



Consejo Económico y Social

Distr. general
31 de enero de 2000
Español
Original: inglés

Comisión sobre el Desarrollo Sostenible

Octavo período de sesiones
24 de abril a 5 de mayo de 2000

Crecimiento económico, comercio e inversión*

Informe del Secretario General

Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción.....	1-6	2
II. Crecimiento económico.....	7-24	2
A. El crecimiento económico y el medio ambiente.....	8-21	3
B. Consecuencias políticas.....	22-24	5
III. El comercio y el medio ambiente.....	25-56	5
A. En busca de un equilibrio.....	25-29	5
B. Promoción del desarrollo sostenible mediante el comercio.....	30-37	6
C. Armonización del comercio y el medio ambiente.....	38-48	8
D. Cuestiones institucionales.....	49-53	10
E. Peligros y oportunidades.....	54-56	11
IV. La inversión extranjera directa como promotora del desarrollo sostenible.....	57-76	12
A. Un nuevo marco económico.....	57-64	12
B. Sistemas y prácticas de ordenación ambiental.....	65-68	13
C. Transferencia de tecnología ambientalmente racional.....	69-72	14
D. Enfoque de la ordenación ambiental transfronteriza mediante la participación de múltiples interesados.....	73-76	15
V. Conclusiones y recomendaciones.....	77-86	15

* El presente informe ha sido preparado por la secretaría de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) en ejercicio de su función de dirección de tareas relacionadas con cuestiones de comercio, medio ambiente y desarrollo sostenible, de conformidad con los arreglos convenidos por el Comité Interinstitucional sobre el Desarrollo Sostenible. El informe ha sido preparado en consulta con el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Secretaría de las Naciones Unidas y la Organización Mundial del Comercio (OMC).

I. Introducción

1. En el último decenio, la desregulación de los mercados internos y su apertura a la competencia internacional han creado expectativas de un crecimiento más rápido y de una convergencia de ingresos a nivel mundial, de una mayor igualdad de ingresos a nivel nacional, fundamentalmente en los países en desarrollo, y de una creciente estabilidad económica.

2. Contrariamente a esas expectativas, se han producido varios acontecimientos negativos como un crecimiento económico insatisfactorio, mayor inestabilidad del crecimiento, inseguridad en los ingresos, y crecientes diferencias de ingresos dentro de las naciones y entre ellas. Hay una necesidad apremiante de remediar las cuestiones del bajo crecimiento y la marginación de numerosos países en desarrollo, y en particular, de países menos adelantados¹.

3. Se ha tomado también mayor conciencia de que el mundo no puede seguir inspirándose en las modalidades de producción y consumo que representan una pesada carga para el medio ambiente y que fueron adoptadas en el pasado por los países desarrollados. A fin de que el crecimiento económico se ajuste a un nivel ambientalmente sostenible, hay que disociarlo de las tensiones a que se somete al medio ambiente y crear un espacio ambiental para los países en desarrollo. Por otra parte, existen numerosos problemas ambientales que surgen más de una pobreza en aumento que de una riqueza creciente. El empobrecimiento y la ausencia de alternativas de las economías de bajo crecimiento se traducen en una mayor presión sobre los recursos naturales por parte de los pobres y los campesinos sin tierra.

4. El ritmo sostenido de la liberación del comercio y la inversión ha puesto de relieve las dimensiones transfronterizas de la relación entre el crecimiento y el medio ambiente. En el presente informe se hace hincapié en la forma en que la integración de mercados a escala mundial puede influir en el crecimiento económico, la distribución internacional de los beneficios procedentes del crecimiento y las consecuencias ambientales del crecimiento. Se describen también las formas en que el objetivo tradicional del crecimiento económico puede orientarse hacia el desarrollo sostenible si las empresas transnacionales adoptan políticas comerciales y prácticas que tengan en cuenta el medio ambiente.

5. En el informe se señala también que hay que crear confianza y consenso en favor de un programa de comercio, medio ambiente y desarrollo que equilibre los intereses de los países desarrollados y los países en desarrollo. Ese programa debería basarse en los objetivos fijados en la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo², el Programa 21³, y el Acuerdo de Marrakech por el que se estableció la Organización Mundial del Comercio (OMC). Con el programa se tratará de potenciar la contribución del sistema comercial multilateral al desarrollo sostenible y de encontrar soluciones fuera del marco de la OMC.

6. Desde el punto de vista de la inversión extranjera directa, los intereses privados y públicos en la protección del medio ambiente aún están por coincidir. Los gobiernos tratan de promover el desarrollo sostenible en un contexto nacional; las empresas transnacionales procuran aumentar su competitividad en un contexto internacional. Éstas están descubriendo que la competitividad y la protección del medio ambiente no se excluyen necesariamente y, por lo tanto, se están interesando cada vez más por la percepción pública de sus repercusiones en el medio ambiente. Los gobiernos están ensayando enfoques nuevos e innovadores para aprovechar las grandes posibilidades, casi inexploradas, de las empresas transnacionales de contribuir al desarrollo sostenible.

II. Crecimiento económico

7. En los últimos años, los países en desarrollo han pasado a ser cada vez más dependientes de los recursos externos para alcanzar tasas de crecimiento suficientes para hacer frente a los problemas de la pobreza y el subdesarrollo. En casi la mitad de los países en desarrollo examinados en el *Informe sobre el comercio y el desarrollo de 1999*⁴, incluidos los exportadores no sólo de productos básicos, sino también de manufacturas, se observa la tendencia a una disminución o un estancamiento de las tasas de crecimiento. Entre los países que han tenido éxito en alcanzar un crecimiento más rápido, la mayoría experimentó el deterioro de las balanzas comerciales, financiadas por ingresos de capital privado. Sin embargo, esos ingresos no siempre pudieron sostenerse y en última instancia provocaron crisis monetarias, una contracción económica y la reducción de las importaciones⁵. Una disminución drástica de los precios de los productos básicos y ciertos desastres climáticos han exacerbado la tendencia a

la disminución o el estancamiento de las tasas de crecimiento económico hasta tal punto que, por primera vez desde 1988, el crecimiento de los países desarrollados superó el de los países en desarrollo.

A. El crecimiento económico y el medio ambiente

8. Desde una perspectiva a largo plazo, el crecimiento económico mundial podría verse restringido por la capacidad de absorción limitada del medio ambiente, tanto a nivel nacional como internacional. Hasta el presente, las políticas ambientales no han restringido de manera notable el crecimiento económico nacional. Sin embargo, la situación podría cambiar si las restricciones ambientales resultasen más apreciables.

9. El mundo no puede adoptar las pautas de producción y consumo de los países desarrollados que han supuesto una intensa presión sobre los recursos y el medio ambiente. Para poder alcanzar el desarrollo sostenible a nivel mundial, hay que disociar progresivamente el crecimiento económico de la tensión ambiental y crear un espacio ambiental para los países en desarrollo. La mayoría de los enfoques que tienen en cuenta un rápido crecimiento con un mínimo de degradación del medio ambiente en el contexto mundial coinciden en la necesidad de desvincular al crecimiento económico del uso de los recursos naturales y la contaminación en términos absolutos (es decir, menor consumo de recursos naturales en los países desarrollados) y en términos relativos (es decir, menor consumo de recursos naturales por unidad de producto interno bruto (PIB) de los países en desarrollo).

10. Existen varios marcos hipotéticos que abordan la cuestión del espacio ambiental. El Marco del Factor Cuatro⁶ ofrece las perspectivas de duplicar la producción económica y reducir el uso de recursos a la mitad, y describe técnicas concretas para alcanzar ese objetivo. Además de reducir el consumo de energía, existen posibilidades de disminuir el uso de madera, agua y minerales aumentando al mismo tiempo los niveles de vida. El marco del Factor Diez plantea que en los próximos decenios los países desarrollados reduzcan a menos de la décima parte el uso de los recursos y las emisiones, creando así un espacio ambiental adicional para los países en desarrollo.

11. La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD), que vin-

culó la política ambiental con el desarrollo, hizo hincapié en que para aplicar políticas ambientales eficaces es necesario, ante todo, abordar las cuestiones de la pobreza y la desigualdad. En los marcos hipotéticos propuestos se insta a los países desarrollados a que tomen la iniciativa de cambiar las pautas de producción y consumo para ofrecer un espacio ambiental a los países en desarrollo, así como de promover la transferencia de tecnología y la asistencia financiera. Se prevé también que las interacciones entre los países desarrollados y en desarrollo en la esfera del comercio, la ciencia, la tecnología y las finanzas adquieran la forma de asociaciones, basadas en los principios del derecho al desarrollo y los derechos de las futuras generaciones.

12. En los países desarrollados, la relación entre el crecimiento y la degradación ambiental ha adoptado numerosas formas. Si bien en la mayoría de los casos, en altos niveles de desarrollo, la contaminación del agua y las emisiones de dióxido de azufre se han reducido, no ha ocurrido lo mismo con el consumo de combustibles fósiles y las emisiones de dióxido de carbono. Si bien el consumo de algunos metales por unidad del PIB, como el estaño y el zinc, ha disminuido considerablemente, varios otros metales, como el acero y el cobre, han sido simplemente reemplazados por otros metales, plásticos o madera. Sin embargo, esa sustitución de materiales, no ha reducido la intensidad total en materiales del crecimiento o lo ha hecho sólo marginalmente. De la misma manera, mientras que en el Japón la intensidad en energía del crecimiento económico ha disminuido ligeramente, en los Estados Unidos de América ha seguido creciendo.

13. La intensidad en material y recursos del crecimiento, que revela también la intensidad en contaminación del crecimiento económico, se ve influenciada por varios factores. En los países desarrollados, los factores siguientes han contribuido a la disociación:

a) Cambios intersectoriales en la economía (es decir, reestructuración), que fomentaron una mayor participación en el PIB total de sectores que consumen menos recursos, como el de los servicios;

b) Mayor eficiencia ecológica, que se traduce en la reducción del material consumido;

c) Cambios en las pautas de consumo causados por una mayor sensibilización ambiental.

14. Durante varios años, la reestructuración hacia el sector de servicios ha avanzado mucho en la mayoría

de los países desarrollados y es probable que en el futuro disminuya su ritmo. De manera inversa, los cambios en las pautas de consumo podrían acelerarse gracias a una mayor sensibilización ambiental. Sin embargo, con excepción de unos pocos sectores (como los productos alimentarios, de belleza y atención de la salud, así como los productos básicos agrícolas), el efecto de esos cambios es marginal y pasará tiempo antes de que pueda percibirse su importancia relativa. Por lo tanto, puede concluirse que en los países desarrollados la creación, la divulgación y el uso eficaz de tecnologías modernas y eficientes desde el punto de vista ecológico constituirán el factor más importante para reducir la intensidad material y contaminadora de la producción.

15. Las nuevas tecnologías crean nuevas oportunidades en casi toda la gama de actividades humanas, en particular en el sector de la información y las comunicaciones, así como en el de la ciencia de los materiales, y tienen gran repercusión en otras esferas como el uso de la energía. Esos desarrollos extienden los límites del crecimiento económico y pueden paliar considerablemente sus efectos sobre el medio ambiente.

16. A pesar de las enormes posibilidades que brindan los progresos tecnológicos, resulta improbable que los ahorros en materiales y recursos conseguidos en los países desarrollados produzcan una disminución en términos absolutos del uso de los recursos. Los gobiernos tienen que desempeñar un papel importante en el fomento de la investigación y el desarrollo mediante el uso de incentivos para emplear nuevas modalidades de producción y consumo como, por ejemplo, prolongar drásticamente la vida de los productos; arrendar productos con un contrato de servicios en lugar de comprarlos, o reacondicionar y reutilizar los productos. Estas nuevas modalidades exigen cambios en los costos de producción y mantenimiento para que esas actividades resulten económicamente viables. Por lo tanto, la internalización de las externalidades ambientales en los precios de bienes y servicios puede adquirir importancia en las políticas gubernamentales. Sólo con ese tipo de políticas puede garantizarse que los métodos de producción y consumo ambientalmente perjudiciales sean penalizados por las fuerzas del mercado y que los métodos que ahorran materiales y recursos sean recompensados y rentables.

17. En los países en desarrollo, la reestructuración⁷, la eficiencia ecológica y los cambios en las pautas de consumo también desempeñan una función importante para determinar las repercusiones ambientales del cre-

cimiento económico. Sin embargo, existen otros dos factores fundamentales que contribuyen a ejercer presión sobre el medio ambiente: la pobreza y el alto crecimiento demográfico.

18. La mayoría de esos factores provocan el empeoramiento de los impactos ambientales debido al crecimiento económico en el Sur. La reestructuración de las economías en numerosos países en desarrollo adopta, aunque de manera menos marcada, el método clásico de la industrialización basado en sectores con elevado consumo de materiales. La falta de una tecnología moderna y ambientalmente racional impide que la mayoría de los países en desarrollo pueda mejorar la eficiencia ecológica de la producción y crear condiciones favorables para realizar progresos tecnológicos. Resulta improbable que se produzcan cambios importantes en las modalidades de consumo a la luz de la demanda de alcance de numerosos bienes de consumo y la enorme pobreza de muchos países en desarrollo. Esa situación se ve agravada por métodos de producción que presentan riesgos para el medio ambiente y que surgen de la pobreza. El rápido crecimiento de la población está ejerciendo otra presión importante sobre los recursos del medio ambiente. Por lo tanto, los países en desarrollo deben adoptar políticas apropiadas para interrumpir la tendencia perjudicial hacia una creciente presión ambiental

19. Ante todo, resulta importante satisfacer las necesidades básicas de consumo mínimo de las personas ya que los grandes problemas ambientales también obedecen a la falta de crecimiento. En segundo lugar, los efectos graduales de un mayor consumo se originan no sólo en las pautas de consumo sino también en el aumento de la población. Por último, la tecnología necesaria para adoptar pautas de producción y consumo racionales desde el punto de vista ecológico no resulta fácilmente accesible para los países en desarrollo.

20. En una economía cada vez más mundializada, la mitigación de la pobreza necesita oportunidades de inversión y comercio para crear empleos y generar ingresos que permitan modificar las pautas de consumo que surgen de la pobreza. A ese respecto, numerosas pequeñas y medianas empresas pueden desempeñar un papel importante pero no se han beneficiado aún con la liberalización del comercio. Deben mejorar su capacidad de oferta, así como su capacidad de atender las exigencias ambientales y de calidad de los mercados de exportación.

21. En los países desarrollados y en desarrollo, la tecnología constituye el factor decisivo para reducir la presión sobre el medio ambiente ejercida por el crecimiento económico, en general, y para brindar espacio ambiental a los países en desarrollo. Es evidente que el nivel actual de desarrollo y aplicación de la tecnología está muy por debajo de sus posibilidades de aumentar el uso ecológicamente eficiente de los recursos y crear condiciones favorables para el progreso tecnológico de los países en desarrollo. Para aprovechar esas posibilidades, los países en desarrollo deben acceder a la tecnología y desarrollar recursos humanos adecuados para adquirir la capacidad de utilizar eficazmente las tecnologías no contaminantes. Se necesitará para ello abrir los mercados a los productos procedentes de los países en desarrollo y contar con mecanismos financieros internacionales adecuados para permitir el acceso a tecnologías comercialmente disponibles y ambientalmente racionales. La inversión extranjera directa tiene grandes posibilidades de transferir esas tecnologías y el conocimiento necesario para su uso eficaz. Los regímenes internacionales de derechos de propiedad deberían contribuir a la creación y transferencia internas de las tecnologías ambientalmente racionales que son tan necesarias para los países en desarrollo.

B. Consecuencias políticas

22. La asignación de un espacio ambiental entre naciones resulta importante para alcanzar el desarrollo sostenible. Dado que la mundialización se ve impulsada por las fuerzas del mercado, es importante velar por que la integración de los mercados no se convierta en la integración de fracasos del mercado⁸, entre otros los relativos a los bienes públicos. Las políticas ambientales eficaces son necesarias para impedir que esos fracasos se produzcan o para controlarlos mejor cuando se producen.

23. Un mero aumento de la eficiencia ecológica mediante soluciones tecnológicas no es suficiente para desvincular totalmente el uso de los recursos naturales del crecimiento económico de los países desarrollados. La desvinculación total también exige la adopción de políticas gubernamentales firmes y cambios considerables en las pautas de consumo. La internalización de los costos y beneficios ambientales en los precios de los bienes y servicios desempeñará un papel mucho más importante que en el pasado para conseguir que las

fuerzas del mercado trabajen en favor de la creación de un espacio ambiental.

24. La instauración de la sostenibilidad ambiental mundial exigirá un grado de organización mucho más elevado y un proceso de adopción de decisiones más eficaz que en el presente. Entrañará niveles mucho más elevados de cooperación mundial en esferas como la creación y divulgación de tecnología, y los cambios en las pautas de consumo. Entrañará también un compromiso de la comunidad internacional de promover en los países en desarrollo un aumento de los niveles de consumo de los bienes y servicios básicos.

III. El comercio y el medio ambiente

A. En busca de un equilibrio

25. La mundialización y la liberalización del comercio pueden producir efectos positivos y negativos sobre el desarrollo sostenible. Hay una necesidad permanente de prestar apoyo a las actividades de los países en desarrollo que procuran integrarse al sistema comercial multilateral y obtener beneficios de él. Al mismo tiempo, debería prestarse la máxima atención al aumento de la contribución del sistema comercial multilateral al desarrollo sostenible, así como al aprovechamiento de las numerosas oportunidades que se ofrecen fuera del marco de la OMC.

26. La cuestión del equilibrio en la esfera del comercio y el medio ambiente se ha aclarado en el contexto de la Conferencia Ministerial de Seattle. En primer lugar, debería haber un enfoque equilibrado respecto de las diversas cuestiones en materia comercial y ambiental que se examinan en el contexto del sistema comercial multilateral. En segundo lugar, las cuestiones relativas al comercio y el medio ambiente deberían examinarse en el contexto de un programa más amplio de desarrollo sostenible.

27. Existe un consenso general en cuanto a que las políticas comerciales y ambientales pueden complementarse mutuamente. Sin embargo, las medidas ambientales no deben servir de obstáculos innecesarios al comercio o mostrar intenciones proteccionistas, y las normas comerciales no deben entorpecer la adecuada protección del medio ambiente.

28. Deben tenerse en cuenta seriamente las preocupaciones relativas a los efectos de la mundialización

sobre el bienestar humano y la calidad del medio ambiente. Debe tenerse en cuenta también el punto de vista de los países en desarrollo de que las relaciones entre el comercio y el medio ambiente pueden ocultar una intención proteccionista. Para encontrar un equilibrio, los gobiernos deberían promover una mayor comprensión y un consenso más amplio en torno a las causas de la degradación ambiental y las mejores formas de hacerles frente. Ello exige un examen de las consecuencias que producen la mundialización y liberalización sobre el desarrollo sostenible, así como un análisis de las políticas que pueden establecerse para potenciar los efectos sinérgicos entre la liberalización comercial, la protección ambiental y otros efectos del desarrollo sostenible. La integración del comercio y el medio ambiente en armonía con el desarrollo económico exige mecanismos que abarcan varias dimensiones de la actividad económica nacional e internacional. Esos mecanismos pueden crearse mediante una combinación de iniciativas relativas a las legislaciones y la determinación de políticas a nivel nacional e internacional, la creación de capacidad, la asistencia técnica y financiera, la colaboración entre el ámbito público y privado, la creación de infraestructura y la participación constructiva de la sociedad civil.

29. El proceso de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD), en particular la Declaración de Río, el Programa 21 y el Plan para la ulterior ejecución del Programa 21 (véase la resolución S-19/2, anexo, de la Asamblea General), establecieron los parámetros básicos para ese tipo de programas e hicieron hincapié en la cooperación internacional y en el principio de la responsabilidad común pero diferenciada para alcanzar el desarrollo sostenible. Será necesario realizar un examen integrado del comercio, las finanzas, las inversiones, la tecnología y el desarrollo sostenible, y establecer un amplio programa en diversos foros, entre otros, la OMC, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible.

B. Promoción del desarrollo sostenible mediante el comercio

30. En anteriores períodos de sesiones, la Comisión hizo hincapié en la importante aportación que podía hacer al desarrollo sostenible la supresión de los

obstáculos y las distorsiones comerciales. El debate al respecto ha evolucionado gradualmente desde la posibilidad de obtener resultados doblemente beneficiosos hasta la de obtener resultados triplemente beneficiosos, es decir, que beneficien al medio ambiente, al comercio y al desarrollo. En la etapa de preparativos para Seattle, se propuso que se eliminara lo siguiente: a) los subsidios que favorecían el exceso de capacidad del sector pesquero; b) los subsidios a las exportaciones agrícolas; c) los aranceles progresivos del sector de la silvicultura, y d) las restricciones al comercio de bienes y servicios ambientales. Hay que trabajar más para ampliar esas propuestas a otros productos que tienen interés desde el punto de vista de la exportación para los países en desarrollo, como los productos textiles y las prendas de vestir, el cuero y los productos derivados, el calzado, los productos forestales, los minerales y otros productos mineros, así como los productos derivados de otros recursos naturales y materias primas.

31. En su quinto período de sesiones, la Comisión reconoció que la liberalización del comercio debería de ir acompañada de una política de ordenación del medio ambiente y de los recursos a fin de aprovechar al máximo las posibilidades que ofrece para mejorar la protección del medio ambiente y promover el desarrollo sostenible mediante la asignación y el uso más eficientes de los recursos (véase el anexo de la resolución S 19/2 de la Asamblea General). En su segundo período de sesiones, celebrado en 1994, la Comisión destacó que era importante crear un marco para facilitar la evaluación de los efectos que tenían en el medio ambiente las políticas de comercio, teniendo en cuenta las necesidades y las condiciones especiales de los países en desarrollo (véase E/CN.17/1994/20).

32. Se ha pasado de insistir en la evaluación de los efectos en el medio ambiente a insistir en la evaluación de los efectos sostenibles, en la que los gastos y los beneficios se determinan en términos económicos. Este cambio responde al intento de conjugar los intereses económicos, ambientales y de desarrollo social. En general, se admite que la responsabilidad de ejecutar esas evaluaciones, así como la de adoptar decisiones políticas a partir de sus resultados, incumbe a las autoridades nacionales⁹. Sin embargo, podría haber cierto grado de cooperación internacional, por ejemplo en lo que atañe a los aspectos metodológicos o al fomento de la capacidad por parte de las instituciones multilaterales. Un problema es el de prever los efectos de escala perjudiciales que entraña la liberalización del comercio y,

cuando sea posible, prevenirlos o mitigarlos mediante una política ambiental apropiada. En esas evaluaciones debería tenerse en cuenta también la distribución de las ganancias procedentes del comercio entre los países desarrollados y en desarrollo. Debe darse prioridad a los sectores fundamentales en que es más probable que los cambios de las modalidades de producción que llevan aparejados la liberalización y la expansión del comercio afecten al medio ambiente. Por ejemplo, el PNUMA, en colaboración con la UNCTAD ha promovido la realización de unos estudios monográficos sobre los efectos que tienen en el medio ambiente la liberalización del comercio y la política de desarrollo sostenible de los recursos naturales. No hace mucho, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) ha celebrado unos seminarios sobre metodologías de evaluación de la repercusión ambiental de los acuerdos de liberalización del comercio (26 y 27 de octubre de 1999). El Fondo Mundial para la Naturaleza está organizando una reunión internacional de expertos en evaluación de la sostenibilidad de la liberalización del comercio, que tendrá lugar en Quito (del 6 al 8 de marzo de 2000) y de cuyos resultados se informará a la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible en el octavo período de sesiones de ésta¹⁰.

33. Los requisitos ambientales pueden tener efectos positivos y efectos negativos en las oportunidades comerciales. A los países en desarrollo les preocupa, desde hace tiempo, la posibilidad de que ciertos requisitos ambientales los perjudiquen en su acceso al mercado de los países desarrollados. Puede que los países en desarrollo carezcan de la capacidad técnica y financiera para cumplir las reglamentaciones ambientales de las naciones industrializadas. En el proceso preparatorio de Seattle, algunos países en desarrollo expresaron su preocupación por los efectos que podían tener las normas ambientales en el comercio y por la manera en que se estaban elaborando las normas internacionales. Esos países abogaron, por ejemplo, por que se aplicaran íntegramente las disposiciones en materia de asistencia técnica del Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio y por que se les diera plena participación en el proceso de elaboración de esas normas internacionales.

34. Del trabajo que ha hecho la UNCTAD sobre el acceso a los mercados se desprende que, en general, las empresas grandes no tienen dificultades para cumplir los requisitos ambientales, pero las empresas pequeñas y medianas sí suelen tenerlos. Algo importante que se ha aprendido es que, en la mayoría de los casos, los

problemas de competitividad pueden resolverse elaborando normas y medidas apropiadas a escala nacional e internacional. Algunos países desarrollados han adquirido experiencia en la cooperación con sus principales socios comerciales en desarrollo; por ejemplo, mediante la celebración de consultas previas a la fijación de nuevas normas, la organización de seminarios para difundir información, y la cooperación tecnológica. Sin embargo, como se había planteado en el Programa 21 y en las deliberaciones posteriores a la CNUMAD, hay que desarrollar más ciertas ideas y propuestas que podrían tenerse en cuenta al formular y ejecutar una política ambiental que pudiera repercutir considerablemente en el comercio. Además, la Asamblea General, en su decimonoveno período extraordinario de sesiones, pidió que se prestara particular atención a las necesidades de las empresas pequeñas y medianas.

35. La Comisión ha insistido reiteradamente en que la predilección de los consumidores por los productos preferibles desde el punto de vista ambiental ofrece nuevas oportunidades comerciales a los países en desarrollo. Varios de estos países han ampliado, en efecto, sus exportaciones de esos productos (así como las de productos en que se mantienen los precios impuestos por el vendedor). El problema consiste, ahora, en aumentar el número de países en desarrollo y de empresas de éstos capaces de transformar este potencial en beneficios financieros, sociales y ambientales tangibles. El aumento de la preocupación de los consumidores por la seguridad y la calidad de los alimentos ha intensificado la demanda de productos orgánicos. Se ha adquirido experiencia en la superación de los obstáculos normativos, comerciales y técnicos, como la falta de información, de capacidad técnica y de normas en el propio país y en el extranjero. Los empresarios cumplen también una función importante, habida cuenta, sobre todo, de que los criterios de compras de los grandes minoristas y los métodos de gestión de la cadena de abastecimiento de las grandes empresas pueden tener mucha influencia en la demanda de productos preferibles desde el punto de vista ambiental.

36. Una cuestión importante es la de cómo facilitar la certificación de los pequeños productores, mediante mecanismos como la "certificación general" de determinados productos (por ejemplo, la certificación de zonas geográficas enteras o de grupos de productores en lugar de empresas separadas) o la creación de órganos nacionales y regionales de certificación. Otra cuestión que se ha planteado en anteriores deliberaciones de

la Comisión es cómo pueden ofrecerse incentivos comerciales (como la mejora del acceso a los mercados) para que se elaboren productos preferibles desde el punto de vista ambiental, y en particular productos intrínsecamente preferibles desde el punto de vista ambiental procedentes de países en desarrollo. La promoción de este tipo de productos puede afectar a otras cuestiones comerciales y ambientales; por ejemplo, el fomento de la producción y del comercio de ese tipo de productos a partir de conocimientos y de métodos de producción tradicionales puede afectar a cuestiones como la de la diversidad biológica y la defensa de los derechos de propiedad intelectual.

37. El empleo de criterios basados en métodos de producción y de transformación en el comercio internacional plantea cuestiones muy diversas. Los incentivos y las medidas de fomento ayudarán a los países en desarrollo a avanzar en la implantación de unos métodos de producción y transformación que sean más inocuos para el medio ambiente. Las instituciones intergubernamentales y las organizaciones no gubernamentales prestan cada vez más atención a los métodos en que se tienen en cuenta los intereses de muchas partes, a fin de avanzar en el empleo de métodos de producción y transformación más inocuos para el medio ambiente. Son dignos de elogio, a este respecto, los esfuerzos que hacen muchos países en desarrollo por promover la instauración de sistemas de ordenación ambiental; por ejemplo, ciñéndose a las normas 14001 de la Organización Internacional de Normalización.

C. Armonización del comercio y el medio ambiente

38. Se ha reconocido sin reservas la importancia que tienen los acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente para resolver los problemas ambientales mundiales mediante el consenso internacional. En gran parte de los debates del Comité de Comercio y Medio Ambiente se ha tratado de la relación que hay entre las medidas comerciales adoptadas en virtud de esos acuerdos y las disposiciones del sistema multilateral de comercio. El Programa 21 y la Comisión celebran que se haya aclarado esta relación. En ciertos casos, las medidas comerciales pueden ayudar a cumplir los objetivos de un acuerdo multilateral sobre el medio ambiente. Al mismo tiempo, la comunidad internacional ha reconocido, en general, la importancia que tiene el adoptar medidas de apoyo (por ejemplo, medidas de

fomento de la capacidad y de mejora del acceso a la financiación y la tecnología) para ayudar a los países en desarrollo a cumplir los objetivos de los acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente. En su cuarto período de sesiones, la Comisión reconoció que las distintas cláusulas comerciales de los acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente podían tener objetivos diversos y podían afectar a cuestiones económicas y de desarrollo de alcance más amplio. Estas cuestiones se han analizado con más detalle en un informe de 1999 de la OCDE acerca de las medidas comerciales de los acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente.

39. Aunque hay conformidad general en que debe haber una relación armoniosa entre los acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente y el sistema multilateral de comercio, no hay conformidad en la cuestión de si hay que modificar las normas de la OMC. Hay quienes han propuesto que se dé cabida en ese sistema a las medidas comerciales adoptadas en virtud de acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente, por ejemplo reinterprelando el artículo XX del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT). Otros han aducido que el artículo XX del GATT ya ofrece margen suficiente para adoptar medidas comerciales que se apliquen debidamente. Hasta la fecha, no se ha puesto en tela de juicio, en la OMC, ninguna medida comercial adoptada en virtud de un acuerdo multilateral sobre el medio ambiente. Sin embargo, siguen sin haberse resuelto cuestiones importantes.

40. Del debate internacional han surgido varias medidas que pueden ayudar a evitar conflictos entre las medidas comerciales de los acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente y las normas de la OMC, entre las que figuran las siguientes: a) el fortalecimiento de la coordinación a escala nacional; b) el fortalecimiento de la cooperación entre la OMC, el PNUMA y las secretarías de los acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente (por ejemplo, las secretarías de varios de esos acuerdos han expuesto comunicaciones en algunos congresos del Comité de Comercio y Medio Ambiente y de la OMC. El PNUMA ha organizado seminarios que han congregado a las secretarías de los convenios administrados por el PNUMA, a la OMC y a la UNCTAD); c) la creación de grupos de trabajo sobre cuestiones comerciales en las negociaciones de los acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente o el desarrollo ulterior de estos instrumentos (como se hizo en las negociaciones finales del Convenio de Rotterdam sobre la adopción de medidas con consentimiento

fundamentado previo); d) la constitución de grupos conjuntos de especialistas del sector empresarial y de organizaciones no gubernamentales (propuesta que se hizo en un congreso de la OMC celebrado en julio de 1998), y e) la mejora de la ejecución de medidas positivas. También se ha propuesto que se faciliten directrices a los grupos de especialistas encargados de resolver controversias relativas a cuestiones ambientales.

41. La capacidad de los países en desarrollo de responder a los problemas del medio ambiente depende, en gran medida, de que puedan obtener tecnologías ecológicamente racionales. En el Programa 21 se ha hecho hincapié en la importancia que tiene promover el acceso a esas tecnologías, y su transferencia, en condiciones justas y de favor. Uno de los objetivos del Acuerdo de la OMC sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC), que se enuncia en su artículo 7, es promover la innovación tecnológica y la transferencia y difusión de tecnología en beneficio mutuo de los productores y los usuarios del conocimiento tecnológico y de manera que se propicie el bienestar social y económico y se mantenga el equilibrio entre derechos y deberes. Algunos países en desarrollo han propuesto que, al aplicar el ADPIC, debería prestarse más atención a los objetivos de su artículo 7. Esto debería regir también para las tecnologías previstas en los acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente.

42. Las tecnologías se transfieren, en gran medida, por medio de las empresas y no por medio de operaciones entre los gobiernos. No obstante, los gobiernos de los países desarrollados han asumido algunos compromisos. Por ejemplo, se han comprometido a proporcionar recursos suficientes para los mecanismos financieros previstos en las disposiciones de los acuerdos sobre el medio ambiente relativas a la transferencia de tecnología. Además, tanto el ADPIC como algunos acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente contienen disposiciones en que se obliga a los gobiernos a ofrecer incentivos a las empresas y las instituciones a fin de que transfieran tecnologías¹¹. Sería útil hacer un estudio general sobre cómo fortalecer las disposiciones de los acuerdos de la OMC relativas a la transferencia de tecnología. Durante los preparativos de Seattle, algunos países en desarrollo propusieron que se creara un grupo de trabajo sobre tecnología en la OMC.

43. Los países en desarrollo son los mayores depositarios de la diversidad biológica y del conocimiento tradicional y pretenden obtener más beneficios de los

productos basados en esa diversidad. Las preocupaciones esenciales de los países en desarrollo son las siguientes: a) la relación entre los derechos y los deberes que se enuncian en el Convenio sobre la Diversidad Biológica, por una parte, y los que se enuncian en el ADPIC, por otra; y b) las cuestiones éticas, económicas, ambientales y sociales más generales que plantean las patentes de formas de vida. Los países en desarrollo han hecho propuestas para garantizar la compatibilidad entre los principios del citado convenio y los del ADPIC, en particular por lo que respecta a la defensa de los derechos de las comunidades, los agricultores y los indígenas, así como a la soberanía y al consentimiento fundamentado previo, con miras a promover el reparto equitativo de los beneficios. Por lo que atañe a las cuestiones éticas, económicas, ambientales y sociales más generales que plantean las patentes de formas de vida, algunos países en desarrollo desean que se amplíen las posibilidades de declarar no patentables las formas de vida. Algunos opinan que las plantas, los animales y los procesos esencialmente biológicos no deben patentarse nunca. Debería haber una cooperación más estrecha entre la OMC, la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI), la Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica, el PNUMA, la UNCTAD¹², la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y otras instituciones competentes en la materia. Debe progresarse en la determinación de fórmulas que permitan defender los conocimientos tradicionales, locales e indígenas. Hay que estudiar más las posibilidades de aplicar sistemas sui generis efectivos. Además, las organizaciones no gubernamentales pueden ser importantes para fomentar la confianza entre los gobiernos de los países desarrollados y de los países en desarrollo.

44. En su quinto período de sesiones, la Comisión recomendó que se lograra la interacción armoniosa de las normas de comercio y los principios relativos al medio ambiente en el marco del Programa 21 (véase el anexo de la resolución S 19/2 de la Asamblea General). Durante los preparativos de la Conferencia Ministerial de Seattle, algunos países propusieron que en la Declaración Ministerial se hiciera referencia a algunos principios ambientales que figuran en la Declaración de Río, como el principio de precaución y el principio de que quien contamina paga. Los países en desarrollo han subrayado la importancia de otros principios de la CNUMAD, en particular el principio 7, relativo a las responsabilidades comunes pero diferenciadas.

45. En varios acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente se hace referencia al principio de precaución; por ejemplo, en el Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono, la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y el Convenio de las Naciones Unidas sobre la Diversidad Biológica. Por tanto, muchos observadores estiman que el principio de precaución ha pasado a formar parte del corpus del derecho internacional del medio ambiente. Este principio se ha reflejado también en el párrafo 7 del artículo 5 del Acuerdo de la OMC sobre aplicación de medidas sanitarias y fitosanitarias. En él se permite a los miembros con determinadas condiciones, que adopten provisionalmente medidas sanitarias y fitosanitarias en los casos en que no haya suficientes pruebas científicas válidas. Sin embargo, sólo se les permite adoptar medidas temporales, cuyo mantenimiento dependerá de investigaciones y exámenes ulteriores. Una cuestión importante es la de si las normas comerciales vigentes proporcionan margen suficiente para atender las preocupaciones sobre seguridad alimentaria, por una parte, y prevenir los perjuicios que puedan ocasionar al comercio las medidas sanitarias y fitosanitarias, por otra. Estas cuestiones se han suscitado en la polémica sobre la carne de vacuno tratada con hormonas, y tienen relación también con la preocupación de la opinión pública por los organismos modificados genéticamente.

46. Algunas personas han señalado que convendría estudiar hasta qué punto puede aplicarse el principio de precaución, siempre que sea oportuno, para exigir al exportador garantías mínimas de seguridad en las transacciones comerciales de productos que entrañen peligro (por ejemplo, mercancías prohibidas en el país exportador y residuos y productos químicos peligrosos), particularmente en los casos en que los países en desarrollo carezcan de capacidad para controlar y analizar los productos de importación. Sin embargo, a muchos miembros de la OMC les preocupa que el aumento de la libertad de aplicación del principio de precaución pueda perjudicar al comercio, ya que, si se abusa de ese principio o se lo aplica mal, podría impedirse el acceso a los mercados. La mejora de la coordinación entre los trabajos de la OMC y los de otras organizaciones internacionales, como la FAO y la Organización Mundial de la Salud (OMS), puede ayudar a aumentar la confianza en la capacidad de fomentar el comercio de productos alimenticios y atender, al mismo tiempo, las preocupaciones legítimas en materia de seguridad alimentaria y de ética comercial.

47. Ha habido mucha preocupación, sobre todo en los países desarrollados, por las supuestas falta de transparencia y participación insuficiente de grupos medioambientales en los mecanismos de solución de controversias de la OMC. Sin embargo, se ha observado que los grupos especiales de solución de diferencias de la OMC y su órgano de apelación se han vuelto más conscientes de la dimensión ambiental de sus razonamientos. Otros se han mostrado preocupados por las repercusiones que tendrá el desarrollo de una jurisprudencia. En las decisiones jurídicas que se adopten mediante los mecanismos de solución de controversias no se tendrán en cuenta necesariamente las mismas consideraciones que se tienen en cuenta, en la actualidad, en el programa equilibrado del Comité de Comercio y Medio Ambiente y es posible que esas decisiones no reflejen los deseos de todos los Estados Miembros. Las cuestiones relativas al comercio y al medio ambiente pueden resolverse de manera casuística recurriendo a los grupos especiales de solución de diferencias y al órgano de apelación. Por otra parte, los propios miembros pueden examinar si hay necesidad de modificar las normas comerciales, mediante un procedimiento consensual. Esto debería ayudar a aliviar la presión que sufre el mecanismo de solución de controversias.

48. Se han hecho progresos en cuanto a aumentar la transparencia de la solución de controversias, por ejemplo levantando las restricciones que pesaban sobre algunos documentos y poniéndolos en la página web de la OMC inmediatamente después de haberlos distribuido a los miembros de esta organización. También se ha progresado en cuanto a ayudar a los países en desarrollo en la solución de controversias mediante la creación de un centro de asesoramiento sobre el derecho de la OMC en Ginebra.

D. Cuestiones institucionales

49. Tanto los países desarrollados como los países en desarrollo consideran de gran importancia la labor del Comité de Comercio y Medio Ambiente. Éste ha ayudado considerablemente a mejorar la comprensión de las cuestiones relativas al comercio y el medio ambiente, y su labor ha estimulado también la coordinación de la investigación y la política en el plano nacional. En el proceso de Seattle, ha habido cierto debate sobre la función que tiene el Comité de ayudar a que las negociaciones comerciales futuras contribuyan al desarrollo sostenible. Muchos países han declarado que

el Comité debería seguir trabajando dentro del mandato y del programa equilibrado que tiene en la actualidad.

50. Las Naciones Unidas, mediante instituciones como la UNCTAD, el PNUMA, la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUFI), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Centro de Comercio Internacional UNCTAD/OMC, habrán de desempeñar una función importante de promoción de la integración del comercio y el desarrollo. El principal objetivo de la UNCTAD es examinar las cuestiones relativas al comercio y al medio ambiente desde la perspectiva del desarrollo. Su labor consiste en analizar políticas, fomentar el consenso y desarrollar la capacidad. En su 19º período extraordinario de sesiones, la Asamblea General pidió a la UNCTAD que siguiera cumpliendo un papel fundamental en la ejecución del Programa 21 mediante el examen integrado de las vinculaciones existentes entre comercio, inversiones, tecnología, finanzas y desarrollo sostenible (véase el anexo de la resolución S-19/2 de la Asamblea General). La UNCTAD decidirá su futuro plan de trabajo en su 10º período de sesiones.

51. La Dependencia de Economía y Comercio del PNUMA desarrolla toda una gama de actividades de examen y elaboración de medidas políticas para responder a las interacciones de la economía, las finanzas y el comercio con el medio ambiente. Estas actividades apuntan a mejorar la capacidad de los países, sobre todo de los países en desarrollo y los países con economía en transición, de incorporar las consideraciones ambientales en la planificación del desarrollo y en la política macroeconómica, incluida la política comercial. Entre las actividades del programa de trabajo se cuentan los estudios a escala nacional del efecto de la liberalización del comercio en el medio ambiente, las investigaciones sobre el efecto que tienen en el medio ambiente los subsidios a los sectores pesquero y energético, con miras a formular políticas, y la publicación de un manual sobre el medio ambiente y el comercio en el que se explican las complejas relaciones que hay entre ellos a un público más extenso. Gran parte de este trabajo servirá de complemento al que hace la UNCTAD, y las dos organizaciones tienen previsto crear un equipo de tareas conjunto de desarrollo de la capacidad en los ámbitos del medio ambiente, el comercio y el desarrollo.

52. La sociedad civil tiene que desempeñar un papel cada vez más importante en la promoción de un programa equilibrado de comercio y desarrollo sostenible. Las organizaciones no gubernamentales pioneras en la investigación y la promoción del diálogo sobre políticas en varios ámbitos. La sociedad civil publica boletines frecuentes y dedica recursos considerables a informar a la opinión pública. Las organizaciones no gubernamentales se dedican también a fomentar la capacidad. En muchos países en desarrollo, esas organizaciones colaboran estrechamente con el gobierno, por ejemplo en el ámbito del desarrollo agrícola sostenible y de la defensa y el aprovechamiento sostenible de la diversidad biológica. Varias organizaciones no gubernamentales que se ocupan del medio ambiente y del desarrollo han entablado también unas relaciones de cooperación útiles con el sector empresarial, por ejemplo con objeto de promover el comercio de productos inocuos para el medio ambiente y difundir el empleo de sistemas de ordenación ambiental.

53. En sus períodos de sesiones tercero, cuarto y quinto, la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible insistió en que había que fomentar la capacidad en los ámbitos del comercio, el medio ambiente y el desarrollo. Su octavo período de sesiones ofrece la oportunidad de examinar las necesidades de fomento de la capacidad y hacer una evaluación de los programas de fomento vigentes y previstos. Esto puede ayudar a determinar qué lagunas hay, a promover la coordinación y la cooperación y a aumentar la utilidad y la eficiencia de las medidas de fomento de la capacidad. Convendría que la Comisión estudiara también cómo puede ayudar el desarrollo de la capacidad a fomentar la confianza. Se publicará un documento de antecedentes sobre el aumento de la capacidad en la esfera del comercio y el desarrollo sostenible para ayudar a la Comisión en sus deliberaciones.

E. Peligros y oportunidades

54. Las deliberaciones intergubernamentales sobre comercio, medio ambiente y desarrollo podrían dirigirse a consolidar el progreso obtenido y fomentar la confianza. Se reconoce cada vez más que hay que tratar las relaciones entre el comercio y el medio ambiente dentro del marco más general del desarrollo. Los países desarrollados deben cumplir sus compromisos

en materia de finanzas, ofrecimiento y transferencia de tecnología y transferencia y fomento de la capacidad. Hay que procurar que las normas ambientales no se conviertan en obstáculos para el comercio. Hay que fomentar la confianza para aumentar las oportunidades de lograr acuerdos equilibrados, que cuenten tanto con el apoyo de los países desarrollados como con el de los países en desarrollo, a fin de procurar que las futuras negociaciones sobre comercio ayuden a conseguir el desarrollo sostenible. También hay que fomentar la confianza para mantener el impulso de los esfuerzos que se hacen actualmente por promover el diálogo y la coordinación en materia de política a escala nacional, sobre todo en los países en desarrollo.

55. Convendría que la Comisión propusiera los elementos de un programa general dirigido a investigar y promover las sinergias entre la liberalización del comercio, la defensa del medio ambiente y otros elementos del desarrollo sostenible, de conformidad con los objetivos que se fijaron en el Acuerdo de Marakech por el que se estableció la OMC, la Declaración de Río y el Programa 21. Ese programa general debería basarse en un examen de conjunto de los lazos que hay entre el comercio, la inversión, la tecnología, las finanzas y el desarrollo sostenible. Hay que tener en cuenta la aportación que puede hacer al desarrollo sostenible el sistema multilateral de comercio y también las soluciones ajenas a este sistema.

56. Para elaborar y aplicar un programa constructivo dirigido a consolidar los progresos y fomentar la confianza y el consenso, hay que coordinar las medidas de foros como la OMC, la UNCTAD y el PNUMA, las de otras instituciones y las de la sociedad civil. Convendría que la Comisión estudiara cómo pueden ayudar los programas de fomento de la capacidad de las distintas instituciones multilaterales, por ejemplo la UNCTAD, el PNUMA, el PNUD y la OMC, así como los de la sociedad civil, a fortalecer el diálogo y fomentar la confianza entre los países desarrollados y en desarrollo. El proyecto conjunto del PNUMA y la UNCTAD de crear un equipo de tareas para poner en común los recursos técnicos y las redes de contacto de ambas instituciones podría constituir un punto de referencia útil.

IV. La inversión extranjera directa como promotora del desarrollo sostenible¹³

A. Un nuevo marco económico

57. En el último decenio, la inversión extranjera directa se ha multiplicado por diez, incluso en los sectores muy contaminantes. Sin embargo, dejando aparte el efecto de volumen, los efectos ambientales de esa inversión dependen esencialmente de dos factores: los sistemas de ordenación ambiental y la transferencia de tecnología ecológicamente racional.

58. La degradación del medio ambiente producida por la actividad industrial es directamente proporcional a la eficiencia productiva de las empresas y a su capacidad de innovación. Los peores daños que sufre el medio ambiente los ocasionan, en general, las explotaciones de escasa productividad que emplean tecnología anticuada, métodos de trabajo desfasados y recursos humanos con calificaciones poco actualizadas, y que utilizan la energía de manera poco eficiente y cuentan con capital reducido.

59. De ello se desprende que hay mucho margen para que las empresas mejoren su comportamiento con respecto al medio ambiente y adopten estrategias empresariales encaminadas a perfeccionar los procesos tecnológicos y dominarlos y a facilitar la implantación de sistemas de ordenación ambiental que engloben el control de los procesos, el perfeccionamiento constante y el aprendizaje institucional. Esto significa que, en gran medida, la influencia de una empresa en el medio ambiente depende de si emplea tecnología no contaminante en un marco de ordenación ambiental eficiente.

60. Hay opiniones divergentes acerca de la influencia de las empresas transnacionales en el desarrollo sostenible de los países en desarrollo. Por un lado, se las considera poseedoras de tecnología no contaminante que facilita el desarrollo sostenible; por otro, se las acusa de reservar su producción contaminante y su tecnología de calidad inferior para sus empresas filiales, de aprovecharse de los desfases tecnológicos, de eludir la responsabilidad por los perjuicios que ocasionan al medio ambiente y de coartar los esfuerzos por lograr el desarrollo sostenible.

61. La exigencia de que las empresas transnacionales modifiquen su actitud con respecto a las consecuencias que tienen sus actividades en el medio ambiente se refleja en el endurecimiento de la normativa ambiental de un número creciente de países. Esa exigencia se ha plasmado también en diversos acuerdos internacionales. El más destacado de ellos es el Programa 21, que contiene, repartidas en cinco capítulos, diversas disposiciones que afectan directamente a las empresas transnacionales. Las cuestiones ambientales se han incorporado en algunos acuerdos internacionales de inversiones. Por ejemplo, en el tratado bilateral de inversión suscrito por Bolivia y los Estados Unidos se hace referencia al medio ambiente. En el plano regional, la preocupación por los efectos ambientales de la liberalización del comercio y las inversiones llevó a constituir la Comisión de Cooperación sobre el Medio Ambiente en el marco del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

62. La ordenación ambiental transfronteriza no se limita a los problemas tradicionales en materia de contaminación. Se ocupa también del problema de la escala. Hay muchos problemas ambientales, reales o potenciales, que tienen más que ver con la propia magnitud de las actividades de las empresas transnacionales que con la manera en que dichas actividades se llevan a cabo. Las actividades poco contaminantes pero que tienen gran volumen de producción y se realizan con escasos controles ecológicos pueden provocar daños considerables al medio ambiente, por ejemplo en las industrias agroalimentaria y forestal.

63. Para los países en desarrollo, la cuestión de la defensa del medio ambiente es también una cuestión de tiempo, o más bien de falta de éste. La exigencia de obtener tasas de crecimiento elevadas y de atraer inversiones extranjeras directas obliga a adoptar decisiones políticas para cumplir objetivos de producción y empleo a muy corto plazo. La falta de recursos y de especialistas para labores de vigilancia y ejecución y, en ocasiones, la incapacidad de colaborar con las empresas transnacionales agravan el problema.

64. Las consideraciones reglamentarias y éticas son, y serán siempre, importantes para orientar la inversión extranjera directa hacia la sostenibilidad ambiental. Sin embargo, esas consideraciones ya no son los determinantes principales de la relación entre la inversión extranjera directa y el medio ambiente. El centro de atención — y de actuación — ha pasado a ser la economía de la ordenación ambiental. Las estrategias empresariales

de ejecución están dejando paso a consideraciones relativas al comportamiento con el medio ambiente, a la aplicación del criterio del ciclo vital a los productos y a los procesos de producción, y a la internalización de los costos ambientales. La prevención de los riesgos para el medio ambiente se está convirtiendo en algo normal para las empresas transnacionales, habida cuenta de que éstas están descubriendo que el ser “verdes” les reporta ventajas competitivas considerables. Sin embargo, esta buena disposición dista mucho de ser universal. El aumento de la competencia y las fórmulas inflexibles de gestión empresarial suelen convertir la obtención del máximo beneficio en el objetivo primordial. Cuando a esos factores se les suma el de una situación de monopolio a escala mundial, es posible que se sacrifiquen los intereses de los consumidores y del medio ambiente. Tal vez sea necesario ejercer presión externa; por ejemplo, promulgando leyes que obliguen a las empresas transnacionales a revelar a la opinión pública sus actividades. Por lo que respecta a la utilización de la información que se revele, es posible que la sociedad civil obtenga mejores resultados ofreciendo incentivos por buen comportamiento, como premios y publicidad, que recurriendo a métodos de reglamentación más tradicionales.

B. Sistemas y prácticas de ordenación ambiental

65. Un movimiento hacia una mayor transparencia y la reorganización a escala internacional de la cadena del valor añadido han venido dando forma a la ordenación ambiental transfronteriza. Las empresas transnacionales utilizan actualmente una amplia gama de sistemas y prácticas ambientales, desde los enfoques globales para hacer frente de una forma coherente a sus impactos ambientales en todo el mundo (estrategia central) a los que se centran en el cumplimiento de las normativas locales (estrategia descentralizada). Las consecuencias ambientales para los países en que están ubicadas dependen del tipo de estrategia adoptada por la empresa transnacional de que se trate y del marco de políticas públicas en que se lleve a cabo una estrategia determinada.

66. En el sistema empresarial en su conjunto tienden a emplearse prácticas de gestión eficientes desde el punto de vista ambiental cuando se trata de inversiones de gran volumen con un ciclo de vida largo, cuando la presencia de las empresas es muy destacada, cuando

puede derivarse una responsabilidad financiera importante y cuando están presentes requisitos ambientales impuestos por terceros que aportan préstamos. Esto sucede, no necesariamente porque las empresas se preocupen especialmente por el medio ambiente (aunque éste podría ser el caso de cierto número de ellas) sino porque, en ese contexto, esas prácticas resultan ventajosas para los negocios. Esas estrategias pueden funcionar especialmente bien en industrias que muestran un alto grado de integración, como las industrias intensivas en capital y las de explotación de los recursos naturales. En las industrias intensivas en mano de obra, una variable importante es en el grado de integración de la cadena de valor añadido: cuanto más integrada esté, mayor será el incentivo para aumentar la protección del medio ambiente. De hecho, cuando el aumento de esa protección se convierte en la norma habitual de una industria, las empresas que no se acomodan a las nuevas normas corren el riesgo de verse señaladas, incluso por sus competidores.

67. No todas las empresas adoptan, o pueden adoptar, esta estrategia centralizada. La mayoría de ellas, especialmente las empresas transnacionales de tamaño pequeño y mediano, adoptan una estrategia descentralizada. Algunas pueden tratar de establecer normas uniformes, aunque tal vez no lo consigan debido a una escasez de conocimientos o recursos. Otras desarrollan sus actividades en áreas del mercado que no se ven afectadas de la misma manera por las preocupaciones ambientales. Esto se aplica también a las empresas menos prominentes en los países desarrollados y a un gran número de empresas transnacionales de tamaño pequeño y mediano y proveedores de empresas transnacionales extranjeras que compiten principalmente en precio. Esas empresas no cuentan con los recursos ni con la garantía de una clara recuperación de inversiones a largo plazo en tecnología y en prácticas eficientes de orden ambiental.

68. Lo que reviste cada vez mayor importancia son las responsabilidades de las empresas transnacionales en la esfera de la orientación ambiental en relación con sus proveedores (y consumidores). Esas empresas deben cooperar con sus proveedores más próximos en los países en desarrollo para ayudarles a mejorar su comportamiento desde el punto de vista ambiental. En ese caso, lo que importa no es a quién pertenecen, sino su relación con un sistema de empresas transnacionales.

C. Transferencia de tecnología ambientalmente racional

69. La transferencia de tecnología ambientalmente racional no se trata sólo de fábricas, equipos o servicios de consultoría. Entraña el intercambio de la técnica, la experiencia y los conocimientos necesarios para gestionar el cambio en la esfera técnica, y el desarrollo de los recursos humanos para introducir cambios en la organización y mejorar la eficiencia de la producción y la ordenación ambiental generales a nivel de la fábrica y la instalación.

70. La mundialización de los procesos productivos, la presión normativa, la de los competidores, la de la cadena de la oferta y las presiones internas, los códigos de conducta, los grupos de movilización, los aspectos financieros, los cambios ambientales; todos ellos son factores cuyo peso relativo en la transferencia de tecnología ambientalmente racional difiere de una a otra empresa y de un sector a otro. Entre los factores que contribuyen al éxito de la transferencia de tecnologías ambientalmente racionales están el cambio de los planteamientos “de etapa final” a los de modificación de procesos, el desarrollo de tecnologías innovadoras para responder a las necesidades propias de los países en desarrollo y la difusión de la tecnología que permita a los proveedores y empresas nacionales beneficiarse de las corrientes tecnológicas.

71. El sistema de adquisiciones públicas desempeña una función importante en el fomento de la transferencia de tecnología. Al establecer requisitos de carácter ambiental, las autoridades públicas podrían utilizar su poder adquisitivo para fomentar la transferencia de tecnología. Además, podrían ayudar facilitando a la industria local el acceso a esas tecnologías mediante sistemas de licencias.

72. Las alianzas estratégicas y las empresas conjuntas crean las mejores condiciones para la transferencia de tecnologías ambientalmente racionales, en tanto que la concatenación progresiva y regresiva entre las empresas transnacionales y las empresas locales sirve como conducto para el aprovechamiento de los efectos derivados. En ese contexto, es especialmente importante abordar la situación de las empresas pequeñas y estudiar la forma de transferirles tecnología ambientalmente racional.

D. Enfoque de la ordenación ambiental transfronteriza mediante la participación de múltiples interesados

73. La propiedad extranjera puede tener importancia en tanto que los sistemas empresariales pueden convertirse en conductos para la transferencia de prácticas de ordenación ambiental y tecnologías ambientalmente racionales que trascienden incluso el propio sistema empresarial cuando se cuenta con un sistema completo de normas empresariales uniformes. En general, sin embargo, la cuestión de si el hecho de que las instalaciones sean de propiedad nacional o extranjera supone una diferencia significativa en cuanto al comportamiento desde el punto de vista ambiental que sigue sin resolver. Hay otros factores, como el tamaño, la antigüedad de las instalaciones, el nivel de conocimientos, la tecnología y la normativa del país, que pueden tener tanta o más importancia. Además, la situación puede ser diferente de una industria a otra y resulta aún más complicada por cuanto algunas industrias (especialmente en sectores relacionados con la explotación de los recursos naturales y la producción intensiva en capital) están dominadas por las empresas transnacionales.

74. En ausencia de pruebas sistemáticas, es imposible llegar a una conclusión general sobre la importancia de la propiedad en relación con el impacto ambiental. Ahora bien, la capacidad de las empresas transnacionales para adaptarse a un marco normativo cambiante en lo que se refiere a las cuestiones ambientales es un aspecto positivo importante que pueden aportar a los países en desarrollo en que se ubican. Los países en que se establecen esas empresas pueden diseñar sus medidas de política de forma que alienten a las empresas transnacionales a utilizar ese aspecto positivo y aprovechar al máximo sus posibilidades de contribuir al desarrollo ambientalmente racional. El problema con que se encuentran los encargados de la formulación de políticas, especialmente en presencia de una intensa competencia por la inversión extranjera directa y el efecto inhibitorio que puede tener en la normativa ambiental, es cómo acentuar las contribuciones ambientales positivas de las empresas transnacionales al tiempo que se reducen las negativas. Frente a este objetivo, los gobiernos deben encontrar un equilibrio en sus metas desde las perspectivas del aumento de la inversión, la producción, las exportaciones, la transferencia de tecnología y la creación de empleo, que pueden ser muy diferentes cuando se trata de distintos países y distintos

niveles de desarrollo. Como suele suceder, elegir el mejor punto de equilibrio es difícil.

75. Un momento crucial para la intervención de los gobiernos en materia de política es el momento de la implantación de una empresa transnacional en el país, especialmente cuando se trata de proyectos en gran escala, y particularmente en el caso de las industrias que generan un alto grado de contaminación. La competencia por la inversión extranjera directa no debe inducir a la degradación de las normas ambientales como instrumento para atraerla, aunque sólo sea porque las pruebas empíricas demuestran que hay otros factores más importantes a la hora de adoptar decisiones sobre el destino de la inversión extranjera directa. Además, en el nuevo contexto comercial, se tiende a premiar el que las empresas no se aprovechen de esa degradación de la normativa.

76. En otro tiempo, los gobiernos de los países en que se ubican las empresas transnacionales dependían en gran medida de un proceso de escrutinio como mecanismo para examinar la contribución de la inversión extranjera directa a sus economías. Ese mecanismo, sin embargo, ya no es tan efectivo como antes. No obstante, un instrumento útil para mejorar el comportamiento de las empresas, cualquiera que sea su nacionalidad, desde el punto de vista ambiental, es realizar un escrutinio ambiental antes de la ejecución de los proyectos. Ello requiere, sin embargo, conocimientos especiales. En cualquier caso, los gobiernos pueden exigir, especialmente en el caso de grandes proyectos, que las empresas transnacionales divulguen su política ambiental y presenten informes periódicos sobre su comportamiento en esa esfera.

V. Conclusiones y recomendaciones

77. El crecimiento económico debe: a) apoyar el desarrollo con miras a reducir la brecha en el bienestar entre los países desarrollados y los países en desarrollo; y b) ser sostenible desde los puntos de vista ambiental y social. Tanto el crecimiento económico como la falta de ese crecimiento pueden provocar la degradación del medio ambiente. Entre las causas primarias de la degradación ambiental se encuentran las pautas insostenibles de producción y consumo y las presiones sobre el medio ambiente originadas por la pobreza en los países en desarrollo.

78. La tecnología desempeña una función esencial en la “desvinculación” del crecimiento y los impactos ambientales. Los países en desarrollo constituyen un terreno importante para la innovación y los avances en las tecnologías tanto de procesos como de productos. Entre las tecnologías que deberían fomentarse en los países en desarrollo cabe citar:

- a) Tecnologías de bajo costo para satisfacer las necesidades básicas, como vivienda, agua, saneamiento y cuidado de la salud;
- b) Procesos de producción menos contaminantes y tecnologías eficientes para la gestión de los desechos;
- c) Tecnologías eficientes de “próxima generación”;
- d) Tecnologías de bajo costo, sencillas pero eficaces, orientadas hacia los pobres;
- e) Tecnologías agrícolas para zonas ecológicamente frágiles;
- f) Innovación tecnológica en lo que atañe a los bienes ambientales públicos, como un transporte público que consuma menos energía;
- g) El establecimiento en los países en desarrollo de una infraestructura social y de la información para fomentar la innovación y la absorción de tecnologías.

79. Las políticas ambientales eficaces deben centrarse en la corrección de los aspectos en que puedan fallar los mercados, la eliminación de subsidios impropios, el establecimiento de normativas ambientales adecuadas y la vigilancia de su cumplimiento, la promoción de la utilización de instrumentos económicos, el fortalecimiento de las instituciones nacionales y el fomento de la cooperación internacional.

80. El octavo período de sesiones de la Comisión podría contribuir al fomento de la confianza y a la mejora del diálogo entre los países en provecho de los debates sobre comercio, medio ambiente y desarrollo. El establecimiento de un programa constructivo para consolidar los avances y fomentar la confianza y el consenso requiere los esfuerzos coordinados de varios foros, incluidos la OMC, la UNCTAD, el PNUMA, otras instituciones y la sociedad civil. Podría mejorarse su eficacia mediante:

a) El fortalecimiento de la cooperación entre las secretarías de la OMC, la UNCTAD y el PNUMA en la declaración de un programa equilibrado, transparente y amplio sobre comercio, medio ambiente y desarrollo;

b) La creación de capacidad en los países en desarrollo para hacer frente a los problemas comerciales relacionados con el medio ambiente y los problemas ambientales relacionados con el comercio;

c) La aplicación eficaz del Programa 21;

d) El fomento de planteamientos integrados, que cuenten con la participación de múltiples interesados, para encontrar opciones eficaces en función del costo y favorables al desarrollo para la integración de las políticas de comercio y medio ambiente.

81. La potenciación de los efectos sinérgicos entre la liberalización del comercio y el desarrollo sostenible requiere, entre otras cosas, que en la labor de la OMC, la UNCTAD, el PNUMA y otras instituciones, se preste atención a aspectos como los siguientes:

a) La salvaguardia y la mejora del acceso a los mercados de los productos de los países en desarrollo;

b) La promoción de nuevas oportunidades comerciales para los países en desarrollo, incluido el comercio de productos que no perjudican al medio ambiente;

c) La continuación del trabajo sobre los efectos de la liberación del comercio en la sostenibilidad de una forma que tenga como uno de sus objetivos la distribución entre las naciones de los beneficios obtenidos del comercio;

d) La eliminación de distorsiones y obstáculos al comercio;

e) La exploración de situaciones en que “todos puedan ganar”.

82. Los acuerdos ambientales multilaterales y el sistema comercial multilateral deberían mantener una relación armoniosa. Ello requiere, entre otras cosas, la coordinación a nivel nacional, así como la coordinación entre las secretarías de la OMC, el PNUMA y los acuerdos ambientales multilaterales. La Comisión tal vez desee reiterar las invitaciones al PNUMA y la UNCTAD, emitidas en sus períodos de sesiones tercero y cuarto, para que examinen las consecuencias que los

acuerdos ambientales y multilaterales entrañan para el comercio y el desarrollo.

83. Es necesario continuar el trabajo sobre las consecuencias comerciales de toda la gama de principios ambientales, incluidos el principio de precaución y el principio de quien contamina paga. También es necesario continuar trabajando en la aplicación del principio de la responsabilidad común pero diferenciada, que podría servir de base para un enfoque equitativo para alcanzar objetivos ambientales de carácter mundial.

84. La capacidad de los países en desarrollo para responder ante los problemas ambientales depende en gran medida de su acceso a tecnologías ambientalmente racionales. Es necesario fomentar el desarrollo autóctono y la transferencia de tecnologías ambientalmente racionales hacia los países en desarrollo, entre otras cosas mediante la aplicación de los artículos 7 y 66.2 del Acuerdo ADPIC.

85. Debería avanzarse en la identificación de formas apropiadas para proteger los conocimientos tradicionales, incluidos posibles mecanismos para el reparto de beneficios. Debería haber una estrecha cooperación entre la OMC, la OMPI, el Convenio sobre la Diversidad Biológica, la FAO, el PNUMA y otras instituciones pertinentes, incluidas las organizaciones no gubernamentales.

86. La inversión extranjera directa y las empresas transnacionales cuentan con un gran potencial, en gran medida inexplorado, para contribuir al desarrollo sostenible de los países en desarrollo que las acogen. Para fomentar ese potencial será necesario, entre otras cosas:

a) Explorar el modo de conseguir que un mayor número de países se beneficien de la inversión extranjera directa;

b) Fomentar el uso de sistemas de ordenación del medio ambiente en las empresas subsidiarias situadas en países en desarrollo y la transferencia de tecnologías ambientalmente racional a esas empresas subsidiarias, así como su difusión a otras empresas del país en que estén implantadas;

c) Explorar posibilidades para alentar a los inversores a aplicar mejores prácticas;

d) Explorar, en cooperación con otros interesados, la posibilidad de mejorar el comportamiento desde

el punto de vista ambiental en toda la cadena de la oferta y en lo que se refiere a la gestión de los desechos

e) Establecer planteamientos que contemplen la participación de múltiples interesados para promover una inversión extranjera directa ambientalmente racional;

f) Fomentar la transparencia, por ejemplo, apoyando el establecimiento de procesos eficaces de divulgación de información, para promover la aplicación de mejores prácticas y un comportamiento empresarial responsable en relación con el medio ambiente.

Notas

¹ Varios países en desarrollo han venido creciendo más de prisa que algunos países industrializados, pero no lo suficiente para reducir la brecha en el ingreso per cápita. Tan sólo un puñado de economías de Asia oriental han conseguido mantener un crecimiento lo suficientemente rápido como para reducir la brecha con el Norte o, en algunos casos, incluso cerrarla. Sin embargo, cuando esas economías han ido pasando al club de países de ingresos altos, pocos países en desarrollo han sido capaces de ocupar su lugar. Significativamente, la tendencia hacia el agrandamiento de las brechas entre los grupos de ingresos es evidente en los países en desarrollo, tanto en los que han tenido mayor éxito como en los que el éxito ha sido menor, y guarda relación tanto con las estrategias orientadas hacia la exportación como con las estrategias orientadas hacia el interior.

² *Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Río de Janeiro, 3 a 14 de junio de 1992* (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.93.I.8 y correcciones), vol. 1: *Resoluciones aprobadas por la Conferencia*, resolución 1, anexo I.

³ *Ibíd.*, anexo II.

⁴ Publicación de las Naciones Unidas, número de venta: E.99.II.D.1.

⁵ Tan sólo algunos países, en particular China y Chile, han podido esquivar esta tendencia general mediante la combinación de un crecimiento más rápido con un mejor rendimiento comercial.

⁶ Ernst von Weizäcker, Amory B. Lovins y L. Hunter Lovins, *Factor Four: Doubling Wealth, Halving Resource Use: The New Report to the Club of Rome* (Londres, Earthscan Publishing, 1997).

⁷ En los países en desarrollo con una base industrial débil, el aumento rápido y sostenido de los niveles de ingreso depende de un aumento de la inversión, que conlleva un importante componente importador. Esto, a su vez, entraña una dependencia inicial de la riqueza en recursos naturales para obtener los ingresos por exportaciones

necesarios para financiar las importaciones y la inversión. Sin embargo, la explotación de esa riqueza puede ir en perjuicio del desarrollo sostenible cuando los recursos, como es el caso de los minerales, no son renovables, o cuando el ritmo de agotamiento es mayor que el de recuperación, como sucede en el caso de la madera. La presión sobre los recursos naturales varía entre los países, pero es probable que sea mayor cuando las importaciones se liberalizan antes de haberse establecido una base industrial sólida y competitiva para la exportación.

⁸ Hans Opschoor, “*Mondialisering en Institutioneel Verankerd Internatuionaal Mileiubeleid*” en *Essays Internationalisering van het Milieubeleid, 1999*.

⁹ En algunos casos, puede darse la cooperación en el contexto de acuerdos de integración regional, como la Comunidad Europea y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

¹⁰ Esta reunión, acogida por el Gobierno del Ecuador se organiza en colaboración con la Fundación Futuro Latinoamericano y con el apoyo financiero de varios gobiernos de países miembros de la OCDE.

¹¹ Artículos 66.2 y 67 del Acuerdo ADPIC y Convenio sobre la Diversidad Biológica.

¹² En la iniciativa BIOTRADE de la UNCTAD se contempla la cooperación técnica para ayudar a los países en desarrollo a fortalecer su capacidad para fomentar la ordenación sostenible de los recursos biológicos.

¹³ Esta sección se basa en los resultados de un seminario, celebrado con anterioridad al noveno período de sesiones de la UNCTAD, sobre el tema “Cómo conseguir que la inversión extranjera directa actúe en apoyo del desarrollo sostenible”, Ginebra, noviembre de 1999, y en el capítulo X del *World Investment Report 1999*.
