



**Consejo Económico y  
Social**

Distr.  
GENERAL

E/CN.17/1994/2  
27 de abril de 1994  
ESPAÑOL  
ORIGINAL: INGLÉS

COMISIÓN SOBRE EL DESARROLLO SOSTENIBLE  
Segundo período de sesiones  
Nueva York, 16 a 27 de mayo de 1994  
Tema 3 del programa provisional\*

DEBATE GENERAL SOBRE LOS AVANCES REALIZADOS EN LA EJECUCIÓN  
DEL PROGRAMA 21 PRESTANDO ATENCIÓN ESPECIAL A LOS COMPONENTES  
INTERSECTORIALES DEL PROGRAMA 21 Y A LOS ELEMENTOS DECISIVOS  
DE LA SOSTENIBILIDAD

Examen general de cuestiones transectoriales

Informe del Secretario General

INDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
INTRODUCCION . . . . .	1 - 3	3
I. ELEMENTOS CRÍTICOS DE LA SOSTENIBILIDAD . . . . .	4 - 52	3
A. Cooperación internacional para acelerar el desarrollo sostenible de los países en desarrollo y políticas nacionales conexas . .	4 - 23	3
B. Modificación de las modalidades de consumo .	24 - 52	9
II. RECURSOS Y MECANISMOS DE FINANCIACIÓN . . . . .	53 - 79	21
A. Generalidades . . . . .	53 - 78	21
B. Medidas propuestas . . . . .	79	28

\* E/CN.17/1994/1.

INDICE (continuación)

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
III. TRANSFERENCIA DE TECNOLOGIA ECOLÓGICAMENTE RACIONAL, COOPERACIÓN Y AUMENTO DE LA CAPACIDAD . . . . .	80 - 105	28
A. Consideraciones generales . . . . .	80 - 104	28
B. Medidas propuestas . . . . .	105	34
IV. ESTRUCTURAS DE ADOPCIÓN DE DECISIONES . . . . .	106 - 136	34
A. Arreglos institucionales complementarios de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo . . .	106 - 127	34
B. Instrumentos y mecanismos jurídicos internacionales . . . . .	128 - 136	40
V. PAPEL DE LOS GRUPOS PRINCIPALES . . . . .	137 - 153	41
A. Contribución de los grupos principales a los informes sobre el examen temático de los progresos realizados . . . . .	139 - 142	42
B. Apoyo gubernamental e intergubernamental a los grupos principales . . . . .	143 - 153	43

## INTRODUCCION

1. En su primer período de sesiones, la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible pidió al Secretario General que preparara un informe general anual sobre los progresos alcanzados en la ejecución del Programa 21. Asimismo, le pidió que el informe se centrara en los componentes intersectoriales del Programa 21 y en los elementos decisivos de la sostenibilidad y que contuviera un análisis de los progresos alcanzados, las tendencias principales y los problemas más importantes con que hubieran tropezado los países en la ejecución del Programa 21 (E/1993/25/Add.1, párr. 28 a)).

2. De conformidad con el programa temático multianual de trabajo aprobado por la Comisión en su primer período de sesiones, los grupos temáticos intersectoriales del Programa 21 que la Comisión ha de examinar anualmente son: a) elementos críticos de la sostenibilidad; b) recursos y mecanismos de financiación; c) educación, ciencia, transferencia de tecnología ecológicamente racional, cooperación y aumento de la capacidad; d) estructuras de adopción de decisiones; y e) papel de los grupos principales. Asimismo, la Comisión decidió que en su segundo período de sesiones prestaría especial atención dentro del grupo a) a los capítulos 2 y 4 del Programa 21, dentro del grupo c) a los capítulos 34 y 37 y dentro del grupo d) a los capítulos 38 y 39.

3. El presente informe se ha preparado sobre la base del análisis de la información de que disponía la Secretaría en la fecha de presentación, e incluye aportes de los grupos de trabajo especiales de la Comisión, las reuniones organizadas por los gobiernos entre períodos de sesiones, las contribuciones de las partes pertinentes del sistema de las Naciones Unidas, los gobiernos nacionales, los principales grupos y otras fuentes pertinentes. Hubo un número limitado de países que facilitaron información de los países, por lo que la evaluación de los avances realizados en el plano nacional es más ilustrativa que representativa.

## I. ELEMENTOS CRÍTICOS DE LA SOSTENIBILIDAD

A. Cooperación internacional para acelerar el desarrollo sostenible de los países en desarrollo y políticas nacionales conexas1. Promoción del desarrollo sostenible mediante el comercio

4. Cabe prever que la conclusión satisfactoria de la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales multilaterales promueva una mayor liberalización y expansión del comercio mundial, mejore las perspectivas de comercio y desarrollo de los países en desarrollo y brinde mayor seguridad y previsibilidad al sistema de comercio internacional. Se ha presentado un documento preparado por la secretaría del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), que contiene una evaluación sucinta de las consecuencias probables de la Ronda Uruguay (E/1994/43, anexo, párrs. 7 a 11), así como un examen de las deliberaciones celebradas en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) respecto de las actividades complementarias

de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD), que incluye propuestas para la labor futura (E/1994/47, anexo, párrs. 23 a 32). La concertación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC), el aumento del número de miembros de la Unión Europea, los acuerdos encaminados a incluir en 1995 a Turquía y a algunos de los países europeos con economía en transición en la unión aduanera de la Unión Europea, las medidas adoptadas para fortalecer varios acuerdos regionales de comercio entre países en desarrollo y la liberalización unilateral del comercio iniciada por muchos países en desarrollo desde 1992 han contribuido a mejorar las perspectivas de mediano plazo para el crecimiento económico mundial y para una expansión aún más rápida del comercio mundial.

5. Los beneficios cuantitativos de la liberalización del comercio en los países en desarrollo en su conjunto constituyen una parte reducida de los beneficios para el mundo entero; aún así, tal vez alcancen una media de 20.000 a 25.000 millones de dólares por año a precios de 1992, o sea alrededor del 2,5% del valor de sus importaciones de mercaderías en 1993. Los países en desarrollo que más se beneficiarán serán los que han venido adoptando políticas orientadas a la exportación y que cuentan con un sector manufacturero importante. Algunas categorías de países en desarrollo, en particular los que dependen en gran medida de las preferencias comerciales, de la importación de alimentos o de la exportación de productos básicos tal vez no se beneficien mucho; de hecho, podrían resultar perjudicados a largo plazo. Para que la liberalización del comercio beneficie más ampliamente a todos los países en desarrollo, es importante que se alcancen los demás objetivos enunciados en el Programa 21, en particular los relativos al comercio de productos básicos. Si se estableciera un entorno nacional de políticas que, entre otras cosas, permitiera eliminar la predisposición en contra de las exportaciones, desalentar la sustitución ineficaz de importaciones, mejorar la infraestructura fundamental para el comercio, diversificar la economía para reducir la dependencia de los productos básicos primarios y aumentar la eficacia del mercado interno, también aumentarían los posibles beneficios de la liberalización del comercio. Por otra parte, la recopilación y difusión de estadísticas e información comercial adecuada en el plano internacional también contribuye a mejorar las políticas comerciales. En su informe (E/1994/47, anexo), la secretaría de la UNCTAD describe su programa de trabajo reciente y otras iniciativas adoptadas desde 1992, así como medidas futuras orientadas a alcanzar algunos de estos objetivos.

## 2. Promoción del apoyo recíproco de las actividades en las esferas del comercio y del medio ambiente

### a) Acontecimientos recientes

6. Aunque el público en general pueda pensar lo contrario, en muchos de los acuerdos comerciales multilaterales concertados durante la Ronda Uruguay, como el Acuerdo por el que se establece la Organización Mundial del Comercio (OMC) (preámbulo), el Acuerdo sobre obstáculos técnicos al comercio, el Acuerdo sobre las Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (MSF), el Acuerdo sobre la Agricultura, el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias, el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio, el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) (artículo XIV) y el

Entendimiento relativo a las Normas y Procedimientos por los que se rige la Solución de Diferencias, se presta una atención considerable a las cuestiones del medio ambiente. En la nota de la secretaría del GATT se describen las disposiciones pertinentes (E/1994/43, anexo, párrs. 13 a 20).

7. Estas disposiciones, junto con el marco perfeccionado para la solución de diferencias, promueven los objetivos relacionados con los temas de comercio, desarrollo y medio ambiente enunciados en los incisos c) a g) del párrafo 2.22 del Programa 21 y en particular el que figura en el inciso i) de ese párrafo, según el cual los gobiernos deberían promover el principio de "evitar las medidas unilaterales para hacer frente a los problemas ambientales que escapan a la jurisdicción del país importador. En lo posible, las medidas ambientales destinadas a resolver los problemas ambientales transfronterizos o mundiales deben basarse en un consenso internacional. Las medidas internas encaminadas a conseguir determinados objetivos ambientales pueden exigir la adopción de medidas comerciales para que las primeras sean eficaces. De considerarse necesaria la adopción de medidas comerciales para hacer cumplir las políticas ambientales, deben aplicarse ciertos principios y normas. Estos pueden incluir, entre otros, el principio de la no discriminación; el principio según el cual la medida comercial que se decida adoptar no debe restringir el comercio más que lo necesario para el logro de los objetivos; la obligación de garantizar la transparencia en el uso de las medidas comerciales relacionadas con el medio ambiente y de notificar debidamente las reglamentaciones nacionales, y la necesidad de considerar las condiciones especiales y las necesidades de desarrollo de los países en desarrollo a medida que éstos avanzan hacia el logro de los objetivos ambientales convenidos a nivel internacional.

8. Las actividades emprendidas por el GATT como complemento de la CNUMAD estuvieron a cargo de su Grupo de las Medidas Ambientales y el Comercio Internacional, que centró su atención en tres temas: a) las disposiciones comerciales de los acuerdos multilaterales vigentes en materia de medio ambiente en comparación con los principios y las disposiciones del GATT; b) la transparencia multilateral de las disposiciones nacionales en materia de medio ambiente que probablemente repercutirían sobre el comercio y c) las consecuencias sobre el comercio de los nuevos requisitos de envasado y etiquetado encaminados a proteger el medio ambiente. En los párrafos 41 a 71 de la nota de la secretaría del GATT (E/1994/43, anexo) figura una reseña de las deliberaciones.

9. Con respecto a la labor futura en esta esfera, el Comité de Negociaciones Comerciales adoptó una decisión sobre el comercio y el desarrollo (véase el documento E/1994/43, anexo, párr. 72), estableció un programa de trabajo y formuló una recomendación de que se creara un Comité de Comercio y Desarrollo con un mandato de dos años de duración; todas estas medidas fueron aprobadas en la Conferencia Ministerial celebrada en abril de 1994.

10. Asimismo, para promover un diálogo entre las comunidades de expertos en materia de comercio, desarrollo y medio ambiente, el Director General del GATT tiene la intención de organizar un simposio de expertos en materia de medio ambiente y comercio a comienzos del verano de 1994. En los párrafos 74 a 77 de la nota de la secretaría del GATT figuran los detalles acerca del simposio

y las posibles consecuencias para la labor complementaria de la secretaría de la OCM. Se prevé que estas actividades promuevan varios objetivos enunciados en el Programa 21, en particular en los incisos b) y j) del párrafo 2.22.

b) Cuestiones concretas en materia de comercio, desarrollo y medio ambiente

i) Problemas ambientales de consecuencias transfronterizas

11. Cada vez que se han negociado acuerdos multilaterales sobre medio ambiente en relación con estos problemas, se han suscitado sobre todo dos cuestiones:

a) la compatibilidad entre las disposiciones comerciales de esos acuerdos y las obligaciones de las partes contratantes del GATT y b) la legitimidad de aplicar medidas comerciales multilaterales a países que no hubieran suscrito esos acuerdos.

12. La primera cuestión podría resolverse si las tres cuartas partes de los países que son Partes Contratantes del GATT convinieran en estipular una exención, lo cual sería más probable cuanto más amplio fuera el consenso sobre el acuerdo en cuestión. Así pues, en circunstancias ideales, ese acuerdo debería a) estar abierto a todos los países; b) negociarse bajo los auspicios de un foro universal; c) reunir a países que se encuentren en diferentes etapas de desarrollo y d) lograr una representatividad equilibrada desde el punto de vista geográfico. Si el acuerdo reúne estas condiciones, es muy probable que se establezca una exención. No obstante, es evidente que las medidas comerciales no son la política ideal; lo que realmente se pretende es promover una ordenación adecuada de los recursos del medio ambiente en el plano nacional. En caso de que se aplicaran, cabría esperar que las medidas comerciales encaminadas a imponer la observancia de los tratados en materia de medio ambiente respetaran los principios establecidos por la CNUMAD sobre el particular (véase el párrafo 7 supra). La necesidad de recurrir a medidas comerciales para hacer cumplir los acuerdos sobre medio ambiente no se suele plantear con frecuencia; de los alrededor de 150 acuerdos sobre el medio ambiente concertados hasta la fecha, sólo 15 incluyen medidas comerciales. Desde luego, para que resulten aceptables, los arreglos previstos para compartir las obligaciones explícita o implícitamente vinculadas a esos acuerdos han de regirse por los principios de equidad y de reducción al mínimo de los costos para todos los países de la Tierra. En tales casos, quizás se pueda lograr un acuerdo sobre la aplicación de medidas comerciales.

13. Con respecto a los países que no son partes en los acuerdos relativos al medio ambiente, la compatibilidad de las medidas comerciales con las disposiciones del GATT es una cuestión que queda por resolver. Habría que encarar en forma directa los motivos para no participar en esos acuerdos mediante una combinación de medidas de transferencia de tecnología, asistencia financiera y técnica y otras.

14. En el caso de las consecuencias transfronterizas regionales se plantea una situación diferente. Si un país sufre los efectos perjudiciales indirectos de las prácticas de otro tal vez desee aplicar una medida comercial relacionada con los artículos cuya producción ocasiona la contaminación transfronteriza. Este sería un ejemplo de aplicación unilateral del principio "quien contamina paga". No obstante, también corresponde hacer una distinción entre los casos en que los

efectos transfronterizos se producen en el país que impone la medida unilateral y aquéllos en que ocurren en algún otro país o en zonas ajenas a la jurisdicción nacional. En estos casos, cabe poner en duda la posibilidad de comparar estas medidas unilaterales con las medidas del GATT; tal vez correspondería aplicar acuerdos regionales en lugar de medidas unilaterales.

ii) Problemas ambientales nacionales que no entrañan consecuencias internacionales

15. Las cuestiones que se plantean en este caso son mucho más contenciosas que las ya mencionadas. Aquéllos, sobre todo en los países desarrollados, que tienden a dar más importancia a los objetivos ambientales que al rendimiento o al desarrollo económicos temen que la acción del GATT contribuya a uniformar las normas nacionales haciéndolas menos estrictas, y limitando así los objetivos que se podrían promover mediante esas normas, así como las formas en que los Estados podrían alcanzarlos. Los países en desarrollo temen que la imposición de normas más estrictas basadas en la utilización de Procesos y Métodos de Producción (PMD) incluso en actividades que no entrañan la posibilidad de causar perjuicios fuera del país, degeneraría en una proliferación indiscriminada de restricciones comerciales. Temen asimismo que la utilización cada vez más difundida de modalidades de etiquetado ecológico voluntario en los países consumidores se convierta en la práctica en una barrera no arancelaria al comercio.

16. En realidad, el GATT impone cierto grado de disciplina a las disposiciones nacionales relativas al medio ambiente que pudieran perjudicar al comercio y, en general, proscribire la utilización de medidas comerciales con el objeto de proteger recursos ambientales ajenos a la jurisdicción de los países. Ahora bien, no es probable que con ello se retrase considerablemente el logro de los objetivos mundiales en materia de medio ambiente. En primer lugar, el GATT ha recibido notificaciones acerca de más de 400 disposiciones nacionales en materia de medio ambiente que podrían resultar perjudiciales para el comercio, pero ninguna ha sido elevada a un foro para la solución de diferencias. En segundo lugar, el GATT no se opone a la adopción de políticas nacionales sobre medio ambiente siempre que se apliquen uniformemente a los artículos producidos dentro y fuera del país y que no sean discriminatorias. De hecho, en virtud del Acuerdo sobre obstáculos técnicos al comercio y del Acuerdo sobre las Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, es posible adoptar medidas para proteger la salud y la vida de las personas y los animales o preservar los vegetales, y para proteger el medio ambiente, así como garantizar la seguridad de los alimentos de consumo desde el punto de vista sanitario. En estos acuerdos se promueve pero no se exige la utilización de normas internacionales y, en el caso de los riesgos para la salud, se exige la presentación de datos científicos, la evaluación de los riesgos y una justificación de las medidas necesarias para la protección de la salud. Asimismo, con arreglo al artículo XX, se pueden hacer excepciones por motivos ambientales, entre otros, que contravienen las medidas disciplinarias ordinarias del GATT. No obstante, en los casos relacionados con restricciones al comercio, queda como último recurso el hacer recaer la carga de la prueba en el país que propone la imposición de medidas comerciales restrictivas, para que las justifique en relación con la legitimidad del objetivo establecido y la adecuación de las medidas.

17. En un análisis más profundo de estas cuestiones, cabe destacar cuatro proposiciones importantes sobre las cuales están de acuerdo casi todos los gobiernos. En primer lugar, hay motivos legítimos para que las disposiciones en materia de medio ambiente varíen de un país a otro. En segundo lugar, las ganancias que se puedan derivar del comercio internacional dependen fundamentalmente de las diferencias de los costos relativos de la producción. En tercer lugar, las diferencias entre disposiciones ambientales no tienen por qué generar distorsiones mayores en los precios de mercado que las que generan los diferentes sistemas fiscales. En cuarto lugar, la imposición unilateral de normas sobre medio ambiente fuera del territorio nacional es inadmisibles.

18. A la luz de estos principios, cabría examinar las cuestiones que se plantean a raíz de a) el interés cada vez mayor en establecer normas nacionales sobre medio ambiente sobre la base de los Procesos y Métodos de Producción; b) los problemas ocasionados por la falta de uniformidad entre las normas ambientales de los distintos países; c) los problemas ocasionados por el posible efecto perjudicial de ciertas medidas como las obligaciones de subsanar los perjuicios causados; d) la inquietud sobre los posibles efectos perjudiciales sobre el comercio del etiquetado ecológico y e) los efectos sobre el comercio de que todos los países adopten el principio "quien contamina paga", es decir, la internalización plena de los costos externos relacionados con el medio ambiente.

19. Con respecto a la utilización de Procesos y Métodos de Producción, los documentos de las secretarías del GATT y de la UNCTAD contienen observaciones útiles que no es necesario reseñar en el presente documento. Cabe señalar que rara vez se han utilizado estos procesos y métodos como base para establecer medidas comerciales, excepto en los casos de los productos producidos con trabajo penitenciario, los que contienen clorofluorocarburos (CFC) y ciertos alimentos cuyos métodos de elaboración podrían llegar a considerarse peligrosos para la salud. Es muy probable que la utilización de los Procesos y Métodos de Producción siga siendo limitada, pues su generalización se opondría a la lógica de los beneficios que ofrece la liberalización del comercio por su ventaja comparativa.

20. Con respecto a la armonización de normas, en los documentos de las secretarías del GATT y de la UNCTAD figuran análisis en profundidad de las cuestiones de principio. No obstante, cabe señalar que la cuestión de los efectos sobre la competitividad, una de las cuestiones planteadas con más insistencia, es una firme aliada de las tendencias proteccionistas: esos efectos suelen exagerarse, habida cuenta de que los costos que entraña el cumplimiento de las medidas relativas al medio ambiente representa un pequeño porcentaje del costo total.

### 3. Medidas propuestas

21. La Comisión tal vez desee tomar nota de los programas de trabajo propuestos en los documentos preparados por las secretarías del GATT y de la UNCTAD (véanse los anexos de los documentos E/1994/43, anexo y E/1994/47, anexo) que contienen propuestas sobre investigación y el análisis, la recopilación y difusión de datos y la cooperación técnica de asistencia a los países en desarrollo para que, entre otras cosas, diversifiquen su comercio a fin de aprovechar los mercados incipientes de productos inocuos para el medio ambiente.

Algunos de estos programas han sido emprendidos en colaboración con el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

22. Además, la Comisión tal vez desee examinar los temas señalados en el párrafo 101 del informe de la UNCTAD y determinar a cuáles habría que asignar importancia especial.

23. Además de examinar la labor sobre las cuestiones relativas al comercio, al desarrollo y al medio ambiente llevada a cabo por la Organización Mundial del Comercio (OMC) y la UNCTAD, la Comisión tal vez desee examinar el aporte que puede hacer a la promoción de un consenso sobre los vínculos entre el comercio y el medio ambiente.

## B. Modificación de las modalidades de consumo

### 1. Generalidades

24. En la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo se llegó a un acuerdo sobre la importancia de modificar las modalidades de producción y de consumo, en particular en los países desarrollados, a fin de reducir la tensión ambiental. De la atención prestada a las modalidades de consumo en el capítulo 4 del Programa 21 se desprende la necesidad natural de examinar la gestión de la demanda como importante esfera de política. Entre las principales inquietudes expresadas acerca de los efectos de la transformación de las modalidades de consumo y de producción de los países desarrollados cabe citar las siguientes:

a) Los niveles de consumo per cápita son tan altos que restringen el acceso de la población de los países en desarrollo a bienes y servicios básicos reduciendo las economías mundiales necesarias para la formación de capital fijo;

b) La intensidad del consumo es tan grande que agota los recursos naturales que los países en desarrollo necesitan para su propio desarrollo económico futuro;

c) Las modalidades de producción y de consumo actuales generan un volumen de efectos secundarios nocivos para el medio ambiente que saturan la capacidad de absorción de los recursos ambientales compartidos por todo el mundo y amenazan así con imponer costos a los países en desarrollo que los países desarrollados consiguieron evitar en las primeras etapas de su propio crecimiento económico e industrialización.

25. El primero de los problemas señalados anteriormente debe examinarse a la luz de lo que sucedería si se aumentaran las economías. Las medidas adoptadas para reducir los propios niveles de consumo reducirían la demanda mundial, con lo que empeorarían las perspectivas de exportación de los países en desarrollo. Ahora bien, si se redujera el consumo mediante un impuesto por el que se financiara la transferencia de recursos a los países en desarrollo, cabe suponer que éstos resultarían favorecidos. Análogamente, si se limitara el consumo en los países desarrollados mediante un impuesto que redujera las necesidades del sector público de contraer préstamos, disminuirían los tipos de interés a largo

plazo, lo cual podría promover la inversión en los países en desarrollo. Las políticas macroeconómicas no sólo responden a criterios de sostenibilidad, sino a muchos otros objetivos como el control de la inflación, el empleo y la competitividad comercial. Así pues, las perspectivas del examen de políticas macroeconómicas eficaces en la labor de la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible deberían analizarse a la luz de las actividades de otros foros internacionales.

26. El segundo problema señalado más arriba cobró dimensiones internacionales a comienzos del decenio de 1970, cuando la hipótesis de los "límites al crecimiento" puso el acento en la escasez de recursos naturales como insumos de la producción, argumento que adquirió un peso considerable tras las bruscas fluctuaciones sufridas por el precio del petróleo en ese decenio. En esta esfera, el comportamiento de los precios del mercado, las medidas de la suficiencia de las reservas y las tendencias previstas de la cantidad de recursos necesarios para la producción constituyen parámetros sumamente útiles. Existe un consenso entre los economistas especializados en los recursos naturales de que es poco probable que se produzca una gran escasez de materias primas transables en los próximos decenios. De hecho, los países en desarrollo exportadores de materias primas agrícolas, metales y minerales manifestaron gran preocupación ante el prolongado período de crecimiento lento de la demanda mundial de estos productos y los precios bajos (y a menudo descendientes) registrados en los mercados internacionales. En un estudio reciente de este fenómeno se concluyó que la lentitud del crecimiento del consumo obedeció a tres causas<sup>1</sup>:

- a) El crecimiento más lento del producto interno mundial;
- b) La transformación de las estructuras de producción de los países desarrollados, en los que tubo una reducción relativa de los sectores de mayor consumo de recursos de la industria manufacturera; y
- c) Las transformaciones en materia de tecnología y de reciclado que tuvieron como consecuencia la sustitución entre metales y la de materias primas agrícolas y de algunos metales por materiales sintéticos.

27. La proyección de las tendencias futuras indica leves cambios en la situación de los metales y los minerales, pero señala mejores perspectivas para el consumo mundial de materias primas agrícolas asociadas con la importancia cada vez mayor de los mercados de los propios países en desarrollo. Las conclusiones mencionadas en lo que antecede en relación con los metales y los minerales se ven corroboradas por las tendencias de la relación entre la reserva y el consumo estimada por el Instituto Mundial de Recursos<sup>2</sup>.

28. La tercera esfera de interés, a saber, la de los efectos secundarios nocivos para el medio ambiente de las modalidades actuales de consumo y de producción, abarca diversos aspectos, entre los cuales cabe citar los siguientes:

- a) Las emisiones de gases termoactivos, incluido el efecto del sector de los transportes;

b) La liberación de materiales tóxicos en el medio ambiente, como los metales pesados, los productos químicos peligrosos y los gases ácidos, incluidos los gases que agotan la capa estratosférica de ozono;

c) La generación de desechos sólidos, que ocasionan problemas a la hora de su eliminación.

29. La magnitud y el crecimiento previsto de estas esferas, habida cuenta de las modalidades actuales de consumo y de producción, atentan contra recursos del patrimonio ambiental como el aire puro, el agua salubre, el suelo fértil, y la diversidad biológica y muchos ecosistemas.

30. En muchos países en desarrollo también se plantean estos problemas y la conciencia de su importancia es cada vez mayor, especialmente donde hay aglomeraciones urbanas grandes y de rápido crecimiento. No obstante, en casi todos los países en desarrollo, las degradaciones más graves del medio ambiente están relacionadas con modalidades insostenibles de aprovechamiento de los recursos de tierra y de agua, que se cuentan entre las consecuencias directas de los esfuerzos de la población pobre por mejorar su suerte y, a menudo, sólo por sobrevivir. La deforestación, la desertificación y la pérdida de la diversidad biológica como consecuencia de la destrucción del hábitat, así como la caza furtiva de especies en peligro de extinción son los resultados de estas modalidades. Por otra parte, se suele reconocer que sin políticas económicas que tengan por objeto reducir la pobreza y promover a la vez la migración de la población de tierras marginales y ecosistemas frágiles a otras zonas menos inhóspitas, las perspectivas de que mejore la situación en materia de medio ambiente son escasas<sup>3</sup>.

## 2. Enfoques normativos

31. De la reseña anterior de las cuestiones relativas a las modalidades de consumo y de producción se desprende que muchas de las soluciones estriban en la influencia directa en los métodos de producción mediante, entre otras cosas, a) la elaboración y difusión de tecnologías más eficaces desde el punto de vista ecológico; b) la aplicación de una combinación de disposiciones de mando y control y de instrumentos económicos encaminados a fomentar la producción sostenible e inocua para el medio ambiente en los sectores de la industria, la agricultura, la silvicultura y la pesca; c) la utilización más amplia de medidas relacionadas con la etapa final del proceso de producción, como el establecimiento de centrales de tratamiento de aguas cloacales. Desde luego, las medidas de esta índole repercuten directamente en las modalidades de producción. En la medida en que su aplicación o forma de financiación modifique los precios relativos de los insumos de la producción o de los bienes y servicios adquiridos en última instancia por los consumidores, cabe prever que generen cambios beneficiosos para el medio ambiente en las modalidades de consumo. Como se prevé que la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible estudiará la eficacia de estas medidas en sus exámenes sectoriales complementarios del Programa 21, tal vez resulte útil para las deliberaciones relativas a la modificación de las modalidades de consumo, en el contexto del capítulo 4 del Programa 21, que el programa de trabajo de la Comisión se centre en cuestiones relacionadas lo más estrechamente posible con las modalidades de la demanda final.

32. Para que la política sobre el medio ambiente sea eficaz en relación con los costos, es importante elaborar un marco en el cual se puedan apreciar los vínculos entre el consumo de ciertos productos y sus efectos nocivos sobre el medio ambiente, por una parte, y las consecuencias, tanto para el medio ambiente como para el resto de la economía, de los cambios que entrañará esa política.

33. Uno de los instrumentos analíticos más útiles para este propósito es la contabilidad integrada de la economía y el medio ambiente. Básicamente, consiste en un sistema de ajuste de uno de los principales agregados macroeconómicos del Sistema de Cuentas Nacionales, a saber, el producto interno neto. Un ajuste posible consiste en calcular una deducción correspondiente al agotamiento neto de los recursos no renovables valorados en precios netos, es decir, su productividad marginal en la producción menos su costo marginal de extracción. Otro ajuste consiste en calcular una deducción por concepto del agotamiento del "capital ambiental" formado por el aire puro, el agua salubre, los suelos fértiles, los ecosistemas naturales y la diversidad biológica, que ofrecen valores estéticos y recreativos. Esta medida amplia, combinada con indicadores cuantitativos concretos de cada sector, permitirá a quienes formulen las políticas de cada país apreciar mejor la magnitud de sus problemas, establecer un orden de prioridad entre las diferentes necesidades en materia de medio ambiente y compararlas con otras necesidades en los casos en que los gastos constituyen un factor de importancia. La posibilidad de cuantificar los costos y beneficios de una serie de intervenciones normativas en cada una de las esferas principales de consumo permitiría a las autoridades adoptar en primer lugar políticas cuyos beneficios sean particularmente favorables en relación con los costos (véase el marco ilustrativo para el análisis de los elementos de consumo y las consecuencias de la modificación de las modalidades de consumo).

34. Los agentes económicos cuya conducta como consumidores podría ser objeto de medidas de política incluyen los hogares y los gobiernos. Cabría citar los siguientes objetivos inmediatos de las medidas encaminadas a modificar el coeficiente de los consumidores:

- a) Reducir el factor de utilización de material de consumo final;
- b) Reducir el factor de utilización de energía (especialmente de combustibles fósiles) de consumo final;
- c) Reducir el derroche de agua;
- d) Reducir el contenido de sustancias nocivas para el medio ambiente;
- e) Reducir el volumen de desechos sólidos;
- f) Reducir las amenazas directas a la diversidad biológica.

Marco ilustrativo para el análisis de los elementos del consumo y las consecuencias de la modificación de las modalidades de consumo

Elemento de consumo	Efecto nocivo según las tendencias actuales	Consecuencias de la tendencia/modalidad sobre el medio ambiente (incluida la salud)	Transformaciones de la economía (mediante la reducción de la demanda/el consumo, etc.)
Energía	Emisiones (CO <sub>2</sub> y SO <sub>x</sub> )	Disminución de los efectos de invernadero y de la acidificación	CP Pérdidas de ingresos para los productores de recursos energéticos convencionales
	Agotamiento de recursos no renovables	Conservación de los recursos	LP Transición de la sociedad hacia el uso de otros recursos energéticos (renovables)
Vehículos	Contaminación del aire y ruido cada vez mayores	Mejor calidad del aire local	CP Reorientación del sector de la fabricación tradicional de automóviles y sectores conexos
	Agotamiento de los recursos (utilización de materia prima y de espacio para la infraestructura)	Menores emisiones de CO <sub>2</sub>	LP Desarrollo de otros medios de transporte
		Mejores condiciones de vida urbana	LP Utilización más amplia del transporte público
Envasado	Generación de desechos	Generación de una menor cantidad de desechos	CP Pérdida de ingresos y de empleo en la industria del envasado actual
	Uso ineficaz de los recursos	Utilización de una menor cantidad de recursos	CP Nuevas oportunidades para los envasados reciclables
Agua	Problemas de abastecimiento y calidad	Mayor disponibilidad de agua de buena calidad	CP Con el precio adecuado, el agua se convertirá en un producto básico
	Sequía y erosión cada vez mayores	Menor presión sobre los ecosistemas	Menores posibilidades de que se susciten conflictos en materia de recursos hídricos
	Mayores daños a los ecosistemas		
Ganado/carne vacuna y madera de bosques tropicales	Deforestación cada vez mayor	Aumento de los sumideros de CO <sub>2</sub>	CP Menores ingresos para los productores de madera y carne vacuna
	Desertificación cada vez mayor	Preservación de ecosistemas	LP Rendimientos sostenibles (productos alternativos)
	Erosión cada vez mayor	Mantenimiento de la diversidad biológica	LP Oportunidades de diversificación económica (por ejemplo, el turismo)

Elemento de consumo	Efecto nocivo según las tendencias actuales	Consecuencias de la tendencia/modalidad sobre el medio ambiente (incluida la salud)	Transformaciones de la economía (mediante la reducción de la demanda/el consumo, etc.)
Pescado	Agotamiento de las poblaciones Disminución de la diversidad biológica	Mantenimiento del equilibrio de los ecosistemas Mantenimiento de la diversidad biológica	Pérdida de ingresos para la industria pesquera Rendimientos sostenibles Ordenación de un recurso de propiedad común
Otras materias primas	Efectos en aumento de su extracción sobre el medio ambiente Agotamiento cada vez mayor Precios bajos o inciertos de los productos básicos	Conservación de los recursos para las generaciones futuras Menores daños al medio ambiente derivados de la explotación y producción	Pérdida de empleos y de ingresos para los sectores de la explotación y de la producción primaria Estímulo a la investigación y el desarrollo de sustitutos Transición hacia una mayor utilización de los procesos de reciclado Mayor estabilidad en los precios

Fuente: Bill L. Long, "Managing change: the challenge of sustainable consumption", documento preparado por el Simposio sobre el consumo sostenible celebrado en Oslo los días 19 y 20 de enero de 1994.

Notas: CP = Efectos a corto plazo.  
LP = Efectos a largo plazo.

35. En los países desarrollados hay amplias posibilidades de mejorar la eficiencia energética. Por ejemplo, un experto ha calculado que el factor de utilización de energía podría reducirse en un 1,1% anual hasta el año 2010, sin cambios en los incentivos, mediante la renovación lenta del capital energético; no obstante, la utilización total de energía aumentaría en más de un 33%. Cabe esperar que aumentar el precio de la energía en un 50% por encima de su nivel de referencia en 2010 aceleraría la introducción de tecnología economizadora de energía que ya se conoce, lo cual podría reducir el factor de utilización de energía aproximadamente en un 2% anual, con lo cual el aumento total en la utilización de energía sería moderado. Si se duplicaran los precios de la energía y se acelerara la introducción de automóviles con alta eficiencia de utilización de combustible, el consumo de energía podría reducirse en un 3,6% anual (como sucedió en el período comprendido entre 1979 y 1983) y la utilización total de energía se reduciría en alrededor de un 17%<sup>4</sup>.

36. Las medidas concretas con las que se podrían alcanzar la mayor parte de estos objetivos incorporan el principio de responsabilizar los agentes económicos del total de los gastos externos totales que su conducta impone a los demás cuando los recursos ambientales se consideran bienes gratuitos. Los principios básicos que las autoridades deberían respetar en sus intentos de que los agentes se hagan cargo de esos gastos incluyen el principio "quien contamina paga" y el principio de fijación del precio de los recursos en función de su costo total. El primero se centra en los efectos secundarios del propio proceso de producción y se suele aplicar imponiendo un costo al productor, aunque en último término éste comparte la carga con el consumidor en una proporción determinada por las elasticidades de la demanda y la oferta del producto. El principio de fijación del precio de los recursos también se conoce como el principio "el usuario paga". Consiste en establecer precios de mercado adecuados para los recursos naturales que constituyen insumos para la producción. En pocas palabras, se eliminan los subsidios a los costos directos de producción y los subsidios indirectos mediante la fijación de precios artificialmente bajos para los recursos administrados por el Gobierno<sup>5</sup>. El principio "quien contamina paga" también se puede relacionar con el principio "de punta a punta", que exige que el productor se haga responsable de los costos ambientales de un producto durante toda su existencia, por ejemplo, obligando a los productores a aceptar productos desechados para que los reutilicen o reciclen.

37. Entre las prácticas que cabrían alentar cabe citar las siguientes:

- a) Conservación de la energía;
- b) Reciclaje;
- c) Reutilización;
- d) Reducción del volumen de los envases;
- e) Boicoteo del consumo de los productos obtenidos de especies en peligro de extinción;
- f) Promoción del consumo de artículos obtenidos mediante procesos inocuos para el medio ambiente.

38. Los instrumentos económicos se cuentan entre las medidas que tienen más probabilidades de surtir efecto en relación con los costos en la modificación de la conducta; mediante estos instrumentos se impone un precio a la utilización de servicios ambientales. Promueven reducciones en la relación entre los recursos ambientales utilizados y el consumo final y, como los consumidores absorben parte de los costos, se los alienta a utilizar bienes y servicios cuya producción exige menos recursos. Si bien otras medidas - como la imposición estricta de las reglamentaciones - también aumentan los gastos, los instrumentos económicos en general resultan más útiles por varios motivos: a) son más eficaces en relación con los costos, b) tienen efectos dinámicos y c) generan una corriente de ingresos que se pueden utilizar para reducir otros impuestos, especialmente los que desalientan el empleo<sup>6</sup>.

### 3. Tendencias recientes de las políticas nacionales

39. Muchos gobiernos han venido adoptando medidas concretas encaminadas a promover prácticas como las mencionadas ofreciendo incentivos a los consumidores. Varios gobiernos aplican políticas de adquisición encaminadas a modificar directamente las modalidades de consumo y a aumentar la eficacia de los incentivos, como la de ampliar el mercado de los productos elaborados con materiales reciclados. Los grupos de defensa de los derechos del consumidor y las organizaciones no gubernamentales interesadas en el medio ambiente han procurado sensibilizar a la población acerca de la necesidad de modificar la conducta y de las formas de hacerlo. En varios países, los ministerios del gobierno encargados de las cuestiones del medio ambiente organizan campañas de divulgación y procuran fomentar valores que promueven las modalidades de consumo sostenible, a menudo en cooperación con los ministerios de educación. No obstante, recurrir a la persuasión moral como único medio tal vez no baste para promover cambios importantes en las modalidades de consumo. Ahora bien, esa estrategia puede contribuir sobremanera a la promoción de la aceptación popular de medidas como la fijación de impuestos, gravámenes y otros, que aumentarían el costo para el consumidor de las modalidades de consumo insostenibles.

40. Los instrumentos económicos ya se están utilizando ampliamente en los países desarrollados, como se puede observar en el cuadro, en el que se clasifican más de 200 medidas como los cargos por emisión, los impuestos a los productos, los sistemas de pago y reembolso de depósitos, los permisos negociables y los incentivos para la observancia estricta<sup>7</sup>. La información limitada de ocho países en relación con los años 1987 y 1992 señala la tendencia a extender la utilización de los instrumentos económicos. Asimismo, varias iniciativas recientes parecen indicar que esa tendencia se acentuará en el futuro, a saber:

a) Ocho países han emprendido estudios de viabilidad de la utilización de instrumentos económicos mientras que otros seis han declarado su intención de ampliarla;

b) Bélgica estableció una nueva serie de impuestos a ciertos productos en 1994, mientras que Suiza y Austria están estudiando propuestas concretas;

c) Alemania, Dinamarca, Finlandia y Suecia adaptan continuamente sus diversas políticas de incentivo;

d) El Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte está estudiando la posibilidad de imponer gravámenes a las aguas residuales y a otros desechos.

Instrumentos económicos por país al 1º de enero de 1992

	Cargos por emisión (impuestos al usuario)	Impuestos a los productos (diferencia- ción fiscal)	Pago y reembolso de depósitos	Permisos negociables	Incentivos a la observancia
Estados Unidos	5 (2)	6 (1)	4	8	2
Suecia	3 (2)	11 (2)	4		2
Canadá	3 (2)	7 (3)	1	2	2
Dinamarca	3 (2)	10 (2)	2		
Finlandia	3 (2)	10 (2)	2		
Noruega	4 (2)	8 (2)	3		
Australia	5 (2)	1 (0)	3	1	2
Países Bajos	5 (2)	4 (2)	2		
Austria	3 (1)	4 (2)	3		
Alemania	5 (2)	3 (3)	2	1	
Bélgica	7 (2)	2 (2)	1		
Francia	5 (2)	2 (1)			
Suiza	3 (2)	2 (2)	1		
Italia	3 (2)	2 (0)			
Islandia	1 (1)	1 (1)	2		
Japón	3 (1)	1 (1)			
Portugal	2 (0)	1 (1)	1		
Irlanda	2 (2)	1 (1)			
Grecia		2 (1)	1		
España	3 (2)				
Reino Unido	1 (1)	1 (1)			
Turquía			1		

Fuente: Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), Integrating Environment and Economies: The Role of Economic Instruments (París, 1994) (de próxima aparición).

41. A pesar del interés cada vez mayor que suscitan los instrumentos económicos y de su utilización cada vez más amplia, aún no existen indicios cuantitativos suficientes para evaluar adecuadamente su eficacia en la práctica. No obstante, la experiencia de los países desarrollados sugiere varias conclusiones provisionales: a) los incentivos económicos son más efectivos en combinación con otros instrumentos como la regulación directa; b) los impuestos a los productos y los sistemas de pago y reembolso de depósitos son los instrumentos más utilizados y esta tendencia va en aumento; c) la aplicación de impuestos

al usuario en concepto de recolección y eliminación de desechos o para el desarrollo de sistemas de alcantarillado y el tratamiento de aguas cloacales es bastante común; d) la diferenciación fiscal se utiliza ampliamente en el sector del transporte automotor y parece haber promovido la utilización de gasolina sin plomo; e) aparentemente, en el 45% de los casos de los cargos a la emisión se busca un efecto de incentivo, pero sólo se dispone de información necesaria para evaluarlo en un 10% de esos casos; y f) en un 45% de los casos de impuestos a los productos se busca un efecto de incentivo, pero sólo se dispone de información necesaria para evaluarlo en el 50% de esos casos.

42. En la mayor parte de los países europeos con economía en transición, la utilización de impuestos relacionados con el medio ambiente ha sido frecuente, pero no ha tenido como fin el incentivo; ha servido primordialmente para generar ingresos destinados a sufragar los gastos de determinados programas relativos al medio ambiente. Cabe prever que esta situación cambiará a medida que las empresas se habitúen a actuar en un entorno de mercado y habida cuenta de que se está estudiando la estructura de los impuestos ambientales, que probablemente será modificada.

43. Hasta el momento, en los países en desarrollo no se ha registrado un amplio uso de los instrumentos económicos. Ahora bien, el Centro de Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) examinó su utilización en la República de Corea, la provincia china de Taiwán, Tailandia e Indonesia y la comparó con la correspondiente al Japón en 1991 y 1992. Todos estos países han utilizado ampliamente las medidas de mando y control y la mayoría sigue haciéndolo. De las políticas de estos países se examinaron los siguientes aspectos: a) políticas de fijación de precios de los recursos e insumos; b) impuestos, gravámenes y subsidios relacionados con el medio ambiente; c) tendencias relativas al medio ambiente; d) sistemas de pago y reembolso de depósitos; e) permisos negociables; y f) acuerdos de lucha contra la contaminación<sup>8</sup>.

44. Con respecto a la fijación de precios de recursos e insumos, se observó que varios países subsidiaban la utilización de uno o más de los siguientes productos: plaguicidas, fertilizantes, energía y agua. De hecho, la provincia china de Taiwán y Tailandia estudiaban la posibilidad de establecer impuestos a la contaminación; Tailandia ha reducido sus aranceles a la importación de equipo para el tratamiento de los desechos e Indonesia ha expresado su intención de hacerlo. La República de Corea y Tailandia cuentan con fondos para el medio ambiente financiados por el cobro de multas o impuestos a la contaminación y, en el caso de Tailandia, un gravamen sobre el consumo de petróleo. El sistema de pago y reembolso de depósitos está bastante generalizado en la República de Corea, Indonesia exige a la industria forestal el pago de un depósito que se reembolsa al plantarse nuevos árboles. Singapur, que no figuraba entre los países analizados, es el único país de Asia oriental que utiliza un sistema de permisos negociables; se trata de un sistema de permisos subastables para emplear sustancias que agotan la capa de ozono. En Indonesia hay varios acuerdos vigentes de lucha contra la contaminación, que tienen por objeto la depuración de 20 ríos sobremanaera contaminados. La experiencia limitada de estos países en la utilización de instrumentos económicos resultó alentadora; y se registraron amplias posibilidades de ampliar su utilización, que en la práctica tendría que combinarse con elementos de mando y control.

45. Los informes de los países recibidos por el Departamento de Coordinación de Políticas y Desarrollo Sostenible de la Secretaría de las Naciones Unidas incluyen información adicional sobre la transformación de las modalidades de consumo. Los informes procedentes de los países desarrollados abarcan temas análogos a los abordados por la OCDE. Estonia anuncia la imposición de cargos especiales a la eliminación de desechos. Malasia ha aplicado incentivos fiscales para promover la utilización de gasolina sin plomo y convertidores catalíticos, el procesamiento de desechos químicos y agrícolas, el tratamiento y la eliminación de desechos tóxicos y otros desechos peligrosos y la importación y utilización de equipo de lucha contra la contaminación. Malasia también ha venido experimentando con campañas de publicidad orientadas, por ejemplo, a fomentar el reciclado, pero ha concluido que los programas concretos, como los que se llevan a cabo en las escuelas, son más eficaces que los dirigidos al público en general.

#### 4. Actividades de las organizaciones internacionales

46. Tanto en la reunión celebrada por el Comité Interinstitucional sobre el Desarrollo Sostenible como por otros cauces, varios organismos describieron la labor en curso sobre diversos aspectos de esta esfera. En el sector de la oferta, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) examinó los efectos de las transformaciones tecnológicas y estructurales en el empleo. El PNUMA describió una importante iniciativa: su Programa de Producción Limpia, encaminado a reducir la contaminación y los desechos industriales en el mundo entero y a promover las aptitudes de gestión necesarias para aumentar la eficiencia desde el punto de vista ecológico y el desarrollo sostenible de la industria. La Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) hizo referencia a su labor en las cadenas alimentarias y dio como ejemplo las alternativas a la producción agrícola de alto coeficiente de utilización de agua. En el sector de la demanda, la UNCTAD y el PNUMA describieron su propuesta de programa de trabajo sobre el etiquetado ecológico; el Departamento de Coordinación de Políticas y Desarrollo Sostenible de la Secretaría de las Naciones Unidas hizo referencia a su labor en materia de protección del consumidor, que incluye la actualización constante de la Lista Consolidada de los productos cuyo consumo o venta han sido prohibidos o sometidos a restricciones rigurosas, o que han sido retirados del mercado o no han sido aprobados por los gobiernos<sup>9</sup> y la prestación de asistencia a los países en la aplicación de las Directrices para la protección del consumidor aprobadas por la Asamblea General en 1985<sup>10</sup>. La FAO hizo referencia de su labor relativa al Codex Alimentarius. El Banco Mundial describió su programa de trabajo sobre los indicadores y la utilización de instrumentos económicos.

47. La División de Estadística de la Secretaría de las Naciones Unidas publicó en 1993 una versión provisional de un manual sobre contabilidad integrada de la economía y el medio ambiente<sup>11</sup>. Un grupo de expertos de la División y del PNUMA celebró una reunión consultiva en diciembre de 1993, encaminada a promover un acuerdo sobre un conjunto de indicadores adecuados para la supervisión del desarrollo sostenible. Esta iniciativa será complementada por otros estudios en el contexto de un proyecto internacional sobre indicadores de desarrollo sostenible a cargo del Comité Científico sobre Problemas del Medio del Consejo Internacional de Uniones Científicas (CIUC). Se prevé que un grupo de trabajo

intergubernamental evalúe esta labor a comienzos de 1995 y haga recomendaciones a la Comisión de Estadística que se reunirá ese mismo año, lo cual podría culminar en un acuerdo para preparar un cuestionario nacional.

48. En su período de sesiones celebrado en febrero de 1994 el Comité de Fuentes de Energía Nuevas y Renovables y de Energía para el Desarrollo recomendó al Consejo Económico y Social que aprobara un proyecto de resolución con vistas a lograr que los países emprendieran un nuevo camino en materia de energía poniendo en práctica una combinación de cuatro opciones: a) la utilización más eficiente de la energía y de materiales que requieren un alto consumo de energía; b) el mayor uso de fuentes de energía renovables; c) la producción y utilización más eficientes de los combustibles fósiles y d) la sustitución de combustibles, pasando de combustibles con alto contenido de carbono a otros con bajo contenido o sin base de carbono. Con respecto a cada una de las opciones, se determinaron en el proyecto de resolución varias medidas concretas que cabría utilizar, entre las cuales se destaca la utilización de instrumentos económicos; por último, se recomendaba al Consejo Económico y Social que pidiera al Secretario General que preparara un informe amplio bienal sobre los avances mundiales en la ejecución de la resolución.

49. Fuera del sistema de las Naciones Unidas, la OCDE es la organización internacional más activa en esta esfera. Desde que en 1993 el Consejo de Ministros de la OCDE pidió que se emprendieran actividades preliminares sobre las relaciones entre las modalidades de consumo y de producción y el desarrollo sostenible, el interés por este tema se ha acrecentado rápidamente, y no sólo en los países miembros de la OCDE. Por este motivo y habida cuenta de las deliberaciones celebradas en el simposio sobre consumo sostenible celebrado en Oslo en enero de 1994, la OCDE está estudiando la posibilidad de emprender nuevas actividades en esta esfera, con vistas a profundizar la comprensión de las cuestiones y tendencias fundamentales en materia de consumo y de producción. Estas actividades tendrían por objeto desarrollar un marco conceptual sólido que permita prestar apoyo a las deliberaciones internacionales futuras y orientarlas, así como promover actividades oficiales orientadas a la adopción de modalidades más sostenibles. Mediante el análisis se podría establecer una base más firme sobre la cual determinar los probables efectos (tanto a corto como a largo plazo) que las transformaciones de las modalidades de consumo y de producción en los países miembros de la OCDE tendrían sobre la economía nacional, el comercio y la competitividad internacional y el medio ambiente. En la realización de estas actividades se tendrían en cuenta las iniciativas internacionales más generales y las conclusiones del período de sesiones que la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas debe celebrar en mayo de 1994.

## 5. Medidas propuestas

50. A fin de facilitar una mejor comprensión de las relaciones entre las modalidades de consumo, las técnicas de producción, el crecimiento económico, la dinámica de la población y la tensión ambiental, se insta a los gobiernos a que a) redoblen y amplíen el alcance de sus esfuerzos por reunir datos pertinentes en los planos nacional y subnacional; b) lleven a cabo proyecciones y estudios futuro que les permitan apreciar mejor las consecuencias de las políticas vigentes y los posibles efectos de su modificación.

51. Para sentar las bases del intercambio de experiencias entre los países en materia de políticas nacionales eficaces se insta a los gobiernos a que incluyan en sus informes nacionales a la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible los cambios concretos que hayan introducido en sus marcos jurídicos y normativos y en los mecanismos empleados para verificar su observancia con vistas a lograr los siguientes objetivos: a) promover una utilización más eficiente de la energía y los recursos; b) prevenir en la mayor medida posible la generación de desechos; c) ayudar a los individuos y a los hogares a hacer decisiones de compra racionales desde el punto de vista ecológico; d) ejercer una función de orientación mediante las políticas de adquisición oficiales; e) adoptar políticas de fijación de precios más racionales desde el punto de vista ecológico; y f) fomentar valores que apoyen el consumo sostenible.

52. Sería conveniente que las Naciones Unidas centraran su labor futura en las siguientes esferas: a) la medición de los efectos sobre el consumo mediante indicadores apropiados; b) la legislación del consumo, incluido el etiquetado ecológico y la protección del consumidor; c) la organización de intercambios de experiencia, especialmente entre los países en desarrollo y los países con economía en transición, en la utilización de instrumentos económicos; d) el examen de las políticas de adquisición de los gobiernos nacionales y de las organizaciones internacionales; e) la evaluación del progreso en la negociación o la aplicación de acuerdos encaminados a limitar el consumo en esferas concretas como las de los clorofluorocarburos y el CO<sub>2</sub>; f) determinación de la necesidad de extender este proceso a otras sustancias concretas; y g) la utilización más amplia de la educación y de las campañas de divulgación a nivel de los consumidores con miras a modificar las modalidades de consumo.

## II. RECURSOS Y MECANISMOS DE FINANCIACIÓN

### A. Generalidades

53. El Programa 21 representa un marco político concertado para la financiación del desarrollo sostenible. En él se asumen compromisos financieros como el de aumentar las corrientes de asistencia oficial para el desarrollo (AOD) y se abordan otras cuestiones como el empeoramiento de las relaciones de intercambio, los problemas de acceso a la financiación internacional, la necesidad de promover medidas de alivio de la deuda, las políticas nacionales para la movilización de recursos y las medidas innovadoras en materia de financiación.

54. Hasta ahora, las recomendaciones y los compromisos financieros del Programa 21 no han encontrado el eco previsto y necesario, aunque la reestructuración y la reposición recientes del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM) y la conclusión satisfactoria de la Ronda Uruguay son motivos de aliento. En el plano internacional, se han facilitado a los países en desarrollo importantes recursos financieros adicionales procedentes de fuentes distintas del FMAM; en el plano nacional, es preciso seguir estimulando el ahorro privado y público y promoviendo el crecimiento económico. Por otra parte, la mayoría de los mecanismos financieros internacionales innovadores se encuentran aún en su etapa de preparación y merecen un estudio más profundo.

55. El Grupo de Trabajo Especial de composición abierta entre períodos de sesiones sobre finanzas de la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible se ocupó

de estas y de otras cuestiones en la reunión que celebró en Nueva York entre el 28 de febrero y el 2 de marzo de 1994 y formuló varias recomendaciones en su informe a la Comisión (véase el documento E/CN.17/1994/10). Así pues, este examen general tendrá por objeto fundamental complementar el informe que el Grupo de Trabajo y el Secretario General han preparado para la Comisión.

56. Las secretarías de las Naciones Unidas y de la OCDE han iniciado consultas oficiosas para examinar la posibilidad de clasificar datos sobre la AOD y otras corrientes financieras recopilados por el Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de una forma que facilite la supervisión del alcance de los objetivos financieros del Programa 21.

57. Por último, los Gobiernos de Malasia y el Japón patrocinaron una Reunión de Expertos en Kuala Lumpur a modo de preparación para la reunión del Grupo de Trabajo sobre finanzas a que se hizo referencia anteriormente.

### 1. Acceso a la financiación internacional

58. Los países desarrollados deberán redoblar sus esfuerzos para cumplir los compromisos financieros contraídos en Río, incluidos los relativos a la AOD. El total de la AOD prestada por los miembros del CAD aumentó en un 5,8% en valores nominales en 1992, y alcanzó los 59.900 millones de dólares, lo cual supone una ligera disminución en valores reales si se consideran variaciones de los precios y los tipos de cambio con respecto al dólar de los Estados Unidos del 0,3%. Las contribuciones de los países del CAD a los organismos multilaterales aumentó en un 19% y llegó a los 19.500 millones de dólares, lo que obedeció principalmente a mayores contribuciones a la Asociación Internacional de Fomento (AIF) y a los bancos de desarrollo regionales. En contraste, la AOD bilateral de los países del CAD se redujo en un 6% en valores reales en 1992. En particular, las donaciones bilaterales disminuyeron en un 12%, lo que obedeció principalmente a una baja de los desembolsos bilaterales de los Estados Unidos. El grupo de nueve países cuya proporción de la AOD al PNB estuvo por debajo del promedio del 0,33% del CAD en 1992 incluye los Estados Unidos de América, el Japón, Italia y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte. En su conjunto, estos países aportan casi el 50% de la AOD del CAD, por lo que ejercen una gran influencia en el cálculo del promedio de asistencia prestada por el CAD. La proporción de la AOD al PNB se redujo en los Estados Unidos (0,20%), el Japón (0,30%) y el Reino Unido (0,31%), mientras que registró un pequeño aumento en Italia (0,31%), donde también aumentó el volumen de la ayuda. España (0,28%) registró un aumento considerable en ambos sentidos. Irlanda registró la menor proporción de la AOD al PNB entre todos los miembros del CAD en 1992 (0,16%), pero ha anunciado medidas para asegurar un aumento del volumen de asistencia en el futuro. Luxemburgo, el miembro más nuevo del CAD, que se adhirió en diciembre de 1992, registró una proporción de la AOD al PNB del 0,26%, a causa de una reducción temporal del volumen de la ayuda. En valores absolutos, los principales donantes del CAD en 1992 siguieron siendo los Estados Unidos, con 11.700 millones de dólares (incluida la asistencia concesionaria constituida por la condonación de la deuda militar) y el Japón, con 11.100 millones de dólares, seguidos de Francia (8.300 millones de dólares) y Alemania (7.600 millones de dólares).

59. Será importante que se siga fortaleciendo la capacidad crediticia de las instituciones multilaterales. Estas instituciones han sido las principales fuentes de corrientes netas, tanto concesionarias como no concesionarias, a los países en desarrollo; su proporción en el total de las corrientes netas ha aumentado en el último decenio. A mediano plazo, cabe prever que aumentarán las corrientes netas en apoyo de las reformas estructurales y del proceso de desarrollo en un número cada vez mayor de países, incluidos los nuevos países miembros prestatarios de Europa oriental y Asia central. La financiación de estas nuevas demandas ha sido posible gracias a aumentos generales recientes del capital.

60. Por otra parte, habría que fortalecer las políticas encaminadas a aumentar las corrientes de capital privado y la inversión extranjera directa. El historial de la financiación procedente de fuentes privadas es dispar. Por una parte, los préstamos bancarios a los países en desarrollo han sido moderados, mientras que la financiación no bancaria, por conducto de los mercados de valores (mediante bonos y capital social) ha seguido aumentando en los últimos años. Con respecto a los préstamos bancarios, los compromisos de asistencia a los países en desarrollo han fluctuado en torno a una tendencia decreciente. En el decenio de 1990 han alcanzado unos 21.000 millones de dólares anuales en promedio, con una marcada baja en 1992 seguida de un aumento moderado en 1993. A diferencia de la financiación bancaria, las corrientes de financiación privadas de mercado (no bancarias) a los países en desarrollo han seguido aumentando, aunque las experiencias son sumamente diversas en los distintos sectores del mercado y de un país a otro. Estas corrientes han adoptado la forma de financiación mediante bonos y capital social. Ultimamente, la estructura de estas corrientes se ha inclinado notablemente hacia la financiación mediante bonos y a una actividad más reducida en los mercados de capital social. Las corrientes de inversiones extranjeras directas a los países en desarrollo han ido en rápido aumento en el último decenio, habiendo alcanzado un total de 56.000 millones de dólares en 1993. Las inversiones extranjeras directas en Asia oriental superaron los 15.000 millones de dólares en 1992, y aumentaron en un 15% en un año, siendo China el principal receptor. En América Latina, tras un leve aumento en 1990, las inversiones extranjeras directas aumentaron casi en un 70% en 1991, hasta llegar a los 12.000 millones de dólares, y en un 25% más en 1992, hasta alcanzar los 15.000 millones de dólares. De hecho, los países de América Latina convirtieron en capital social un importante porcentaje de su deuda. La tendencia también ha sido notable en la región del Oriente Medio y el África septentrional en el decenio de 1990: las corrientes han aumentado de 1.000 millones de dólares a 4.000 millones de dólares, aunque en el África al sur del Sáhara las inversiones se han mantenido al nivel de 1986 (2.000 millones de dólares).

61. Deberían continuar los esfuerzos encaminados a aliviar la carga de la deuda externa de los países en desarrollo especialmente en el caso de los países menos adelantados y otros países en desarrollo de bajos ingresos que tienen exportaciones poco diversificadas. La deuda externa de los países en desarrollo está mejor provista por los acreedores y los países deudores la aprovechan de forma más productiva, con lo que se está creando una mayor capacidad de servicio de la deuda. A pesar de estos acontecimientos positivos, se observan varias tendencias preocupantes, especialmente evidentes en los países más pobres, como lo ilustra la situación en el África al sur del Sáhara. El avance en las reformas económicas con frecuencia se ha mostrado lento y las perspectivas

económicas son desalentadoras. En general, dichos países han quedado al margen del aumento global de las corrientes de recursos y del mejoramiento de la situación de la deuda. Para muchos, las obligaciones de la deuda aún siguen superando con creces su capacidad para cumplir con los pagos del servicio de la deuda, con lo que se acumulan los pagos atrasados. Incluso muchos de los países que han podido mantenerse a la altura de sus obligaciones lo han logrado a costa de una gran lucha, con lo que les restan pocos ingresos en divisas para otras finalidades. Algunas iniciativas recientes reflejan la preocupación por esta situación. Por ejemplo, los Estados Unidos están considerando la posibilidad de condonar una parte importante de sus créditos a los países africanos más pobres mediante las disposiciones vigentes del Club de París (las "Condiciones de Toronto" mejoradas). Hay otros que continúan insistiendo en la aplicación de un monto mayor de condonación de la deuda con arreglo al tenor de las "condiciones de Trinidad".

## 2. El entorno nacional de políticas y la financiación del desarrollo sostenible

62. Tanto los países desarrollados como los países en desarrollo deben mejorar su entorno nacional de políticas para aumentar los recursos disponibles para la financiación del desarrollo sostenible. En este sentido los planes y las estrategias nacionales para el desarrollo sostenible constituyen un importante instrumento, pues facilitan la formulación y ejecución de opciones de política. Por ejemplo, será importante lograr una combinación más adecuada de las reglamentaciones tradicionales y los instrumentos económicos. Las reglamentaciones de mando y control, como las normas sobre efluentes al final del proceso, normas sobre emisiones a la salida de la chimenea y la tecnología de lucha contra la contaminación de aplicación obligatoria han sido el método habitual de protección del medio ambiente, tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo. Los resultados insatisfactorios y los altos costos que entrañan la observancia y el cumplimiento de las normas han alentado a muchos países desarrollados y a algunos países en desarrollo a estudiar la posibilidad de utilizar instrumentos económicos como complemento de las reglamentaciones de mando y control o en sustitución de éstas.

63. Los instrumentos económicos como los impuestos relacionados con la protección del medio ambiente, los gravámenes por efluentes y los permisos de emisión negociables han resultado más eficaces en función de los costos que las normas sobre efluentes y emisión o la tecnología de aplicación obligatoria en lo que se refiere al logro de un determinado nivel de calidad ambiental. Por otra parte, las reglamentaciones no generan ingresos y exigen grandes presupuestos y vastos aparatos burocráticos para su gestión y su cumplimiento, mientras que los instrumentos económicos, adecuadamente concebidas, podrían reducir los gastos de observancia y a la vez generar importantes ingresos para la inversión relacionada con el medio ambiente. Además, los instrumentos económicos imponen costos de observancia considerablemente menores a la industria debido a que conceden a los contaminadores libertad para elegir su respuesta de modo de reducir al mínimo el costo de la observancia. Por ejemplo, pueden pagar los gravámenes, reducir o tratar los desechos, cambiar la combinación de insumos que utilizan, reducir la producción, cambiar la tecnología de producción o trasladarse a un lugar diferente.

64. También habrá que abordar la cuestión de los subsidios excesivos. Tanto los países desarrollados como los países en desarrollo gastan aproximadamente 1 billón de dólares por año, o sea un 5% del PNB mundial, en subsidios nocivos para el medio ambiente, entre otras cosas, a combustibles fósiles, electricidad, agricultura, agua y plaguicidas. Las reducciones de estos subsidios a nivel mundial redundarían en cambios económica y ecológicamente beneficiosos en favor de industrias menos contaminantes y más eficientes y en un crecimiento más rápido y más favorable desde el punto de vista ecológico.

65. Además, habría que reducir los gastos militares: el mundo gasta 1 billón de dólares en el sector militar cada año, y muchos países gastan más en el sector militar que en los sectores sociales. En los países de ingresos altos, los gastos militares han venido aumentando más o menos a la misma tasa que el producto interno bruto (PIB). En los países en desarrollo, los gastos militares han venido reduciéndose, de un 6% a un 7% del PIB a fines del decenio de 1970 a alrededor del 4% al 5% en la segunda mitad del decenio de 1980. Esto obedece en parte a las reducciones notorias de los gastos militares registradas en el Oriente Medio y en América Latina.

66. Por último, habría que promover la participación del sector privado en la financiación del desarrollo sostenible. Por ejemplo, las inversiones del sector privado en infraestructura para el medio ambiente podrían promoverse mediante la utilización de acuerdos de construcción - explotación - transferencia (CET). Esta técnica es muy prometedora, especialmente en lo que se refiere a satisfacer las ingentes necesidades de inversión en sectores prioritarios como la generación de energía eléctrica, el tratamiento y el abastecimiento del agua y la eliminación de desechos, así como la educación para la salud. Sin embargo, sería necesario ayudar a los países en desarrollo a establecer los marcos jurídicos y reguladores necesarios para dar cabida a estos mecanismos y prestarles asistencia en la formación del personal encargado de individualizar, concebir, negociar, ejecutar y administrar esos proyectos de desarrollo sostenible.

### 3. Financiación innovadora del desarrollo sostenible

67. El acceso a la financiación internacional y a la movilización de recursos internos podría mejorarse apreciablemente si se prepararan y establecieran mecanismos innovadores de financiación de forma más rigurosa. Por ejemplo, se han hecho adelantos en relación con los mecanismos vinculados con la deuda externa. Los canjes de deuda por actividades de desarrollo sostenible son instrumentos útiles para brindar alivio financiero a corto plazo; incluyen los canjes de deuda por naturaleza, deuda por educación y deuda por hábitat. Por otra parte, los fondos de inversión para el medio ambiente también han resultado un mecanismo innovador promisorio.

68. Si se establecen y administran adecuadamente, los fondos nacionales para el medio ambiente pueden desempeñar una función catalizadora en el mejoramiento de la ordenación del medio ambiente, la conservación de la diversidad biológica y el uso sostenible y equitativo de los recursos naturales. Hasta la fecha, se han establecido fondos para el medio ambiente en 20 países o grupos de países. En su conjunto, estos fondos han recibido compromisos de financiación por casi 300 millones de dólares de los Estados Unidos, y en efecto han recibido más

de 50 millones de dólares. Los fondos establecidos en Bolivia, Filipinas y Jamaica se han desarrollado hasta el punto de hacer donaciones para proyectos sobre el terreno (hasta ahora un total de casi 90). No obstante, aún queda mucho por hacer para promover y estimular aún más el desarrollo de estos fondos.

69. Entre los diversos mecanismos internacionales innovadores que son objeto de examen cabe citar los permisos negociables relacionados con la emisión de gases termoactivos, los cargos internacionales a las emisiones y los gravámenes internacionales al tráfico aéreo. Los permisos negociables para la reducción de las emisiones de CO<sub>2</sub> cumplen las condiciones establecidas en el principio 3 del artículo 3 de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, que dice que "las medidas para hacer frente al cambio climático deberían ser eficaces en función de los costos a fin de asegurar beneficios mundiales al menor costo posible" (A/AC.237/18 (Part II)/Add.1). La creación y la aplicación de un programa de permisos negociables internacionales para la reducción de las emisiones de CO<sub>2</sub> debe llevarse a cabo por etapas. A ese respecto, el uso del mecanismo de aplicación conjunta, con modalidades y directrices apropiadas, proporciona experiencia práctica valiosa y ayuda a establecer la base de un acuerdo multilateral sobre permisos negociables.

70. Los impuestos internacionales sobre las emisiones podrían constituir un instrumento eficaz para la lucha contra la contaminación y el fomento de su reducción. Hay dos formas básicas de establecer un impuesto. En el caso de los impuestos sobre los combustibles fósiles, los gobiernos pueden determinar el monto de la reducción deseada en las emisiones de gases termoactivos y luego fijar un impuesto con el objeto de lograr esa reducción. De modo alternativo, los gobiernos pueden determinar una carga fiscal aceptable para la comunidad internacional y permitir que dicha carga produzca la reducción correspondiente de las emisiones. De un modo u otro, las corrientes de ingresos que se generarían podrían ser enormes.

71. Con respecto a la imposición de gravámenes sobre los viajes aéreos, se afirma que el transporte aéreo es uno de los mayores consumidores de combustibles fósiles y uno de los mayores responsables de la emisión de gases termoactivos. Los vuelos a grandes altitudes también contribuyen a la reducción de la capa de ozono. Se ha estimado que un gravamen de un 1% aplicado a todos los billetes para pasajeros emitidos en 1989 habría permitido obtener aproximadamente 1.000 millones de dólares. El 75% de esa suma habría sido recaudado por las líneas aéreas de los siete países industrializados más importantes. Los ingresos obtenidos habrían podido facilitarse a un fondo internacional para la promoción del desarrollo sostenible.

72. Lamentablemente, la mayor parte de los mecanismos de financiación innovadores que son objeto de debate requieren la realización de estudios de viabilidad. Otro tanto cabe decir del establecimiento de un foro multilateral para promover la coordinación de reformas de políticas fiscales y financieras en favor del desarrollo sostenible.

#### 4. Financiación de grupos sectoriales

73. Habrá que seguir reformando la financiación de grupos sectoriales como la salud, el agua dulce, los asentamientos humanos, los productos químicos tóxicos y los desechos peligrosos, y redoblar los esfuerzos por desarrollar mecanismos para financiar la transferencia de tecnología ecológicamente racional. Se debería hacer hincapié en las formas de mejorar el acceso de los países en desarrollo a los recursos financieros nacionales e internacionales, el establecimiento de instrumentos financieros a la medida y la introducción de reformas generales en las políticas internas para promover la movilización de recursos, ampliando la imposición de gravámenes al usuario.

74. La salud de los seres humanos es un objetivo principal del desarrollo sostenible y es fundamental para su logro. La recuperación de costos, la contención de costos (haciendo hincapié en la atención preventiva más que en los servicios de cura) y otras fuentes internas deben ser las principales fuentes de los recursos financieros necesarios, mientras que la AOD debe servir de catalizador fundamental. Sin embargo, la recuperación de costos se enfrenta en la dificultad de que la voluntad de pagar que tienen las personas es generalmente mayor respecto de los servicios de cura que respecto de los servicios de prevención, y que la capacidad de pago está profundamente limitada en el caso de los minusválidos y los pobres, que representan una proporción elevada de las personas que requieren servicios de salud. Los grupos de ingresos más altos quizás deban financiar una proporción mayor de la carga de la sanidad pública. La atención de la salud requiere financiación previsible. A su vez, los recursos financieros, para ser sostenibles, requieren que se pase de sufragar los gastos de enfermedad (presupuestación del tratamiento de una enfermedad particular) a comercializar la salud (hacer hincapié en la prevención y asignar recursos a la atención de la salud de acuerdo con los servicios productivos que proporciona). Las inversiones en el marco del Programa 21 que no están directamente relacionadas con los programas de atención de la salud, por ejemplo, las inversiones que promueven el aumento de los ingresos, la reducción de la pobreza y la limitación de la contaminación, pueden proporcionar algunos de los medios más eficaces en función de los costos de lograr beneficios en lo que se refiere a la atención de la salud.

75. En muchos países en desarrollo, aunque existe la voluntad de pagar por el agua, la mayoría de la población no tiene acceso a un abastecimiento seguro y fiable. El establecimiento de nuevos sistemas de abastecimiento de agua y la rehabilitación de los existentes, junto con medidas pertinentes de fortalecimiento de las instituciones, podrían contribuir a reducir la incidencia de las enfermedades transmitidas por el agua. También permitirían mejorar la situación financiera de los abastecedores de agua e, indirectamente, del sector público.

76. La responsabilidad por los costos externos es un principio que hay que seguir en la financiación de las inversiones relacionadas con los asentamientos humanos, el agua dulce y los productos químicos tóxicos y desechos peligrosos. Por ejemplo, se pueden aplicar gravámenes a los transportes (como la imposición de peajes en las carreteras) para estimular el uso de medios de transporte que produzcan menos contaminación y congestión y para obtener los fondos necesarios para las inversiones en sistemas más coherentes con el desarrollo sostenible.

77. De modo análogo, se pueden imponer derechos por descarga de efluentes, como se ha hecho con éxito en varios países en desarrollo, a fin de desalentar la contaminación adicional de los recursos de agua dulce y de obtener fondos para resolver los problemas de contaminación existentes. En el Brasil se han utilizado con éxito fondos rotatorios para financiar el Plan Nacional de Saneamiento. Una recuperación más completa de los costos de los sistemas de abastecimiento de agua permitiría promover la conservación del agua y obtener fondos para ampliar y mejorar los sistemas. Sin embargo, se deben adoptar medidas para asegurar que los cambios en la estructura de los precios del agua no impongan cargas adicionales a los pobres o hagan que el agua potable se vuelva demasiado cara para ellos.

78. En el caso de los productos químicos tóxicos y los desechos peligrosos, se deben adoptar medidas para asegurar un cumplimiento más estricto de las convenciones internacionales. Además, los precios de los productos químicos tóxicos y los compuestos que producen desechos peligrosos no reflejan por lo general la totalidad de los costos para el medio ambiente de su utilización y eliminación. En virtud del principio "quien contamina paga", se debe hacer responsables a los productores de la eliminación en condiciones de seguridad de sus productos de desecho. La legislación sobre depósitos, en virtud de la cual los usuarios de productos químicos deben efectuar un depósito reembolsable únicamente cuando demuestren que se han eliminado en condiciones de seguridad los productos químicos y los desechos, es uno de los mecanismos que permiten obligar a los usuarios a hacerse responsables desde el punto de vista financiero de la utilización y eliminación de esos productos en condiciones de seguridad. La comunidad internacional debería examinar formas de ayudar a los países en desarrollo a obtener tecnología eficaz para resolver los problemas relacionados con los productos químicos tóxicos y los desechos peligrosos.

#### B. Medidas propuestas

79. Las medidas propuestas relativas a esta sección se señalan a la atención de la Comisión en el informe de su Grupo de Trabajo especial de composición abierta entre períodos de sesiones sobre finanzas (véase E/CN.17/1994/10).

### III. TRANSFERENCIA DE TECNOLOGÍA ECOLÓGICAMENTE RACIONAL, COOPERACIÓN Y AUMENTO DE LA CAPACIDAD

#### A. Consideraciones generales

80. El período transcurrido desde la primera reunión de la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible se caracterizó por el profundo interés demostrado por todos los países en la transferencia de tecnología ecológicamente racional. Los países desarrollados se han comprometido a garantizar que los países en desarrollo obtengan el tipo de tecnología que necesiten para proteger el medio ambiente. Por su parte, los países en desarrollo no escatiman esfuerzos por utilizar tecnología más racional y sostenible, pese a sus limitados recursos. En general se reconoce que, si bien la tecnología y su uso inapropiado han causado numerosos problemas ecológicos en todo el mundo, la tecnología ecológicamente racional es un elemento decisivo para abordar esos problemas. Ello se aplica, especialmente, a la tecnología perfeccionada de los procesos,

que aumenta la eficiencia de los procesos industriales y garantiza la retención, reciclado o tratamiento de los desechos con el objeto de que sirvan de insumo o productos para otros procesos.

81. El Gobierno de Noruega y la UNCTAD patrocinaron un importante curso práctico sobre transferencia y desarrollo de tecnología ecológicamente racional que se llevó a cabo en Oslo en octubre de 1993. El curso se centró en cuestiones conceptuales y normativas que conciernen a la transferencia de tecnología, en cuestiones relativas a la oferta y la demanda en relación con el proceso de transferencia de tecnología y en la determinación de elementos prioritarios para un programa de acción. Contó con la participación de un gran número de expertos, lo que indujo a que el debate se centrara en cuestiones pragmáticas y concretas.

82. Los Gobiernos de Colombia y los Estados Unidos de América patrocinaron conjuntamente un curso práctico sobre transferencia de tecnología ecológicamente racional, cooperación y aumento de la capacidad, realizado en Cartagena del 17 al 19 de noviembre de 1993. Se prestó atención principalmente a los aspectos sectoriales de la transferencia de tecnología, en el contexto del rendimiento energético y la ordenación de los desechos líquidos. El debate relativo a esos dos sectores generó ideas útiles para comprender las cuestiones relativas a la transferencia de tecnología en general.

83. Los dos cursos sentaron una base firme para la labor del Grupo de Trabajo Especial de composición abierta entre períodos de sesiones sobre transferencia de tecnología y cooperación, establecido por la Comisión en su primer período de sesiones. El informe del Grupo de Trabajo se presentó a la Comisión para que lo examinara en su segundo período de sesiones (E/CN.17/1994/11). Esos procesos llevados a cabo entre períodos de sesiones sirvieron de marco al debate sobre transferencia de tecnología durante ese período, lo que revela la importancia del diálogo que tuvo lugar fuera del marco oficial de la Comisión.

84. La Junta Consultiva de Alto Nivel sobre el Desarrollo Sostenible también analizó nuevos criterios para la transferencia de tecnología y su financiación (véase E/CN.17/1994/13). La Junta examinó, en particular, las posibilidades de cooperación entre los gobiernos y el sector empresarial, siempre y cuando se establecieran las condiciones propicias, con miras a atraer inversiones del sector privado. La Junta reconoció que ese criterio había de aplicarse en un contexto político y un marco normativo que sirvieran de guía a los mercados y garantizaran la obtención de soluciones social y ecológicamente acertadas. Con todo, se reconoció que la posibilidad de que los países atrajeran inversiones extranjeras directas variaba considerablemente y era muy escasa, en particular, en muchos países del África al Sur del Sáhara y en los países menos adelantados de las demás regiones. Es probable que la transferencia de tecnología en esos países dependa de la AOD, de la misma forma que el apoyo a la tecnología relativa a las actividades del sector público en materia de abastecimiento de agua y eliminación de desechos.

85. Los gobiernos de los países desarrollados y en desarrollo han llevado adelante programas prácticos para promover la transferencia de tecnología y la cooperación. Para muchos países desarrollados, la transferencia de tecnología

es un importante tema político en relación con la cooperación para el desarrollo y se está convirtiendo en uno de los principales criterios para evaluar propuestas de proyectos.

#### 1. Experiencia de los países desarrollados

86. Varios gobiernos de países desarrollados recurren cada vez más a los centros internacionales de intercambio de información existentes, por ejemplo, el Centro internacional de intercambio de información sobre procesos de producción menos contaminantes del PNUMA, que se encarga de registrar métodos para la reducción de desechos en la fuente, reuniones que se están por celebrar, documentos, expertos en producción menos contaminante y alternativas en materia de fuentes de información. Algunos gobiernos también utilizan el Sistema Internacional de Consulta en Materia de Fuentes de Información sobre el Medio Ambiente (INFOTERRA), del PNUMA, con carácter de centro de coordinación nacional de los servicios de referencias e intercambio de información sobre el medio ambiente. Ese sistema ayuda a determinar y precisar, entre otras cosas, cuáles son los vendedores nacionales de equipos para la lucha contra la contaminación, las tecnologías de alto rendimiento energético y los servicios y equipos correspondientes.

87. El Gobierno del Japón prestó ayuda al PNUMA para el establecimiento de un Centro Internacional de Tecnología Ambiental que desempeñará un papel de fundamental importancia en lo que se refiere a promover la transferencia de tecnología ecológicamente racional a los países en desarrollo y a los países con economía en transición. El Centro dispone de una base de datos sobre tecnología ecológicamente racional de países del mundo entero y promueve actividades de capacitación, consulta, estudio e investigación. También maneja información sobre tecnología para la ordenación ambiental sostenible en las ciudades, lagos de agua dulce, pantanos y cuencas fluviales. Otro país ha establecido tres centros nacionales de avance de la tecnología ambiental encargados de prestar servicios técnicos, administrativos y financieros especializados a las pequeñas y medianas empresas que se dedican a elaborar y comercializar tecnología ambiental.

88. Varios países desarrollados han demostrado interés en la tecnología de alto rendimiento energético, los programas sobre eficiencia energética y las investigaciones sobre fuentes de energía. Los Estados Unidos de América colaboraron en el establecimiento de la World Energy Efficiency Association (WEEA), que servirá de centro mundial de intercambio de información sobre los programas, tecnologías y medidas en materia de eficiencia energética. También promulgaron una ley nacional de política energética encaminada a facilitar la transferencia de tecnología y servicios de energía renovable a los países en desarrollo. Se concertó un acuerdo de colaboración en materia de ciencia y tecnología con el Gobierno de la India, encaminado a propiciar innovaciones en el sector de la energía eléctrica.

89. En Finlandia, el programa oficial de investigación en el sector de la energía se centra en la producción y el suministro, incluida la nueva tecnología de combustión y gasificación, además de investigaciones sobre ecología y conservación de la energía. Las investigaciones sobre conservación de la energía abordaron, especialmente, la elaboración de tecnologías para diversos

sectores consumidores de energía, entre ellos, la construcción y la producción industrial. Como resultado de esas actividades de investigación, se han generado productos y servicios que pueden competir con éxito en el plano internacional. El Gobierno de Noruega reorganizó totalmente sus consejos de investigación y creó nuevos cargos en las universidades con el objeto de que los catedráticos concentraran su actividad de investigación en las cuestiones ambientales. Es probable que en los programas de investigación se atribuya máxima prioridad al tema de la tecnología ecológicamente racional. Un país desarrollado y un país en desarrollo están investigando conjuntamente el uso de la teleobservación en el estudio de la desertificación y la erosión.

90. La Secretaría del Commonwealth, por conducto de sus programas de ciencia y tecnología y medio ambiente y a solicitud de los gobiernos de los países miembros y con su financiación, presta asistencia técnica a los países miembros en desarrollo a los efectos de que fortalezcan su capacidad de aplicar acertadamente la ciencia y la tecnología a la solución de problemas ecológicos (por ejemplo, técnicas de teleobservación para la ordenación de los recursos naturales, tecnología para aumentar el rendimiento energético, métodos de control de desechos y técnicas integradas de protección de cultivos para la lucha eficiente contra las plagas). Se hizo especial hincapié en la difusión de información sobre la evaluación, adaptación y gestión de la tecnología ecológicamente racional, mediante programas de capacitación y servicios de asesoramiento. La Red del Commonwealth de Tecnología de la Información para el Desarrollo (COMNET-IT) presenta un potencial considerable para reforzar la difusión de información sobre la tecnología ecológicamente racional entre los países miembros.

91. El Comité de Asistencia para el Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) ha respondido directamente a la necesidad de establecer criterios y mecanismos para la ejecución de los acuerdos emanados de la CNUMAD sobre capacidad institucional, aumento de la capacidad y disposiciones financieras para la cooperación en materia de tecnología ecológicamente racional. En enero de 1994, los miembros del CAD convinieron en un marco común de referencia para los diversos participantes de los países desarrollados y en desarrollo, que tuviera en cuenta las lecciones extraídas de las actividades de asistencia, las condiciones propicias y las consecuencias para los respectivos participantes. La transferencia eficaz de tecnología, la cooperación y el aumento de la capacidad para el desarrollo sostenible se basan en el examen previo por parte del CAD de los cambios tecnológicos en los países menos adelantados<sup>12</sup>. Un documento de trabajo destinado a orientar la labor sectorial se someterá a revisión a medida que progresen los trabajos relativos a las diversas necesidades sectoriales y que se profundice el análisis de las experiencias realizadas. En materia de atención a las necesidades sectoriales, la OCDE, en colaboración con el PNUMA y la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI), procura encontrar los medios para que los países donantes del CAD puedan prestar asistencia a los países en desarrollo con el objeto de propugnar la utilización de tecnología de producción industrial menos contaminante.

92. El Gobierno del Canadá ha iniciado un programa de comercialización de tecnología ambiental. Se trata de un fondo de 80 millones de dólares destinado a la demostración y comercialización de nuevas tecnologías ambientales y a la formulación y demostración de programas de conservación de recursos y energía.

El Gobierno de Noruega financia la transferencia de programas de conocimientos técnicos relativos a estrategias para la reducción al mínimo de los desechos y la producción menos contaminante.

93. Los países desarrollados patrocinan una gran cantidad de programas de aumento de la capacidad y capacitación que benefician a los países en desarrollo y a los países con economía en transición. El Gobierno de Bélgica, en particular, fomenta la cooperación científica entre varios países de Europa central y oriental en relación con cuestiones ambientales y tecnológicas. Se han instituido más de 100 becas para programas especializados de investigación.

94. En el aspecto financiero, el Gobierno de Finlandia tiene un plan de créditos predeterminados en condiciones de favor para los países en desarrollo que se ha utilizado para transferir tecnología ecológicamente racional, particularmente la relativa a la pulpa papelera y el papel, la producción de energía y el tratamiento de aguas residuales. Como resultado de las nuevas normas, se ampliarán los créditos en condiciones favorables a proyectos relacionados con el desarrollo de infraestructuras y las inversiones en la protección del medio ambiente. Se presta cada vez mayor atención a los aspectos ecológicos de los proyectos financiados con créditos predeterminados en condiciones favorables. Finlandia también estableció un fondo de cooperación para el desarrollo industrial con el objeto de promover el desarrollo económico y social de los países en desarrollo mediante la transferencia de recursos humanos y materiales. Los principales instrumentos del fondo son la participación en el capital, préstamos, garantías y la financiación de estudios de viabilidad y otros estudios previos a las inversiones. La mayor parte de los fondos se han utilizado en la silvicultura, las industrias forestales, la energía y el transporte.

## 2. Experiencia de los países en desarrollo

95. Varios países en desarrollo todavía no se han beneficiado con la transferencia de tecnología y muchos aún no han podido organizar los estudios necesarios para evaluar la experiencia nacional en ese aspecto. En muchos de ellos, los recursos humanos, técnicos y financieros todavía no son adecuados, hecho que impone graves limitaciones a su capacidad de satisfacer las exigencias del Programa 21.

96. Malasia preside un Grupo Consultivo de Gestión Tecnológica que consiste en una red cooperativa descentralizada que comprende directores de tecnología, economistas, planificadores, ecologistas, abogados, banqueros, ingenieros y principales ejecutivos de las empresas. Se ha solicitado apoyo financiero internacional para el programa sobre gestión de la ciencia y la tecnología y algunos países desarrollados han respondido a ese llamamiento.

97. El Centro Regional Africano de Tecnología indica que, en sus esfuerzos por aumentar la capacidad tecnológica regional, sigue abordando una multitud de cuestiones relativas a la tecnología, entre las cuales figuran cuestiones normativas, financieras, vinculaciones, asistencia externa, consecuencias para el medio ambiente, preferencia social y herencia cultural, y participación del sector privado.

98. La transferencia de tecnología, por ejemplo, desempeña un papel importante en sus actividades. La filosofía del Centro sobre la transferencia de tecnología está basada en: a) la evaluación de las necesidades tecnológicas; y b) la adquisición, adaptación, optimización, formulación y difusión de tecnología.

99. Todo ello implica la transferencia de equipos y servicios, la transferencia de especialización en operación y mantenimiento de los sistemas de producción y la transferencia de capacidad tecnológica, incluida la ingeniería inversa y de diseño. Según el Centro, por diversos motivos la transferencia de tecnología, la comercialización de los resultados de la investigación tecnológica y el proceso de cambio tecnológico en general no se han arraigado firmemente en muchos países africanos.

100. No es frecuente que en esos países se adopte una política tecnológica oficial que sirva de guía a la formulación y promoción de la tecnología. Por otra parte, los centros de coordinación de los órganos oficiales de ejecución en materia de tecnología se encuentran en un estado de constante incertidumbre como resultado de los cambios repentinos de régimen y dirección. Esos órganos también adolecen de una serie de problemas, entre ellos, la carencia de una política en la materia y la financiación irregular e inadecuada. Tampoco se dispone de una voluntad política general ni de un compromiso con respecto a la tecnología en su carácter de variable estratégica esencial para el desarrollo. Todo ello, en combinación con otros factores, ha dado lugar a que se desperdicien recursos humanos, debido al éxodo de profesionales y al desarrollo desequilibrado de los recursos humanos. La población prefiere, en general, la tecnología importada en lugar de la nacional. De esa forma, la comercialización de los resultados de la actividad nacional de investigación y desarrollo se vuelve extremadamente difícil.

101. Muy a menudo, los investigadores e industriales africanos no disponen de las condiciones científicas apropiadas, ya que no existe un sector científico y tecnológico bien organizado que participe activamente en los esfuerzos por resolver los problemas del desarrollo. Esos investigadores generalmente trabajan en forma aislada y se ven afectados por la ausencia de interlocutores válidos de su especialidad en sus propios países. Por otra parte, la información no es adecuada. Además, la mayoría de las veces existen obstáculos para la participación de los investigadores africanos en los acontecimientos científicos internacionales (por ejemplo, seminarios, simposios y congresos) como resultado de la carencia de medios financieros para sufragar los gastos de inscripción, viaje y dietas. Por ese motivo, los investigadores africanos casi siempre están ausentes de los foros en que se debaten las novedades mundiales en materia de ciencia y tecnología.

102. Además, las escasas posibilidades de los mercados nacionales, la complementariedad de los recursos (por ejemplo, cereales, horticultura, riqueza pecuaria, productos del mar y silvicultura) según las características concretas del medio ambiente en las diversas zonas (por ejemplo, saheliana, guineo-ecuatorial, costera y ecuatorial) y la escasez de recursos (humanos, físicos y financieros) realzan la importancia de evitar la reiteración y promover la cooperación subregional, regional e internacional.

### 3. Experiencia de los países en transición

103. Si bien no se dispone de numerosos informes de los países con economía en transición, es evidente que muchos de ellos trabajan con una tecnología industrial antigua y, en muchos casos, obsoleta, caracterizada por un alto consumo de energía y material por unidad de producción, métodos limitados de lucha contra la contaminación y las consiguientes consecuencias negativas para el medio ambiente. La nueva tecnología industrial se introduce muy lentamente debido a la carencia de fondos. En varios países se presta especial atención a la producción y el consumo de energía, haciendo hincapié, en particular, en la racionalización del uso de la energía y su conservación y en la elaboración de nueva tecnología que utilice fuentes de energía nuevas y renovables. También se atienden los sectores del transporte, la agricultura y el tratamiento de desechos.

104. En resumen, la cuestión de la transferencia de tecnología ecológicamente racional es uno de los temas del Programa 21 que más interés concita, en general, de los países y las organizaciones internacionales. Es preciso redoblar los esfuerzos por reunir más información acerca de cómo se produce la transferencia de tecnología y qué tecnología se transfiere. Una gran parte de la transferencia de tecnología se lleva a cabo mediante inversiones extranjeras directas y es necesario y urgente hallar mejores fuentes de información y comunicación sobre las actividades realizadas y las personas que las realizan.

#### B. Medidas propuestas

105. Las medidas propuestas relativas a esta sección se señalan a la atención de la Comisión en el informe de su Grupo de Trabajo Especial de composición abierta entre períodos de sesiones sobre transferencia de tecnología y cooperación (véase E/CN.17/1994/11).

## IV. ESTRUCTURAS DE ADOPCIÓN DE DECISIONES

#### A. Arreglos institucionales complementarios de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo

106. El capítulo 38 del Programa 21 aborda la estructura institucional necesaria para la aplicación de las decisiones adoptadas durante la Conferencia de Río. Se hace hincapié en los arreglos institucionales en a) el sistema de las Naciones Unidas; b) los gobiernos nacionales; y c) las organizaciones no gubernamentales y los grupos principales. A continuación se examinan las dos primeras categorías. Los grupos principales y las organizaciones no gubernamentales se examinan por separado en otra sección de la presente sinopsis.

## 1. Sistema de las Naciones Unidas

### a) Asamblea General

107. Conforme al párrafo 38.9 del Programa 21, la Asamblea General, teniendo en cuenta el acuerdo logrado a los efectos de llevar a cabo un examen general del Programa 21 en 1997, exhortó a la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible a que vigilara y examinara la ejecución del Programa 21<sup>13</sup>.

### b) Comisión sobre el Desarrollo Sostenible

108. Por solicitud de la Asamblea General<sup>13</sup>, el Consejo Económico y Social estableció una Comisión sobre el Desarrollo Sostenible, de alto nivel, con carácter de comisión orgánica del Consejo, a fin de velar por la acción complementaria y eficaz de las actividades derivadas de la Conferencia, así como para promover la cooperación internacional y racionalizar el mecanismo intergubernamental de adopción de decisiones a los efectos de la integración de las cuestiones relacionadas con el medio ambiente y el desarrollo, y para examinar los progresos realizados en la ejecución del Programa 21 en los planos nacional, regional e internacional. La Comisión, que se reúne una vez por año, está integrada por 53 Estados miembros<sup>14</sup>.

### c) Mecanismo interinstitucional de coordinación de alto nivel

109. En el párrafo 38.16 del Programa 21 se hizo hincapié en la necesidad de establecer un mecanismo de coordinación de alto nivel cuyo liderazgo fuera ejercido directamente por el Secretario General, a los efectos de garantizar una respuesta coordinada a nivel de todo el sistema en el proceso de seguimiento de las actividades a que diera lugar la CNUMAD y se recomendó que esa función se asignara al Comité Administrativo de Coordinación (CAC). La Conferencia también recomendó al CAC que considerara la posibilidad de establecer un grupo de tareas, subcomité o junta especial que se encargara de vigilar la ejecución del Programa 21.

110. Inmediatamente después de la Conferencia, el Secretario General estableció un grupo especial de tareas del CAC. Por recomendación del grupo de tareas, el CAC, en su segundo período de sesiones de 1992, decidió establecer el Comité Interinstitucional sobre el Desarrollo Sostenible, con carácter de órgano subsidiario encargado de determinar las principales cuestiones normativas en relación con las medidas complementarias de la Conferencia adoptadas por el sistema de las Naciones Unidas y de asesorarlo sobre los medios y arbitrios necesarios para abordarlas, de manera que se lograra una cooperación y una coordinación eficaces del sistema de las Naciones Unidas en la ejecución del Programa 21. Participan en el Comité Interinstitucional funcionarios de nivel superior. La participación está abierta a todos los miembros del CAC, pero los miembros básicos son el PNUMA, el PNUD, la OIT, la FAO, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), la Organización Mundial de la Salud (OMS), el Banco Mundial, la Organización Meteorológica Mundial (OMM) y el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA). Ejerce la presidencia el Departamento de Coordinación de Políticas y de Desarrollo Sostenible.

111. El Comité Interinstitucional se ha reunido tres veces desde su creación. Las reuniones más recientes tuvieron lugar del 2 al 4 de marzo de 1994. El Comité Interinstitucional designó a determinadas organizaciones del sistema de las Naciones Unidas en calidad de directores de trabajos en relación con cada uno de los capítulos del Programa 21. Los directores de trabajos se encargan de establecer una red de colaboración e intercambio de información, mantener una interacción y un contacto intensos dentro del sistema de las Naciones Unidas, servir de catalizadores de las actividades y los programas conjuntos y formular estrategias comunes. El Comité Interinstitucional aprobó un programa para sus directores de trabajos que concuerda con el programa de trabajo temático y multianual de la Comisión. En consecuencia, en su tercer período de sesiones, el Comité Interinstitucional examinó los informes de los directores de trabajos en relación con los capítulos pertinentes de las agrupaciones temáticas multisectoriales, así como también con los productos químicos tóxicos, los desechos peligrosos, el agua dulce, los asentamientos humanos y la salud. Determinó algunos sectores en que la colaboración o la acción conjunta podría servir para llenar determinados vacíos o fortalecer la labor actual del sistema.

112. Además, el CAC observó que el Programa 21 y la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible estaban ejerciendo una influencia profunda y de gran alcance en los programas y prioridades de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. Actualmente se lleva a cabo un examen a fondo de sus programas de trabajo, una reordenación de sus prioridades y, en la medida de lo posible, una redistribución de recursos, con el objeto de concentrarse en prestar asistencia a los países para que puedan lograr los objetivos fundamentales del Programa 21 en sus respectivas esferas de competencia.

d) Junta Consultiva de Alto Nivel sobre el Desarrollo Sostenible

113. En respuesta al párrafo 38.18 del Programa 21 y a la ratificación correspondiente de la Asamblea General<sup>15</sup>, el Secretario General designó a la Junta Consultiva de Alto Nivel en julio de 1993 para que llevara a cabo un amplio examen de las cuestiones relacionadas con la ejecución del Programa 21, teniendo en cuenta el programa de trabajo temático y multianual de la Comisión, y prestara asesoramiento técnico al Secretario General y, por conducto de éste, a la Comisión, el Consejo Económico y Social y la Asamblea General.

114. La primera sesión de la Junta, celebrada en septiembre de 1993, se dedicó mayormente a cuestiones de organización. La segunda sesión, celebrada en marzo de 1994, se centró en tres temas amplios<sup>16</sup> e hizo especial hincapié en la necesidad de establecer nuevos vínculos. Estos comprenden las relaciones que se establezcan entre las instituciones mundiales, regionales, nacionales y subnacionales con el objeto de vincular a los gobiernos con el sector de los negocios, la industria y el comercio, en estrecha colaboración para la transferencia de tecnología y la cooperación. También se aludió a los vínculos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, entre sí y con las organizaciones no gubernamentales, en los sectores de las ciencias, el medio ambiente, el desarrollo sostenible, la asistencia humanitaria, los negocios, la industria y el comercio, el trabajo y muchos otros sectores de la sociedad.

115. En su tercera sesión, que se celebrará en octubre de 1994, la Junta ha decidido dedicarse a los tres temas siguientes: a) vínculos entre el desarrollo económico, social y político en un mundo en evolución, especialmente en relación con la alimentación, el crecimiento y la migración de la población y el comercio y el medio ambiente; b) aumento de la capacidad, teniendo en cuenta principalmente la educación basada en valores para la sostenibilidad; y c) medidas concretas para crear alianzas.

e) Estructura de apoyo de secretaría

116. Con efecto a partir del 1º de julio de 1993, el Secretario General de las Naciones Unidas estableció el Departamento de Coordinación de Políticas y de Desarrollo Sostenible, uno de los tres nuevos departamentos de la Sede en los sectores económico, social y afines. Este nuevo Departamento presta apoyo sustantivo al Consejo Económico y Social y a la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible, así como también a determinados procesos de negociación iniciados por la Asamblea General, por ejemplo, el Comité Intergubernamental de Negociación de una Convención Marco sobre el Cambio Climático y el Comité Intergubernamental de Negociación encargado de elaborar una convención internacional de lucha contra la desertificación en los países afectados por sequía grave o desertificación, en particular en África. El Departamento también presta apoyo a la Junta Consultiva de Alto Nivel sobre el Desarrollo Sostenible y a otros órganos técnicos. Presta asistencia al Secretario General en el ejercicio de sus funciones de coordinación a nivel de todo el sistema mediante los servicios técnicos del CAC y su mecanismo subsidiario, incluido el Comité Interinstitucional sobre el Desarrollo Sostenible, y se encarga de vigilar la ejecución del Programa 21 y de garantizar que se complementen eficazmente las medidas derivadas de la CNUMAD, incluidos los preparativos para la Conferencia Mundial sobre el Desarrollo Sostenible de los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo.

## 2. Experiencia de los países

117. A continuación se examinan algunas tendencias importantes, en relación con la adopción de decisiones para el desarrollo sostenible, que se observan en las respuestas facilitadas por los Estados Miembros. El espíritu de innovación ha impulsado a los países a proporcionar información sobre las medidas que están adoptando. Si bien estadísticamente no se trata de una muestra "representativa", las respuestas sirven de modelo para las estructuras de adopción de decisiones.

a) Política y planes de desarrollo sostenible

118. Se están estableciendo planes para la ordenación del medio y el desarrollo sostenible a nivel nacional y, en muchos casos, a nivel de los distritos o provincias y localidades. Algunos de esos planes son marcos normativos; otros establecen metas y objetivos concretos. La mayoría de ellos son integrales y multisectoriales. En algunos casos, se han formulado planes sectoriales para la protección del medio ambiente sobre la base del plan global, pero también se da el caso contrario. Los planes sectoriales existentes se han integrado en un programa nacional único. Algunos planes se ejecutarán en una fecha próxima; otros están incluidos en programas quinquenales y otros están proyectados a lo

largo de un decenio. En algunos casos, los países están llevando a cabo análisis profundos de su política y planes actuales para comprobar que coincidan con las actividades previstas en el Programa 21.

119. Con todo, muchos países en desarrollo han de hacer frente periódicamente a presiones conflictivas en la preparación de estrategias nacionales de desarrollo sostenible, planes de acción nacionales de protección del medio ambiente, estrategias nacionales de conservación y otros llamamientos internacionales para elaborar planes centralizados que aborden cuestiones ambientales y de desarrollo. Es preciso racionalizar esas gestiones nacionales de planificación con el objeto de lograr que se utilicen de manera eficiente los escasos recursos de que se dispone. Las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, en particular el PNUD y el Banco Mundial, examinan la forma de unificar y racionalizar la planificación estratégica a los efectos de evitar la duplicación de esfuerzos.

120. Varios países también han establecido planes nacionales en cumplimiento de los acuerdos internacionales más recientes y previstos en relación con el desarrollo sostenible, incluidos los concernientes a la diversidad biológica, la desertificación, los bosques y el cambio climático.

121. Los marcos normativos y planes disponen cada vez más del marco jurídico necesario y una gran parte de la legislación existente en materia de medio ambiente se encuentra en proceso de revisión. Con todo, es necesario prestar apoyo a los países en desarrollo para que fortalezcan su capacidad de establecer marcos jurídicos nacionales para el desarrollo sostenible.

122. Alrededor de un tercio de los países que respondieron apoyaban firmemente la evaluación de los efectos ambientales, tanto en la adopción de decisiones como en relación con los proyectos. Por ejemplo, el Gobierno de Sri Lanka indicó que había establecido grupos de evaluación y comités de observación al respecto en todos los organismos encargados de aprobar proyectos.

b) Instrumentos económicos y contabilidad ambiental

123. Varios países han instituido impuestos y tarifas para la protección del medio ambiente. En Hungría se cobra un impuesto sobre la gasolina destinado a un fondo para la protección del medio ambiente. En los Países Bajos hay nuevos impuestos ambientales sobre los combustibles, el uranio, las aguas subterráneas y los desechos y se va a imponer un gravamen sobre el amoníaco. Varios países están modificando los métodos de eliminación de desechos y examinando instrumentos normativos para propiciar el reciclado.

124. Se hizo hincapié en la importancia de la contabilidad ambiental y en la necesidad de elaborar indicadores de desarrollo sostenible que sean de fácil comprensión y aplicables en el plano internacional. Los Países Bajos utilizan indicadores nacionales en su Plan Nacional de Política Ambiental, publicado cada cuatro años. En el futuro, la presentación de informes sobre la ejecución del Programa 21 puede beneficiarse en gran medida con la formulación de indicadores acertados del desarrollo sostenible.

c) Estructuras nacionales

125. Muchos países establecieron órganos interministeriales para coordinar la labor de todos los ministerios en materia de desarrollo sostenible. En algunos casos, esos órganos son presididos por el Primer Ministro o un funcionario de categoría análoga, pero la mayoría de ellos son presididos por el Ministro del Medio Ambiente. En Noruega hay dos órganos nacionales de coordinación, uno para el desarrollo sostenible en el país y el otro para cuestiones internacionales relativas al medio ambiente. Malasia ha establecido varios mecanismos de coordinación a nivel estatal y federal para abordar cuestiones concretas relativas al Programa 21. En el Reino Unido, los "ministros ecológicos" designados para cada departamento han elaborado estrategias de administración interna encaminadas a la protección del medio ambiente y han emprendido esfuerzos por formular sistemas de ordenación del medio a nivel local y central para fines de 1994. Algunos países también han nombrado grupos consultivos de alto nivel, tanto permanentes como especiales, para que asesoren al gobierno.

d) Participación e información públicas

126. En muchos casos se considera sobremanera importante la capacidad del público, es decir, los ciudadanos a título individual, de participar en el proceso de adopción de decisiones para el desarrollo sostenible. Algunos países han establecido grupos especiales de trabajo integrados por particulares para que presten asistencia en materia de adopción de decisiones sobre determinadas cuestiones. Se llevan a cabo mesas redondas en los planos federal, provincial y local con el objeto de lograr consenso entre los representantes de los grupos y sectores importantes y de examinar con toda franqueza las cuestiones relativas al medio ambiente y la economía. En el Reino Unido, la Iniciativa cívica en defensa del medio ambiente está logrando establecer comunicación entre el Gobierno y los ciudadanos. El Gobierno de Islandia ha establecido una Asamblea Nacional del Medio Ambiente que se reunirá periódicamente y servirá de foro para intercambiar ideas en relación con el desarrollo sostenible. También se alienta la creación de las correspondientes asambleas a nivel local. Por otra parte, se está generalizando la promulgación de leyes que garantizan el derecho del público a tener acceso a la información sobre las cuestiones ambientales.

127. Se hizo hincapié en la necesidad de poner al alcance del público la información sobre el desarrollo sostenible en los planos local, nacional e internacional. El Gobierno del Japón subrayó que era necesario estudiar la posibilidad de que los países cooperaran para promover la integración mundial de la información geográfica. El Gobierno de los Países Bajos comunicó que había establecido una red de expertos, llamados planificadores ambientales, que se encargaría de intercambiar información sobre la estructura y el contenido de los planes y estrategias ambientales. El Gobierno del Canadá indicó que estaba elaborando un sistema de información para individualizar y comunicar información sobre la ejecución del Programa 21.

B. Instrumentos y mecanismos jurídicos internacionales

128. En la adición al presente informe se suministra información sobre los instrumentos jurídicos que fueron librados a la firma en Río, a saber, la Convención Marco sobre el Cambio Climático y el Convenio sobre la Diversidad Biológica, así como también sobre la convención internacional de lucha contra la desertificación en los países afectados por sequía grave o desertificación, en particular en Africa, recomendada en el Programa 21.

129. A continuación figuran otros acontecimientos recientes relativos al Programa 21 en materia de derecho internacional:

a) Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación. El 25 de marzo de 1994, la Conferencia de las Partes aprobó la prohibición de todas las exportaciones de desechos peligrosos, incluidos los destinados al reciclado, a partir del 31 de diciembre de 1997. Se prohíbe, con efecto inmediato, la exportación de desechos peligrosos producidos en cualquiera de los países de la OCDE a cualquier país ajeno a esa Organización para su eliminación definitiva;

b) Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar. Esa Convención entrará en vigor el 16 de noviembre de 1994. En ese momento se pedirá al Secretario General, entre otras cosas, que colabore en el establecimiento de dos nuevos órganos, la Autoridad Internacional de los Fondos Marinos, que se encargará de administrar el régimen que regula los fondos marinos, y el Tribunal Internacional del Derecho del Mar. También habrá de establecer la Comisión de Límites de la Plataforma Continental y prestarle servicios.

130. Del 14 al 16 de abril de 1994 se celebrará, con el patrocinio del Gobierno de Austria, un Simposio Internacional sobre el Derecho del Mar, que, según se prevé, aportará información a la Comisión en materia de instrumentos jurídicos internacionales.

131. Además, algunos países formularon sugerencias sobre sectores en los que podrían surgir nuevos acuerdos internacionales. Entre ellos figuran los siguientes: a) destrucción del medio ambiente durante los conflictos armados; b) ordenación eficaz de las poblaciones de peces en la alta mar; c) incorporación de los principios relativos a los bosques en una convención internacional. También se hizo hincapié en la adopción inmediata de la Convención sobre Seguridad Nuclear y la realización de otros estudios para la coordinación de actividades en los mecanismos existentes de solución de controversias.

Medidas propuestas

132. Muchos países en desarrollo han de hacer frente periódicamente a presiones conflictivas en la preparación de estrategias nacionales de desarrollo sostenible, planes de acción nacionales de protección del medio ambiente, estrategias nacionales de conservación y otros llamamientos internacionales para elaborar planes centralizados que aborden cuestiones ambientales y de

desarrollo. Es preciso racionalizar tanto los llamamientos internacionales para la elaboración de esos planes como las gestiones nacionales de planificación, a los efectos de lograr que se utilicen mejor los escasos recursos de que se dispone.

133. Es necesario reforzar las actividades de fomento de la capacidad y el apoyo técnico que se presta a los países en desarrollo con el objeto de que fortalezcan su capacidad de analizar y actualizar sus marcos jurídicos nacionales para el desarrollo sostenible.

134. Se reconoce que la evaluación de los efectos ambientales es un instrumento esencial para la adopción de decisiones y la evaluación de proyectos. Es preciso fortalecer todavía más la capacidad de los países para elaborar una metodología eficaz de evaluación en la materia.

135. Ha de acelerarse la labor relativa a los indicadores del medio ambiente y el desarrollo sostenible a los efectos de perfeccionar el proceso de presentación de informes con respecto a la ejecución del Programa 21 y a las estrategias nacionales de desarrollo sostenible.

136. Es necesario mejorar el acceso a la información sobre el desarrollo sostenible en los planos local, nacional e internacional y debería impulsarse la promulgación de leyes que garantizaran el derecho del público a tener acceso a la información sobre cuestiones ambientales.

#### V. PAPEL DE LOS GRUPOS PRINCIPALES

137. La relación de la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible con los grupos principales<sup>17</sup> está determinada en el capítulo 38 del Programa 21. Supone, entre otras cosas, recibir y analizar la información aportada por los grupos principales en relación con la ejecución del Programa 21 en todos los planos; fortalecer el diálogo entre esos grupos y la Comisión; establecer un mecanismo abierto y eficaz de participación; y ampliar el papel de los grupos principales en el sistema de las Naciones Unidas (párrs. 38.13 y 38.43). Por otra parte, los capítulos 23 a 32 del Programa 21, que abarcan nueve grupos principales, contienen otras sugerencias acerca de la relación complementaria que la Comisión, el sistema de las Naciones Unidas y los gobiernos pueden establecer con cada grupo.

138. A continuación, figura una síntesis relativa a los siguientes aspectos: a) información recibida por la Secretaría de los grupos principales en relación con los temas que ha de examinar la Comisión en 1994 y b) el grado de "complementariedad" a que han llegado las relaciones entre los órganos gubernamentales e intergubernamentales. En el documento básico preparado por la Secretaría figura un examen más pormenorizado del papel y la contribución de los grupos principales a la ejecución del Programa 21.

A. Contribución de los grupos principales a los informes sobre el examen temático de los progresos realizados

139. La cantidad de informes oficiales de los grupos principales sobre el examen temático de los progresos realizados en 1994 (que abarca temas sectoriales y multisectoriales) fue menor de lo que se esperaba. Hasta el momento de redactarse el presente informe, la Secretaría había recibido informes temáticos oficiales de nueve grupos, dos de los cuales fueron enviados por grupos pertenecientes a países en desarrollo. De los nueve grupos algunos presentaron varios informes temáticos y otro material pertinente al Programa 21 en general. En total, unos 40 grupos enviaron reseñas por escrito, 13 de las cuales provenían de grupos pertenecientes a países en desarrollo. Algunas contenían propuestas normativas y programáticas, información sobre las actividades del grupo en general y solicitudes de información o apoyo financiero para diversos proyectos formulados en cumplimiento del Programa 21.

140. Con todo, la escasa cantidad de informes no indica una falta de interés de parte de los grupos principales en participar en las diversas gestiones nacionales e internacionales encaminadas a dar cumplimiento al Programa 21. Si bien la expresión "grupos principales" y el examen actual de sus actividades constituyen novedades, no ocurre lo mismo con la participación de las organizaciones no gubernamentales en las actividades relativas al medio ambiente y el desarrollo.

141. La Secretaría y en general, las organizaciones de las Naciones Unidas examinaron numerosos boletines, otras publicaciones pertinentes y varias redes electrónicas de organizaciones no gubernamentales y participaron en conferencias y otras reuniones organizadas por éstas. Esa actividad de examen confirmó que actualmente las organizaciones no gubernamentales y otros grupos principales llevan a cabo actividades en relación con el proceso de seguimiento de la ejecución del Programa 21. Por consiguiente, la carencia de informes de los grupos principales parece tener más relación con otros factores que con la falta de interés, compromiso o participación. Entre esos factores figuran la carencia de recursos humanos y financieros (principalmente de parte de los grupos principales de los países en desarrollo) y la incertidumbre con respecto a la manera en que el sistema de las Naciones Unidas y los gobiernos llevarán a la práctica las actividades previstas en los capítulos del Programa 21 relativos a esos grupos, en particular, habida cuenta de la inminente revisión por parte del Consejo Económico y Social de la participación de las organizaciones no gubernamentales en las Naciones Unidas.

142. Una razón importante de esa carencia de informes es que muchos grupos principales atribuyen mayor prioridad a la labor sobre el terreno que a la preparación de informes. Para esta última se requiere la reasignación de los escasos recursos humanos y financieros de que se dispone y la reorientación de prioridades, lo que no se justifica muy fácilmente si se tiene en cuenta que no se sabe a ciencia cierta de qué manera y en qué medida esos informes pueden influir en las actividades de la Comisión.

B. Apoyo gubernamental e intergubernamental a los grupos principales<sup>18</sup>

143. En el preámbulo de la sección III, capítulo 23, del Programa 21 se determinan dos objetivos principales al respecto: la ejecución del Programa 21 exige una amplia participación de la opinión pública en la adopción de decisiones y para lograrla, es preciso establecer nuevas formas de participación<sup>19</sup>. Habida cuenta de que no hay ningún capítulo dedicado en general a los "grupos principales", se considera que los objetivos de ese preámbulo atañen a éstos.

144. La Secretaría no recibió ninguna información de los grupos principales en que se evaluara su grado de participación en la adopción de decisiones en los planos nacional e internacional. Es posible que el concepto de "amplia participación de la opinión pública en la adopción de decisiones" haya de explicitarse en los planos nacional e internacional a los efectos de que en el futuro se genere la información necesaria.

145. Los informes recibidos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas indican algunas tendencias positivas incipientes en relación con las "nuevas formas de participación", incluida la participación en la adopción de decisiones, si se entiende por esto último la participación en la formulación y planificación de programas por conducto de comités oficiales o mecanismos válidos de consulta. Todavía no se ha confirmado la estabilidad de esas tendencias.

146. Para cumplir los objetivos que figuran en el preámbulo de la sección III, es preciso abordar algunos problemas, entre ellos, a) la falta de criterios claros de participación, particularmente si se tiene en cuenta que los grupos principales son muy heterogéneos y están sometidos a constante evolución; y b) las limitaciones institucionales, principalmente de las organizaciones intergubernamentales, para dar cabida a una mayor participación de los grupos principales.

147. Con todo, es posible que las tendencias incipientes constituyan cada vez más la regla, y no la excepción. En general, las instituciones gubernamentales e intergubernamentales reconocen cada vez más las contribuciones reales y posibles de algunos de los nueve grupos principales, o de todos ellos, al desarrollo sostenible. Por ejemplo, en muchos informes nacionales se indica la importancia de la función especial que desempeñan las autoridades locales en la ejecución del Programa 21 en el plano local, así como también en la creación de coaliciones locales de participación y el establecimiento de vínculos entre las comunidades locales y las instituciones nacionales. Por otra parte, se indica el papel que cumple la mujer y su educación en la atención de la salud de la familia y el tratamiento de productos químicos tóxicos y desechos peligrosos a nivel local, con carácter de nexo esencial entre la política internacional y nacional. Algunos organismos de las Naciones Unidas y gobiernos también sugieren la participación de otros "grupos principales", por ejemplo, de personas de edad, minusválidos y medios de difusión. Se podría interpretar que eso constituye un compromiso de parte de las instituciones gubernamentales e intergubernamentales con respecto a fomentar una participación cada vez mayor y más variada de los grupos principales en las actividades relativas al desarrollo sostenible.

Medidas propuestas

148. No cabe duda de que es preciso aumentar la cantidad y mejorar la calidad de la información relativa al papel y las contribuciones de los grupos principales. La Comisión quizás desee solicitar a los gobiernos y a los órganos intergubernamentales que suministren información sobre el grado de participación de las organizaciones de grupos principales. La información podría abarcar, entre otras cosas, los siguientes aspectos:

a) Participación de las organizaciones de los grupos principales en actividades relativas al desarrollo sostenible, incluida la participación en la formulación, ejecución y evaluación de proyectos en los planos nacional, regional e internacional;

b) Métodos nuevos e innovadores para aumentar la cantidad de consultas con las organizaciones de grupos principales y mejorar su calidad;

c) Indicadores pertinentes, por ejemplo, asignación de recursos financieros y de otra índole y aciertos y desaciertos en relación con la asistencia institucional y técnica que se presta;

d) Determinación de posibles obstáculos y sugerencias para superarlos en el futuro.

149. La Comisión quizás desee solicitar estudios pormenorizados y periódicos de las actividades de los grupos principales en materia de desarrollo sostenible con el objeto de individualizar concretamente a los participantes, evaluar las necesidades y recoger sugerencias innovadoras.

150. La Comisión quizás también examine la posibilidad de solicitar que se presente una serie coordinada de "reseñas de aciertos" con respecto a la participación de los grupos principales en las actividades de desarrollo sostenible de los organismos de las Naciones Unidas y los gobiernos. Esa actividad podría ser dirigida por la Secretaría y coordinarse por conducto del Comité Interinstitucional sobre el Desarrollo Sostenible.

151. La Comisión podría examinar la posibilidad de desempeñar un papel más activo con respecto a la participación y función de los grupos principales en la ejecución del Programa 21. Podría promover seminarios y mesas redondas sobre las agrupaciones temáticas correspondientes a cada año, así como también conferencias pertinentes patrocinadas conjuntamente por los grupos principales, los organismos de las Naciones Unidas y la secretaría de la Comisión.

152. La Comisión tal vez desee examinar la mejor manera de utilizar el aporte de los grupos principales en los informes e información de otra índole y en los debates y procesos de negociación. Como punto de partida, podría establecerse una publicación anual o bianual en la que figurara la información de los grupos principales y que les sirviera de testimonio de que sus esfuerzos y aporte no son desatendidos.

153. La Comisión quizás desee exhortar a los organismos de las Naciones Unidas que tienen oficinas exteriores y a otras organizaciones nacionales o regionales a que no escatimen esfuerzos por crear y reforzar el apoyo a los grupos principales. Ese apoyo podría abarcar asistencia, capacitación y transferencia en materia institucional, técnica, administrativa y financiera.

#### Notas

<sup>1</sup> Ulrich Hoffmann y Dusan Zivrovic, "Demand growth for industrial raw materials and its determinants: an analysis for the period 1965-1988", documentos de trabajo de la UNCTAD, No. 50, noviembre de 1992.

<sup>2</sup> Las tendencias recientes en la utilización de los recursos materiales y sus consecuencias para el medio ambiente pueden consultarse en la publicación del Instituto de los Recursos Mundiales titulada World Resources 1994-1995 (Nueva York, Oxford University Press, 1994), en particular en el capítulo 1, "National resource consumption".

<sup>3</sup> *Ibid.*

<sup>4</sup> Lee Schipper, "Energy efficiency and human activity: lessons from the past, importance for the future", monografía preparada para el Simposio sobre el Consumo Sostenible, celebrado en Oslo los días 19 y 20 de enero de 1994.

<sup>5</sup> Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, "The effect of the internalization of external costs on sustainable development" (TD/B/40(2)/6), de 7 de febrero de 1994.

<sup>6</sup> David Pearce, "Sustainable consumption through economic instruments", monografía preparada para el Simposio sobre el Consumo Sostenible, celebrado en Oslo los días 19 y 20 de enero de 1994.

<sup>7</sup> Los párrafos 40 a 42 derivan de la publicación de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos titulada Integrating Environment and Economics: The Role of Economic Instruments (París, 1994) (próxima a publicarse).

<sup>8</sup> Los párrafos 43 y 44 derivan de la publicación de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos titulada Economic Instruments for Environmental Management in Developing Countries (París, 1993).

<sup>9</sup> Publicación de las Naciones Unidas, número de venta E.91.IV.4.

<sup>10</sup> Resolución 39/248 de la Asamblea General, de 9 de abril de 1985, anexo.

<sup>11</sup> Manual de Contabilidad Nacional: Contabilidad ambiental y económica integral (ST/ESA/STAT/SER.F/61) (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.93.XVII.12).

<sup>12</sup> Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, Managing Technological Change in Least Developed Countries (París, 1991).

<sup>13</sup> Resolución 47/191 de la Asamblea General, de 22 de diciembre de 1992.

Notas (continuación)

<sup>14</sup> Véase la decisión 1993/207 del Consejo Económico y Social, de 12 de febrero de 1993.

<sup>15</sup> Resolución 47/191 de la Asamblea General, párrs. 29 a 31.

<sup>16</sup> Las tres cuestiones eran: a) vínculos entre el desarrollo económico, social y político en un mundo cambiante; b) nuevos criterios en materia de finanzas y tecnología; y c) establecimiento de nuevas relaciones entre el sistema de las Naciones Unidas y otros órganos que actúan en la esfera del desarrollo sostenible.

<sup>17</sup> En el Programa 21 se entiende por "grupos principales" los siguientes: las mujeres, los niños y los jóvenes, las poblaciones indígenas, las organizaciones no gubernamentales, las autoridades locales, los trabajadores y sus sindicatos, el comercio y la industria, la comunidad científica y tecnológica y los agricultores. La expresión "grupos principales" no se acepta en forma generalizada, sino que se utiliza específicamente en el Programa 21 para referirse al conjunto de participantes que no pertenecen al sector gubernamental ni al intergubernamental.

<sup>18</sup> Las 139 actividades mencionadas en la sección III del Programa 21 se relacionan principalmente con la manera de fortalecer, alentar y apoyar la función de los grupos principales, mediante la acción gubernamental e intergubernamental en los planos local, nacional, regional e internacional, compartiendo y transfiriendo recursos humanos, financieros e institucionales.

<sup>19</sup> Según el preámbulo, las "nuevas formas de participación" comprenden, entre otras cosas, la participación en los procedimientos de evaluación del impacto ambiental y en la adopción de decisiones que afecten directamente a la comunidad inmediata y el acceso a la información relativa al medio ambiente y el desarrollo con que cuentan las autoridades nacionales, por ejemplo, la información acerca de productos, actividades y medidas de protección del medio ambiente.

-----

