



**Consejo Económico y
Social**

Distr.
GENERAL

E/CN.17/1997/2/Add.1
5 de febrero de 1997
ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLÉS

COMISIÓN SOBRE EL DESARROLLO SOSTENIBLE
Quinto período de sesiones
7 a 25 de abril de 1997

Progreso general alcanzado desde la celebración de la Conferencia
de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo

Informe del Secretario General

Adición

Cooperación internacional para acelerar el desarrollo sostenible

en los países en desarrollo y políticas internas conexas*

(Capítulo 2 del Programa 21)

ÍNDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
INTRODUCCIÓN	1	3
I. ANÁLISIS Y EXAMEN DE CASOS EJEMPLARES	2 - 15	3
II. EXPECTATIVAS DEFRAUDADAS	16 - 25	7
III. CAMBIOS ALENTADORES	26 - 35	10
IV. CUESTIONES NUEVAS	36 - 44	12

* El informe ha sido preparado por la secretaría de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) en su calidad de directora de tareas relacionadas con cuestiones de comercio, medio ambiente y desarrollo sostenible. Al preparar el informe, la secretaría de la UNCTAD se ha beneficiado de las observaciones formuladas por las secretarías de la Organización Mundial del Comercio (OMC), el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), el Departamento de Coordinación de Políticas y Desarrollo Sostenible de la Secretaría de las Naciones Unidas (DCPDS) y la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). En el informe se ha aprovechado considerablemente la labor llevada a cabo por la OMC, en particular su Comité de Comercio y Medio Ambiente y por la UNCTAD, el PNUMA, la OCDE y otros organismos.

ÍNDICE (continuación)

1. En el presente informe se examina el progreso que se ha alcanzado en la consecución de los objetivos fijados en el capítulo 2 del Programa 21 (Cooperación internacional para acelerar el desarrollo sostenible de los países en desarrollo y políticas internas conexas)¹ desde la celebración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD) en junio de 1992². El progreso no ha sido igual en todas las áreas de programas del capítulo 2 del Programa 21. Aunque se hayan logrado algunos progresos en la ejecución del área de programas B, gracias sobre todo, a las deliberaciones intergubernamentales, el avance en otras áreas ha sido notablemente lento. Además, los países que se hallan marginados en materia de comercio suelen ser los que están fuertemente endeudados y, por tanto, no reciben inversiones del extranjero. Para lograr que el comercio y el desarrollo sostenible se apoyaran mutuamente podría aplicarse un enfoque basado en dos puntos: a) determinación de las prioridades de los países de bajos ingresos y b) determinación de las prioridades de los países en desarrollo de ingresos medianos.

I. ANÁLISIS Y EXAMEN DE CASOS EJEMPLARES

A. Fomento del desarrollo sostenible mediante el comercio

2. El área de programas A (Fomento del desarrollo sostenible mediante el comercio) cuenta entre sus objetivos de política los siguientes: a) fomentar un sistema comercial multilateral abierto, no discriminatorio y equitativo; b) mejorar el acceso a los mercados de las exportaciones de los países en desarrollo; y c) mejorar el funcionamiento de los mercados de productos básicos y adoptar, a nivel nacional e internacional, unas políticas de productos básicos apropiadas, compatibles y coherentes con miras a optimizar la contribución del sector de los productos básicos al desarrollo sostenible, teniendo en cuenta consideraciones relativas al medio ambiente.

3. El avance más importante que se ha producido desde la celebración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD) en lo que se refiere al nexo entre el comercio y el desarrollo sostenible ha sido la adopción de los acuerdos comerciales multilaterales de la Ronda Uruguay. Con los acuerdos de la Ronda Uruguay, la comunidad internacional ha dado un gran paso hacia la creación de unas condiciones comerciales más seguras mediante la construcción de un sistema comercial internacional mejor reglamentado. Al mismo tiempo, con los acuerdos de la Ronda Uruguay se ha conseguido una liberalización considerable del comercio gracias a la fijación de reducciones arancelarias a la conversión de una gran parte de las barreras no arancelarias en aranceles consolidados transparentes, a la concertación de compromisos más numerosos y más seguros en materia de acceso a los mercados, a la aplicación, por primera vez, de normas y disciplinas multilaterales a la agricultura y los servicios, y a la limitación del empleo de subvenciones para promover la producción y el comercio nacionales. En los acuerdos de la Ronda Uruguay se ha establecido también un sistema de obligaciones en materia de comercio multilateral regido por un mecanismo común de arreglo de controversias que impondrá a la mayoría de los países el mismo grado de vinculación multilateral, prácticamente, en un plazo bastante breve.

4. Cabe esperar que los acuerdos de la Ronda Uruguay ejerzan una influencia positiva en el comercio internacional (en lo que respecta a la demanda, y por tanto, también en lo que respecta a la oferta) y en el crecimiento de los ingresos del sector comercial, que estaban sujetos a limitación; y ello en dos sentidos. En primer lugar, se prevé que, una vez que hayan concluido la aplicación del Acuerdo sobre la Agricultura de la Ronda Uruguay, la ejecución de las reformas del acceso a los mercados de los productos manufacturados e industriales, y el abandono escalonado del Acuerdo multifibras en el subsector del comercio textil, los ingresos mundiales se elevarán sustancialmente (las estimaciones oscilan entre 40.000 millones y 215.000 millones de dólares de los EE.UU. y se basan en el producto interno bruto del período de referencia de 1992, que fue de alrededor de 23 billones de dólares). Se espera que las regiones en desarrollo del Asia oriental y, en medida muy inferior, las de América Latina obtengan grandes beneficios de ese incremento de los ingresos, lo que, a su vez, les permitirá progresar en el estudio de cuestiones relacionadas con la sostenibilidad que, normalmente, no pueden estudiar debido a la falta de ingresos.

5. En segundo lugar, las reducciones arancelarias y la arancelización, el fortalecimiento de la disciplina con respecto a las medidas no arancelarias y la mejora de la transparencia y la estabilidad en los regímenes comerciales ofrecen una amplia gama de posibles ventajas. Según el análisis provisional realizado hasta la fecha, está previsto que surjan nuevas oportunidades comerciales importantes para una amplia gama de productos básicos agrícolas, en particular los aceites y las grasas vegetales, las harinas oleaginosas, el arroz, el trigo y el maíz, con lo que aumentarán correspondientemente los ingresos de los países en desarrollo exportadores. En lo que respecta a los metales y los minerales, los acuerdos de la Ronda Uruguay mejorarán las perspectivas de diversificación vertical de los países en desarrollo. Al mismo tiempo, el aumento de la proporción de tipos arancelarios consolidados estimulará probablemente las inversiones en las empresas nacionales de transformación de productos para la exportación. Todos estos factores reducirán seguramente la presión que ejerce la falta de ingresos en la adopción de políticas orientadas al desarrollo sostenible.

6. Sin embargo, como se ha reconocido en los acuerdos de la Ronda Uruguay, es posible que, durante la ejecución del programa de reforma destinado a incrementar la liberalización del comercio en el sector agrícola, los países menos adelantados y los países en desarrollo que son importadores netos de productos alimenticios no obtengan suministros suficientes de productos alimenticios básicos del extranjero en condiciones razonables, que tomen en consideración las dificultades que tendrán a corto plazo para financiar un volumen normal de importaciones comerciales de productos alimenticios básicos. Habida cuenta de la relación que hay entre la pobreza y los usos incompatibles con el desarrollo sostenible, particularmente los métodos de cultivo insostenibles, conviene prestar mucha atención al peligro que pueden entrañar los acuerdos de la Ronda Uruguay para los países más pobres y vulnerables; la Organización Mundial del Comercio (OMC) y, dentro del sistema de las Naciones Unidas, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) vigilan de cerca la situación.

7. Los acuerdos de la Ronda Uruguay podrían privar también a los países en desarrollo de sus actuales ventajas al provocar la disminución de las

preferencias comerciales que favorecen a dichos países mediante la imposición de reducciones arancelarias generales y mediante los cambios que pudieran producirse en las oportunidades comerciales del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) como resultado del desvío del comercio y las inversiones hacia los miembros que formaran parte de las zonas o asociaciones de comercio libre o preferencial previstas, en ciernes o en expansión, o como resultado de la concesión de prerrogativas especiales o adicionales a esos miembros por los países otorgantes del SGP. Sin embargo, esos costos y esos beneficios no deberían separarse de los posibles beneficios directos e indirectos que, según las previsiones, se derivarán de la influencia positiva general que tendrán en la economía mundial la concertación y la aplicación de los acuerdos de la Ronda Uruguay. Además, dado que el progreso en otras áreas seleccionadas en el Programa 21, como la facilitación de recursos financieros suplementarios y el acceso a la tecnología y la transferencia de ésta, no ha sido alentador, ahora es más necesario que nunca liberalizar el comercio y mejorar el acceso a los mercados como medios de obtener fondos para financiar el desarrollo sostenible.

B. Fomento del apoyo mutuo entre el comercio y el medio ambiente

8. El fomento del apoyo mutuo entre el comercio y el medio ambiente entraña el cumplimiento de los siguientes objetivos, entre otros: a) lograr que las políticas sobre comercio internacional y las políticas sobre el medio ambiente se apoyen mutuamente en favor del desarrollo sostenible y b) aclarar la función del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT)/OMS, la UNCTAD y otras organizaciones internacionales en lo que respecta a abordar cuestiones relacionadas con el comercio y el medio ambiente.

9. En el período posterior a la celebración de la CNUMAD, las deliberaciones intergubernamentales han obedecido claramente a los esfuerzos por fomentar el apoyo mutuo entre el comercio y el medio ambiente en pro del desarrollo sostenible. Sin embargo, hay opiniones divergentes con respecto al grado de progreso que se ha conseguido, y ello se debe, en parte, a que pueden seguirse diversos caminos para lograr el desarrollo sostenible, con lo que las prioridades en determinadas cuestiones relativas a la conexión entre las políticas ambientales y políticas comerciales varían de un país a otro, dependiendo, por ejemplo, de su situación en materia de medio ambiente y de desarrollo. En las deliberaciones intergubernamentales celebradas en la UNCTAD, la OMC y la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), se ha subrayado la importancia que tienen la coordinación en el plano comercial y la cooperación en el plano internacional.

10. Tal vez el resultado más importante de las intensas deliberaciones intergubernamentales celebradas con posterioridad a la CNUMAD haya sido el que, a pesar de las diferentes prioridades de los países y de sus diferentes opiniones sobre cómo abordar determinadas cuestiones de comercio y medio ambiente, se haya podido mantener el impulso adquirido en la CNUMAD y fomentar una mayor sensibilización y comprensión, así como una mayor confianza y respeto mutuo, entre los sectores del comercio, del medio ambiente y del desarrollo.

11. En todos los debates celebrados con posterioridad a la CNUMAD, los gobiernos y las sociedades se han declarado reiteradamente partidarios de la liberalización del comercio y de la protección del medio ambiente. Los

principios que figuran en la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo y el Programa 21, y también los principios del sistema comercial multilateral, han recibido fuerte apoyo; la comunidad internacional ha seguido rechazando con firmeza el unilateralismo y ha procurado adoptar enfoques cooperativos multilaterales.

12. Además, las organizaciones intergubernamentales, como la UNCTAD, han dado gran prioridad a la ejecución del programa sobre el medio ambiente/comercio y el desarrollo previsto en el párrafo 2.22 del Programa 21.

C. Facilitación de recursos financieros suficientes a los países en desarrollo

13. Dos áreas de programas destinadas expresamente a facilitar recursos financieros suficientes a los países en desarrollo son: a) la de reducción de la deuda externa y b) la de fomento de la inversión extranjera directa.

14. Desde 1992, la deuda externa de los países en desarrollo ha mantenido una tendencia al alza, pero los indicadores de endeudamiento de cada país han registrado variaciones considerables. Pese a haber aumentado la carga de la deuda, los indicadores de los países cuyos resultados económicos y cuyo acceso a los mercados han sido buenos (por ejemplo, algunos países del Asia oriental) han registrado una mejoría. También ha mejorado la situación económica de los países deudores de ingresos medianos de América Latina que se beneficiaron del plan Brady. En cambio, muchos de los países pobres muy endeudados (PPME) siguen teniendo una deuda intolerablemente alta. En el caso de los PPME, el respaldo que ha prestado la comunidad internacional a la propuesta de elaborar un enfoque de conjunto de los problemas de endeudamiento de dichos países, planteada por el Banco Mundial y por el Fondo Monetario Internacional en la reunión que celebró el Comité para el Desarrollo en septiembre de 1996, supone un avance importante. Mediante esa propuesta se pretende que todos los acreedores ofrezcan a los PPME las facilidades que les permitan mantener una deuda externa general sostenible, de modo que puedan salirse del proceso de reprogramación de la deuda y reforzar sus programas de reducción de la pobreza. El alivio de la deuda dependerá de que los países deudores acrediten un historial de buenos resultados económicos y de políticas apropiadas. También está previsto que diversos organismos multilaterales y diversos acreedores oficiales, aparte de la OCDE, participen en la aplicación de la propuesta. El grupo de acreedores oficiales del Club de París (integrado por países de la OCDE en su mayoría) ha venido otorgando, desde principios de 1995, facilidades para reducir en un 67% (según las condiciones de Nápoles) la deuda de varios países de bajos ingresos. El Club de París ha llegado ahora a un acuerdo para mejorar las condiciones de Nápoles y reducir en un 80%, incluso, la deuda de los países que cumplan los requisitos que se les exigen en la propuesta relativa a los PPME para poder recibir nuevas facilidades de pago de su deuda.

15. En el decenio de 1990, la inversión extranjera directa ha cobrado una importancia creciente en cuanto fuente de capital a largo plazo para los países en desarrollo. En 1995, la inversión extranjera directa en los países en desarrollo alcanzó un máximo histórico de 100.000 millones de dólares. Por otra parte, los países en desarrollo se han convertido en importantes inversionistas en el extranjero, con inversiones que alcanzaron la suma de 47.000 millones de

dólares en 1995. Esas tendencias ponen de relieve el estrechamiento de los lazos económicos entre los países desarrollados y los países en desarrollo, así como la creciente importancia de las redes integradas de producción internacional, que contribuirán al cumplimiento de los objetivos fijados en materia de medio ambiente en la medida en que, integrando las economías mediante dichas redes, se fomente la transferencia y la armonización de tecnologías inocuas para el medio ambiente entre los diversos países. Un ejemplo de este fenómeno lo constituye la instalación reciente en México de plantas de fabricación dotadas de la tecnología más moderna por parte de varios fabricantes de automóviles.

II. EXPECTATIVAS DEFRAUDADAS

A. Fomento del desarrollo sostenible mediante el comercio

16. Por lo que respecta al comercio de productos básicos, del que tanto siguen dependiendo muchos países en desarrollo, y sobre todo los más pobres, ya se han mencionado anteriormente los efectos positivos (y potencialmente negativos) del Acuerdo de la Ronda Uruguay sobre la Agricultura. Aparte de los acuerdos de la Ronda Uruguay, no ha habido progresos destacables en materia de cooperación internacional desde 1992. Pese a que desde esta fecha se han renegociado seis acuerdos internacionales sobre productos básicos (relativos al cacao, el café, el aceite de oliva y las aceitunas de mesa, el azúcar, las maderas tropicales y el trigo), los cuales ya han entrado en vigor, y pese a que se prevé que el Convenio Internacional del Caucho Natural, que se ha renegociado, entre también en vigor pronto, pocos de esos acuerdos contienen disposiciones prácticas dirigidas a mejorar las características de sostenibilidad ambiental de la producción o del consumo del producto básico de que se trate. A continuación se describen algunas de las novedades más positivas.

17. Uno de los objetivos del Convenio Internacional del Yute y los Productos del Yute consiste en tener debidamente en cuenta los aspectos ambientales en las actividades de las partes en el Convenio, especialmente creando una conciencia de los efectos beneficiosos del uso del yute en cuanto producto natural. También en el Convenio Internacional del Aceite de Oliva y de las Aceitunas de Mesa se dispone que se preste la debida consideración a los aspectos ambientales en todas las etapas de la producción de aceitunas y aceite de oliva. La creciente atención prestada a los aspectos ambientales de la producción y la transformación de productos básicos dio lugar a un seminario internacional sobre los aspectos ambientales de la producción y la transformación del café, patrocinado por la Organización Internacional del Café.

18. La contribución al proceso del desarrollo sostenible figura como objetivo expreso del Acuerdo Internacional de las Maderas Tropicales. Entre sus objetivos se cuentan también el de aumentar la capacidad de los miembros para aplicar una estrategia para conseguir que para el año 2000 las exportaciones de maderas y productos de maderas tropicales provengan de recursos forestales ordenados de forma sostenible; el de fomentar la expansión y la diversificación del comercio internacional de maderas tropicales provenientes de recursos forestales ordenados de forma sostenible; el de fomentar una elaboración mayor y más avanzada de las maderas tropicales extraídas de recursos forestales ordenados de forma sostenible en los países miembros productores; el de alentar

a los miembros a apoyar y desarrollar las actividades de repoblación y ordenación de los bosques de maderas tropicales industriales, así como la rehabilitación de las tierras forestales degradadas; y el de mejorar la comercialización y la distribución de las exportaciones de maderas tropicales extraídas de recursos forestales ordenados de forma sostenible.

19. Los esfuerzos realizados a partir de la celebración de la CNUMAD por aumentar la capacidad de los países en desarrollo¹ de diversificar su producción para no depender tanto de unos cuantos productos básicos no han obtenido mucho éxito. La propuesta de crear un fondo para la diversificación de los productos básicos africanos no logró prosperar en la Asamblea General. Los intentos realizados en el seno de la UNCTAD tampoco han sido muy fructíferos, si bien sus Estados miembros han acordado hace poco estudiar algunos casos ejemplares como punto de partida para mejorar la formulación de políticas en este ámbito. También han fracasado las tentativas de la UNCTAD por lograr la sostenibilidad internalizando los costos y los beneficios ambientales en los precios de los productos básicos.

B. Fomento del apoyo mutuo entre el comercio y el medio ambiente

20. Es de dominio público que la comprensión mutua entre los sectores comercial, ambiental y del desarrollo sigue siendo insuficiente y que hay que llegar todavía a un consenso mayor sobre un programa común dirigido a fomentar el apoyo mutuo entre el comercio, el medio ambiente y el desarrollo. No se ha progresado lo suficiente en la formulación y la aplicación efectiva de una extensa gama de medidas positivas. Sobre todo se ha progresado poco en la adopción de medidas en favor de los países que tienen una participación muy escasa en el comercio internacional, particularmente los países menos adelantados.

21. En algunos casos, los esfuerzos por fomentar el apoyo mutuo entre el comercio y el medio ambiente se han visto obstaculizados por la falta de progreso en otros ámbitos prioritarios del Programa 21 que afectan a las relaciones entre el comercio y el medio ambiente, sobre todo el de los recursos y mecanismos de financiación (capítulo 33) y el de la transferencia de tecnología ecológicamente racional, cooperación y aumento de la capacidad (capítulo 34).

C. Facilitación de recursos financieros suficientes a los países en desarrollo

22. A pesar de la propuesta relativa a los PPME, es improbable que pueda hallarse una solución rápida a los problemas de endeudamiento de los países más pobres, habida cuenta del requisito que se ha impuesto a los países deudores de que acrediten un historial de buenos resultados económicos y de políticas apropiadas, por un período de tres a seis años, antes de solicitar más facilidades de pago. Incluso a algunos países de bajos ingresos que están aplicando políticas apropiadas, su bajo nivel de desarrollo - caracterizado por las rigideces estructurales, la fragilidad de las instituciones y de la administración, el mal funcionamiento de los mercados y las deficiencias en materia de calificaciones e infraestructuras - les ha impedido responder con

rapidez y energía a los esfuerzos de reforma, con lo que es posible que las medidas de alivio previstas en la citada propuesta se demoren. Además, es probable que muchos de los países cuyas luchas civiles han limitado o detenido la ejecución de los programas de ajuste, entre los que se cuentan varios países fuertemente endeudados que han acumulado atrasos enormes, sean considerados a la brevedad como posibles beneficiarios de la citada propuesta, aunque estén clasificados como PPME.

23. Pese a que la tendencia general en materia de inversiones internacionales ha sido positiva, sigue habiendo varios problemas en este ámbito. En el plano regional, la marginación de África con respecto a las corrientes de inversión extranjera directa sigue siendo inquietante: en 1995, la inversión extranjera directa en África se mantuvo estancada, en su mayor parte, en torno a la suma de 5.000 millones de dólares. Habida cuenta de las grandes necesidades de capital y de los graves problemas ambientales que tiene el continente, esa tendencia es sumamente inquietante. Además, no está claro si los inversionistas extranjeros han mostrado iniciativa suficiente en lo que respecta al cumplimiento de los objetivos locales y mundiales en materia de medio ambiente. Por último, aun cuando la inversión extranjera directa ha contribuido positivamente a la estabilidad económica de muchos países en desarrollo, la creciente importancia que han alcanzado las inversiones de cartera internacionales ha suscitado preocupación por los posibles efectos negativos que podrían tener estas inversiones tan inconstantes en la estabilidad de las economías en desarrollo afectadas por estas corrientes financieras.

D. Estímulo de políticas económicas conducentes al desarrollo sostenible

24. En la actualidad, existe un consenso sobre la idea de que el desarrollo sostenible exige que tanto los gobiernos como las empresas adopten una perspectiva de largo plazo en sus procesos de adopción de decisiones. También existe un consenso sobre la idea de que las reformas políticas tardan mucho tiempo en formularse, ponerse en práctica y dar resultados y de que ese ajuste, sobre todo en los países menos adelantados, es un proceso lento que debe basarse en una consideración a largo plazo de los problemas estructurales de esos países. Sin embargo, ese consenso no siempre se refleja en las modalidades de ejecución y financiación de los programas de ajuste estructural. En realidad, los programas y los servicios vinculados a ellos - por ejemplo, los servicios financieros de ajuste estructural, tanto ordinarios como reforzados - tienen unos horizontes bastante estrechos: por lo común, la duración de los programas es de uno a tres años y sus resultados se evalúan cada seis meses, con lo que el horizonte temporal de los encargados de adoptar las políticas tiende a acortarse y ello los obliga más a buscar resultados rápidos que a aplicar políticas que den resultados sostenibles.

25. Por otra parte, las medidas inapropiadas de financiación compensatoria adoptadas para contrarrestar las perturbaciones de origen externo obligan a los países a ajustar apresuradamente su balanza de pagos, lo que exige, a menudo, un rápido aumento de los ingresos por concepto de exportaciones que se obtiene, en ocasiones, a expensas de unos costos ambientales considerables. Estos trastornos de las exportaciones fueron particularmente notables entre los países deudores de ingresos medianos en el decenio de 1980, en el que la mayoría de

ellos se vieron obligados a compensar no sólo la fuerte disminución de los precios de los productos básicos sino además el recorte de los préstamos y el incremento de sus obligaciones del servicio de la deuda. En algunos casos, los intentos que hicieron los países por lograr un ajuste que les permitiera pagar con rapidez, movidos por la confianza que les daba el haber concertado fueron causa importante del agravamiento de la tendencia a la baja de los precios de los productos básicos. Actualmente, siguen predominando condiciones parecidas en los PPME.

III. CAMBIOS ALENTADORES

A. Fomento del apoyo mutuo entre el comercio y el medio ambiente

26. Varios gobiernos han adoptado medidas, incluso por medio de mecanismos institucionales, encaminadas a lograr una mayor integración del comercio y el medio ambiente en el plano nacional, por ejemplo promoviendo una mejor coordinación entre los ministerios de comercio y medio ambiente. En varios casos ello se ha hecho con una notable participación de organizaciones no gubernamentales.

27. También se han adoptado normas ambientales más estrictas y se han mejorado las prácticas de gestión empleadas en la resolución de problemas ambientales locales, transfronterizos y mundiales. Tales avances se han logrado sin entrar en conflicto con las disposiciones del sistema multilateral de comercio ni con las medidas de liberalización del comercio acordadas en las negociaciones de la Ronda Uruguay. De manera similar, se ha evitado en gran medida que el comercio padeciera efectos adversos innecesarios. Se ha adquirido experiencia en la búsqueda de soluciones económicas de los problemas ambientales y en el establecimiento de una cooperación más estrecha entre el gobierno y la industria en la formulación de políticas ambientales.

28. Los gobiernos también han tomado medidas para incorporar de manera estable actividades de seguimiento del Programa 21 relacionadas con el comercio y el medio ambiente en los programas de trabajo del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT)/Organización Mundial del Comercio (OMC), la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) y otras organizaciones internacionales competentes.

29. En el caso del GATT/OMC, el preámbulo del Acuerdo de Marrakesh por el que se establece la Organización Mundial del Comercio incluye, por primera vez en el contexto del sistema de comercio multilateral, una referencia al objetivo del desarrollo sostenible y a la necesidad de proteger y preservar el medio ambiente. Además, la OMC se ha referido al medio ambiente en diversos acuerdos. Por otra parte, la Decisión ministerial de Marrakesh sobre comercio y medio ambiente, adoptada en abril de 1994, establece el mandato y las atribuciones del Comité de Comercio y Medio Ambiente de la OMC y la Conferencia Ministerial de Singapur dio instrucciones al Comité para que prosiguiera su labor con arreglo a sus atribuciones vigentes.

30. Recientemente, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, en su noveno período de sesiones, renovó su mandato en la esfera del comercio, el medio ambiente y el desarrollo haciendo suya la decisión 4/1 de la

Comisión sobre el Desarrollo Sostenible relativa al comercio, el medio ambiente y el desarrollo sostenible.

31. Los órganos rectores de otras organizaciones internacionales han establecido con claridad sus funciones respectivas. Además, la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible ha desempeñado un papel importante en el fomento de la cooperación y la complementariedad en la labor de la OMC, la UNCTAD y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), así como en el descubrimiento de lagunas.

32. En lo que respecta al debate relativo al comercio y el desarrollo, se ha intentado adoptar una perspectiva equilibrada e integrada; en particular, se ha tratado de incluir la dimensión del desarrollo. Asimismo, algunos países en desarrollo han adoptado una postura más activa y han aportado al debate diversas cuestiones de interés para esos países.

33. En el curso de ese debate se ha conseguido aumentar la confianza en la capacidad del sistema de comercio multilateral para tener en cuenta las consideraciones ambientales y los objetivos del desarrollo sostenible. En efecto, el Comité de Comercio y Medio Ambiente de la OMC ha concluido que las deliberaciones han demostrado que el sistema de comercio multilateral tiene capacidad para seguir integrando las consideraciones ambientales y aumentar su contribución al fomento del desarrollo sostenible sin que ello vaya en detrimento de su carácter abierto, equitativo y no discriminatorio; la ejecución de los acuerdos de la Ronda Uruguay representaría una contribución significativa a ese respecto⁴.

34. Además, los análisis conceptuales y empíricos, junto con el debate, han contribuido a disipar algunos de los temores iniciales, en su mayor parte sin fundamento, en el sentido de que las políticas de comercio y medio ambiente podían ser incompatibles y, por lo tanto, motivar decisiones inadecuadas en esta materia.

B. Estímulo de políticas económicas conducentes al desarrollo sostenible

35. Las principales instituciones del sistema de las Naciones Unidas competentes en materia de políticas macroeconómicas son el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI). Tras la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD), el FMI viene prestando una atención creciente a la integración del medio ambiente y la macroeconomía. Además de ayudar a los países a alcanzar la estabilidad macroeconómica y financiera sostenible - condición previa del desarrollo sostenible - el FMI asiste a sus miembros en la preparación de marcos normativos trienales que incluyan políticas ambientales y, en cooperación con sus miembros, incorpora las consecuencias macroeconómicas y financieras de las políticas ambientales al diálogo sobre políticas. Después de la CNUMAD, el FMI y el Banco Mundial también iniciaron una labor individualizada para contribuir a que los países fueran conscientes de la viabilidad de integrar las consideraciones macroeconómicas y ambientales, y su personal informa periódicamente de las cuestiones ambientales que se plantean en el curso de su labor. Ambas instituciones están dispuestas a incluir las cuestiones ambientales (y otras

cuestiones sociales) en sus diálogos sobre políticas con los países, si así lo desean las autoridades nacionales. El FMI ha presentado recientemente en una publicación sobre macroeconomía y medio ambiente un estudio sobre nuevos ámbitos de actuación posibles en la esfera del desarrollo sostenible.

IV. CUESTIONES NUEVAS

A. Fomento del desarrollo sostenible mediante el comercio

36. Pese a que, como se ha mencionado anteriormente, no se haya avanzado, tras la CNUMAD sí ha surgido un interés tangible sobre la relación entre el crecimiento económico y el medio ambiente natural, fruto de la toma de conciencia del hecho de que las actividades de producción tanto de productos básicos como industriales afectan a los recursos naturales. Se ha reconocido que será más difícil modificar los sistemas de producción para adaptarlos al uso sostenible de los recursos naturales si los costos y beneficios ambientales no se tienen en cuenta en el precio de los productos, o si no se facilita la adopción de métodos de producción preferibles desde el punto de vista ambiental mediante enfoques basados en el mercado.

37. Asimismo, a los países en desarrollo les preocupa que la eventual introducción de condiciones ambientales en el sector de los productos básicos represente una carga adicional para los productores de este sector y desvíe los recursos de los programas de desarrollo ordinarios. Estas dos cuestiones relacionadas entre sí merecen ser objeto de atención en el futuro, ya sea en el contexto de acuerdos internacionales sobre productos básicos o por otros mecanismos.

B. Fomento del apoyo mutuo entre el comercio y el medio ambiente

38. Es necesario dar un nuevo impulso al debate relativo al comercio, el medio ambiente y el desarrollo sobre la base de un enfoque integrado y equilibrado. El desarrollo sostenible debería centrarse en la promoción del comercio y las inversiones, aprovechando los efectos combinados de la liberalización del comercio, la reforma económica y la mejor gestión de los recursos naturales y del medio ambiente. Es preciso promover la participación de la comunidad empresarial y de la sociedad civil en la elaboración de medidas de habilitación concretas, mediante el aumento de la capacidad, en especial en el contexto de las prácticas ambientales de la inversión extranjera directa. También es necesario emprender nuevos análisis empíricos y reunir datos útiles para el debate.

C. Facilitación de recursos financieros suficientes a los países en desarrollo

39. El concepto y la definición de sostenibilidad de la deuda cobran gran importancia en el contexto de la iniciativa relativa a los países pobres muy endeudados. Cuestiones metodológicas aparte, el sistema de medición y los

criterios utilizados en los análisis de la sostenibilidad de la deuda requieren cierta consideración. Por ejemplo, ¿son esos criterios lo suficientemente flexibles para tener en cuenta las distintas situaciones de la deuda y en particular el peso presupuestario de ésta? Además, al aplicar la metodología que requieren los análisis de la sostenibilidad de la deuda, deben evaluarse los factores del desarrollo social y humano y es preciso prestar atención a los problemas a que se enfrentan los países deudores en la práctica.

40. Las principales cuestiones nuevas referentes a las inversiones internacionales y a la necesidad de desarrollo sostenible tienen que ver con a) la incorporación de países y regiones que en el decenio de 1990 no se han beneficiado del auge de la inversión extranjera directa en los años 90; b) el papel positivo que podrían desempeñar las empresas transnacionales, en conjunción con los gobiernos, para alcanzar metas mundiales en cuanto a las normas sobre emisiones; y c) la continua competencia entre los países en desarrollo por el capital extranjero. Respecto a esta cuestión, hasta la fecha los beneficios que reportan las inversiones internacionales a los países en desarrollo y al desarrollo sostenible se han conseguido en el contexto de un proceso de liberalización que ha llevado a las empresas transnacionales a competir activamente por los mercados tanto de bienes y servicios como de los factores de producción. Por lo tanto, los gobiernos habrán de considerar y sopesar cada vez más las políticas con el fin de alentar y promover la sana competencia, y habrán de evitar las políticas encaminadas a atraer capital en detrimento de la apertura y la competencia o que pretendan atraer capital sobre la base de variables del mínimo común denominador.

D. Estímulo de políticas económicas conducentes al desarrollo sostenible

41. En los países en desarrollo que tienen una base industrial débil, el aumento rápido y sostenido de los niveles de ingresos depende del incremento de las inversiones, en el cual tienen una gran incidencia las importaciones. Ello requiere a su vez que, inicialmente, se recurra a la explotación de los recursos naturales para obtener las ganancias derivadas de las exportaciones necesarias para financiar las importaciones y las inversiones. No obstante, esa explotación puede ir en detrimento del desarrollo sostenible si los recursos son no renovables, como los minerales, o si el ritmo de su disminución es superior al de su renovación, como en el caso de la madera. La presión de que son objeto los recursos naturales variará entre un país y otro, pero probablemente será mayor cuando las importaciones se liberalicen antes de que se establezca una base firme y competitiva en materia de exportaciones industriales.

42. Así pues, para que se produzca un mejoramiento sostenible del crecimiento es necesario depender menos de la dotación de recursos naturales y fortalecer la base industrial. Las experiencias de industrialización positivas demuestran que este proceso suele iniciarse con una diversificación hacia la elaboración de productos básicos para luego centrarse en las exportaciones agrarias no tradicionales o industrias basadas en los recursos con el fin de aumentar el componente del valor añadido industrial de la producción y las exportaciones. El paso siguiente es establecer industrias de gran densidad de mano de obra con

componentes de tecnología, especialización y capital relativamente bajos, seguido, con el tiempo, de un cambio a actividades de contenido tecnológico y especialización más elevados, en tanto las ganancias derivadas de las exportaciones basadas en los recursos se reorientan hacia nuevas inversiones. Si el país es capaz de seguir este camino hacia la industrialización, puede reducir no sólo su vulnerabilidad a los vaivenes del comercio exterior, sino también su dependencia de los recursos naturales limitados para financiar las importaciones y las inversiones. Por lo tanto, un nivel más elevado de inversiones y de especialización industrial puede contribuir de manera significativa a la protección de los recursos naturales y a un uso más racional y sostenible de los productos primarios, especialmente de la madera, y de los recursos minerales y otros recursos no renovables.

43. Así pues, adoptar un tratamiento integrado de estas bases del crecimiento económico, no sólo asegurando el equilibrio y la estabilidad macroeconómicos sino también prestando atención a la base industrial y a los incentivos, puede ser muy útil para aumentar la viabilidad de las políticas que tienen en cuenta los aspectos ambientales y sociales del desarrollo sostenible de los países.

E. Recomendaciones para la labor futura

44. Los análisis y deliberaciones futuros deben centrarse en cuestiones como:

- a) la búsqueda de incentivos positivos para ayudar a los países en desarrollo a adoptar normas ambientales más estrictas, incluidas las referentes a procesos no relacionados con productos y a métodos de producción;
- b) las experiencias positivas en internalización de costos ambientales en el caso de productos básicos específicos;
- c) la promoción eficaz del acceso a la tecnología y de la transferencia de ésta para contribuir a resolver las cuestiones relacionadas con el comercio y el medio ambiente;
- d) las políticas y medidas encaminadas a potenciar al máximo la función que puede desempeñar la inversión extranjera directa a la hora de apoyar a los países en desarrollo en sus intentos de lograr los objetivos del desarrollo sostenible, incluso en el contexto de los acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente;
- e) las cuestiones del comercio y el medio ambiente en el plano regional, incluso en el contexto de los acuerdos económicos y comerciales regionales;
- f) las condiciones y necesidades especiales de la pequeña y mediana empresa en los ámbitos en que confluyen el comercio y el medio ambiente; y
- g) la determinación de enfoques positivos innovadores de las medidas ambientales, incluso dentro del marco de los acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente. Esa labor debería prestar atención a las nuevas cuestiones relacionadas con el comercio y el medio ambiente, por ejemplo en lo que se refiere a las políticas relativas al cambio climático y a la conservación de la diversidad biológica. Además, también debería estudiarse la posibilidad de canalizar la asistencia para el desarrollo hacia los países menos adelantados y de bajos ingresos y de concederles privilegios comerciales para promover el desarrollo sostenible.

Notas

¹ Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, vol. I, Resoluciones aprobadas por la Conferencia (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.93.I.8 y corrección), resolución 1, anexo II.

² Puede hallarse un análisis más detallado en un informe titulado "Trade and environment: concrete progress and outstanding issues" preparado por la secretaría de la UNCTAD en cumplimiento de una solicitud de la Asamblea General que figura en el párrafo 26 de su resolución 50/95, de 20 de diciembre de 1995. La secretaría de la UNCTAD está también preparando una monografía sobre comercio y medio ambiente para una reunión de un grupo especial de expertos sobre la aplicación de las medidas especiales relacionadas con los países menos adelantados contenidas en el Programa 21, que se celebrará en Nueva York los días 3 y 4 de abril de 1997.

³ Publicación de las Naciones Unidas, número de venta: 96.II.A.14.

⁴ Véase el informe de 1996 del Comité de Comercio y Medio Ambiente de la OMC (PRESS/TE 014), 18 de noviembre de 1996.
