



Consejo Económico y Social

Distr. general
12 de enero de 2010
Español
Original: inglés

Comisión sobre el Desarrollo Sostenible

18º período de sesiones

3 a 14 de mayo de 2010

Tema 3 del programa provisional*

Grupo temático para el ciclo de aplicación 2010-2011,
período de sesiones de examen

Documentos de debate presentados por los grupos principales

Nota de la Secretaría

Adición

Contribución de las organizaciones no gubernamentales**

Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción.....	2
II. Marco decenal de programas: consumo y producción sostenibles	4
III. Minería.....	8
IV. Productos químicos.....	10

* E/CN.17/2010/1.

** Las opiniones expresadas no representan necesariamente las de las Naciones Unidas.



I. Introducción

1. Las organizaciones no gubernamentales (ONG) y otras organizaciones de la sociedad civil han desempeñado una función activa e importante para ayudar al mundo a avanzar en el desarrollo sostenible¹: las organizaciones de la sociedad civil son aliadas fundamentales en la modificación de unos hábitos de consumo y producción insostenibles y abarcan desde las organizaciones de base, que trabajan en el ámbito local ocupándose de cuestiones que van de la justicia social al desarrollo sostenible comunitario, hasta las redes de organizaciones, que trabajan con empresas y entidades de distinto nivel de las administraciones para promover una transformación social general y unas economías y unos estilos de vida ecológicamente sostenibles. En su condición de uno de los grupos principales de las Naciones Unidas, las ONG levantan inventario de las medidas que han adoptado los respectivos países para cumplir sus compromisos y están muy preocupadas por la falta de progresos apreciables.

2. El 18º período de sesiones de la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible presenta una oportunidad tardía pero importante de analizar los progresos realizados por los Estados Miembros de las Naciones Unidas en materia de minería, productos químicos, desechos y transporte desde la perspectiva de sus compromisos internacionales en materia de desarrollo sostenible y de mantener con ellos un debate en el ámbito general de los hábitos de consumo y producción.

3. Aun cuando el “marco decenal de programas sobre modalidades de consumo y producción sostenibles (de 2002 a 2012), que se estableció como medida correctiva del déficit de ejecución del decenio anterior, haya constituido una ocasión perdida, el “Proceso de Marrakech”, cuyo mandato es “promover la elaboración de un conjunto de programas de 10 años de duración en apoyo de las iniciativas nacionales y regionales para acelerar el cambio hacia modalidades de consumo y producción sostenibles con objeto de promover el desarrollo económico y social dentro de los límites de la capacidad de sustentación de los ecosistemas”, ofrece una fórmula mediante la cual puede prestarse apoyo a las iniciativas nacionales y regionales nuevas y ya existentes en materia de minería, productos químicos, desechos, transporte y otras cuestiones relacionadas con la sostenibilidad.

4. La Secretaría considera que es esencial que los gobiernos, el sector empresarial y otros grupos importantes se comprometan a aplicar las políticas que orientarán el mundo hacia un rumbo sostenible. Igualmente esencial es que se

¹ El presente documento ha sido presentado por la Red para Cuestiones Relacionadas con el Desarrollo Sostenible, compuesta por la Alianza Septentrional para la Sostenibilidad, de Bruselas; Consumers International, de Londres, y el Instituto de Estudios de Seguridad, de Nairobi, con redes asociadas en Asia, el Oriente Medio y América Latina. El grupo de la Red para Cuestiones Relacionadas con el Desarrollo Sostenible invitó a las siguientes redes de organizaciones no gubernamentales (ONG) a que redactaran los capítulos originales del documento, como sigue: Tratamiento de desechos: redactado por WASTE Advisers on Urban Environment and Development; Transporte: redactado por Transport and Environment; Productos químicos: redactado por el Environmental Health Fund, organismo que participa en la Red Internacional para la eliminación de los contaminantes orgánicos persistentes; Minería: redactado por el Observatorio de Conflictos Mineros de América Latina (OCMAL); marco decenal de programas sobre modalidades de consumo y producción sostenibles, redactado por la Alianza Septentrional para la Sostenibilidad y Consumers International.

empodere a los ciudadanos de todo el mundo para que influyan en las modalidades de producción y consumo sostenibles y ejerzan sus derechos y responsabilidades. Es muy importante que se preste atención especial a empoderar a los gobiernos y a las organizaciones de la sociedad civil y afianzar la democracia, no solo en los países occidentales y en desarrollo, sino también y sobre todo en los países en transición, en los que la democracia sigue siendo una idea vaga.

5. Las tendencias sociales y ambientales han empeorado desde que se celebró la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, en 1992. Es evidente que parte del problema se debe al incremento de los hábitos de producción y consumo insostenibles y la distribución heterogénea de las presiones de la globalización. Además, las corrientes de productos y fondos que van desde el Sur globalizado al Norte globalizado siguen superando a toda la ayuda y toda la asistencia para el desarrollo que proporcionan los países ricos, una suma que sigue siendo muy inferior a la convenida, del 0,7% del producto interno bruto (PIB). Esas corrientes de productos y fondos pueden considerarse como una especie de ayuda para la cooperación internacional invertida, con arreglo a la cual el Sur pobre ayuda a mantener el estilo de vida del mundo industrializado. Las consecuencias de estas relaciones desequilibradas y la falta de una cooperación real agrandan la brecha entre ricos y pobres y agravan las tensiones geopolíticas.

6. Por consiguiente, es sumamente importante que en el “período de sesiones de examen de la Comisión” se determine de qué manera han bloqueado, las fuerzas que acaban de exponerse y otras fuerzas, el progreso en el pasado y cómo se las puede vencer en el futuro. El examen serio de la “ejecución” requiere un planteamiento sistémico que incluya unos objetivos definidos claramente, concretos y medibles, unos calendarios y una supervisión puntual, lo que requiere, a su vez, unos criterios adaptados a cada situación.

7. La Secretaría propone que se realice una investigación más fundamental, en los ámbitos nacional e internacional, sobre las corrientes de materiales y sobre las consecuencias que tienen los hábitos de producción y consumo insostenibles en el medio ambiente, la erradicación de la pobreza y la equidad. Más importante aún es la necesidad de determinar los factores subyacentes de las corrientes que causan la pobreza, por un lado, y la extrema riqueza, por otro. Asimismo, la Secretaría sostiene que el PIB no basta como indicador nacional de progreso y bienestar general e insta a la comunidad internacional y a los dirigentes políticos mundiales, en particular, a que incluyan indicadores de desarrollo sostenible real en su contabilidad nacional; por ejemplo, la huella ecológica, el índice de bienestar económico sostenible, el indicador del progreso real y el índice de felicidad del planeta.

8. Una prioridad constante de los gobiernos debe ser la de cumplir el compromiso que asumieron hace ya mucho tiempo de otorgar preferencia a las políticas de producción y consumo sostenibles e incorporarlas en su Estrategia Nacional de Desarrollo Sostenible. Hay que revisar los modelos y las prioridades económicas, que se basan actualmente en una mentalidad que aboga por el crecimiento en un mundo que se supone ilimitado. Unos cuantos países han progresado en la elaboración y ejecución de unos planes nacionales de consumo y producción sostenibles o han logrado incorporar políticas de consumo y producción sostenibles en una estrategia nacional para el desarrollo sostenible o en un documento de estrategia de lucha contra la pobreza. Además, es evidente que no se ha insistido lo

suficiente en los instrumentos acreditados de promoción del consumo y la producción sostenibles, como los impuestos y otros instrumentos fiscales, las normas de productos, la regulación de las opciones de consumo y el empoderamiento de los ciudadanos mediante la educación para que adopten estilos de vida sostenibles.

9. Las cuestiones de la minería, el transporte, los productos químicos y los desechos están relacionadas con la producción y el consumo sostenibles y no pueden considerarse aisladamente. La ardua tarea que aguarda a la Comisión en el presente ciclo es analizar las demás cuestiones desde la perspectiva de la producción y el consumo sostenibles.

II. Marco decenal de programas: consumo y producción sostenibles

A. Obstáculos principales que impiden avanzar

10. Los avances tecnológicos y las mejoras de la eficiencia son necesarios, pero por sí solos no producirán una transformación de la magnitud que se requiere para lograr el desarrollo sostenible. Y ello es así a pesar de la retórica sobre la eficiencia, cuyo presunto objetivo es el de evitar las cuestiones de la redistribución de la riqueza y del recorte absoluto del consumo de energía y materiales a escala mundial, que son las cuestiones reales que subyacen al problema, pero que son comprometidas desde el punto de vista político. Se requieren transformaciones más fundamentales de la manera en que producimos y consumimos. La comunidad mundial, con los países ricos a la cabeza, debe adoptar un modelo de “economía sostenible y justa”.

11. Cuando aprobaron el Programa 21 en 1992, los Estados Miembros se comprometieron a trazar unas políticas nacionales de producción y consumo sostenibles. Su compromiso fue seguido de un programa de trabajo internacional, en el que se aclararon los conceptos y se evaluaron las políticas y estrategias. En 1999, la Asamblea General aprobó las Directrices revisadas de las Naciones Unidas para la protección del consumidor, para ayudar a trazar esas políticas, sobre todo las de consumo sostenible. Sin embargo, dos decenios después de la Cumbre de Río de Janeiro, muchos gobiernos aún no han elaborado políticas de producción y consumo sostenibles y siguen poniendo en peligro la salud de las personas y del planeta con actividades insostenibles relacionadas con los productos químicos, el transporte, el agua, los alimentos, la vivienda, la energía y otros asuntos que figuran en el programa de trabajo de la Comisión. A pesar de sus compromisos, muchos gobiernos no solo no han aplicado las citadas directrices (y sobre todo la sección G, relativa al consumo sostenible), sino que las desconocen y tienen dificultades para elaborar su estrategia nacional de desarrollo sostenible.

12. Las razones de esa falta de voluntad y de progreso son numerosas y sus consecuencias se agravarán cada vez más si no se las comprende y no se les pone remedio. Asimismo, hay que determinar los obstáculos financieros, económicos, tecnológicos, ideológicos, culturales y cognitivos, y afrontarlos. La Comisión, al ser una parte fundamental del examen del progreso y del debate sobre las políticas que garanticen el progreso, es uno de los mejores foros para estudiar esos obstáculos.

13. Pero el problema principal es que, a pesar de la crisis inmensa que atravesamos actualmente, los dirigentes mundiales siguen abogando por unas políticas tradicionales en las que se hace caso omiso, en gran medida, de la complejidad y las interrelaciones que hay entre las esferas ambiental, social y económica. Los gobiernos carecen de la voluntad política para hacer una transición que se requiere urgentemente. Además, faltan normativas jurídicas (internacionales) para prevenir y sancionar los delitos o las injusticias ecológicas.

1. Estrategias nacionales de consumo y producción sostenibles

14. La Secretaría opina que la resistencia de los gobiernos a elaborar unas normativas políticas nacionales apropiadas en materia de consumo y producción sostenibles se suma a la promoción constante de un consumismo insostenible, a la erosión de la confianza y la responsabilidad del sector privado, a la reglamentación deficiente de sectores cuyos beneficios dependen del consumo insostenible (como pone de relieve la crisis financiera mundial) y, por último, a una falta de comprensión de las fuerzas que mueven los hábitos de producción y consumo insostenibles.

15. Dado que solo hay 82 países que ejecuten su estrategia nacional de sostenibilidad y que unos cuantos de ellos pertenecen al mundo en desarrollo, es esencial ayudar a los gobiernos a terminar y a aplicarla íntegramente su estrategia y a incorporar su marco decenal de programas sobre modalidades de consumo y producción sostenibles en su plan estratégico nacional, como parte esencial de este. Hay que determinar por qué “Capacidad 2015” no ha llegado a financiarse ni a aplicarse nunca, y la comunidad internacional debe implantar suficientes programas y prestar suficiente apoyo, para que ello pueda hacerse y se haga. Lo mismo rige para las Directrices de las Naciones Unidas para la protección del consumidor.

2. El Proceso de Marrakech (marco decenal de programas sobre modalidades de consumo y producción sostenibles) y la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible

16. El tercer borrador público del Proceso de Marrakech ha evolucionado sustancialmente con respecto a las versiones anteriores e incluye muchas observaciones de las ONG. El borrador actual, que se volverá a revisar entre la fecha actual y mayo de 2010, servirá de punto de partida para emprender los debates del 18º período de sesiones de la Comisión sobre la estructura y el contenido del marco decenal de programas, que se ultimarán en el 19º período de sesiones de esta. Uno de los resultados del marco es un instrumento de medición (véase el anexo 1 del marco de programas). Sin embargo, ese instrumento es insuficiente en su aplicación concreta. Obliga a los gobiernos y los interesados a otorgar preferencia a una de las diversas medidas que se necesitan para las políticas de consumo y producción sostenibles, cuando la conclusión principal del Proceso de Marrakech es que se necesita un conjunto de medidas. Hay mejores propuestas para medir los programas futuros.

17. En el tercer borrador público del marco decenal de programas se dice que hay que determinar actividades, instrumentos, medidas y mecanismos de vigilancia y evaluación concretos, incluso, cuando corresponda, análisis del ciclo vital e indicadores nacionales para medir los progresos que se hagan, con lo que la Comisión debería determinar en qué medida ya se ha aplicado, o no, cada uno de

ellos y qué clase de programas internacionales de apoyo se requerirían para garantizar que se apliquen en todo el mundo.

18. La comunidad internacional también tiene que examinar en qué medida se han aportado fondos para ayudar a la sociedad civil a elaborar mecanismos y alianzas que puedan prestar apoyo al diseño, la adopción y la ejecución de programas y políticas de consumo y producción sostenibles y participar en ellos. Los únicos marcos reglamentarios, financieros y jurídicos apropiados serán los que permitan conseguir una sostenibilidad plena rápidamente y garanticen la rápida satisfacción de las necesidades humanas básicas, preferiblemente antes de que termine 2020 o 2025.

19. Sin embargo, la Secretaría estima que el marco decenal de programas no es claro en las siguientes cuestiones:

a) Cómo se pretende que las aportaciones del Proceso de Marrakech a la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible hagan avanzar el programa de consumo y producción sostenibles (véase la página 5 del tercer borrador público, de 2 de septiembre de 2009);

b) Cómo, y cuándo, se elaborará el planteamiento del marco decenal de programas (véase pág. 6, párr. 2.1.1);

c) Cómo se estimulará a todos los interesados para que elaboren un instrumento de medición más apropiado y apoyen los programas que gocen de prioridad y, de manera más general, qué resultados dará el instrumento y cómo puede ser útil a los países y a otros interesados;

d) El período que corresponderá al marco decenal; la Secretaría se inclina por que sean otros 10 años, desde 2012 hasta 2022; pero sus objetivos habrán de cumplirse en 2016;

e) La falta de datos y cifras basados en un examen acerca de las tendencias sociales y ambientales que hay que frenar durante el “ciclo de vida” del marco decenal;

f) Un examen exhaustivo de las diversas iniciativas nacionales y regionales de consumo y producción sostenibles y de su eficacia y efectos, y

g) Un sistema de seguimiento y evaluación efectivos que comprenda diversos indicadores, como las igualdades de género, las emisiones de CO₂, el kilometraje de los alimentos y el uso del agua.

B. Planteamientos posibles y mejores prácticas para la aplicación

20. Se requiere más coherencia en la formulación de políticas. El desarrollo sostenible debe ser el marco de todas las estrategias y políticas de largo plazo y debe partir de un planteamiento orientado a la acción.

21. El debate sobre “la necesidad de ir más allá del PIB” puede fortalecerse y elevarse a un nivel superior de formulación de políticas. Ya hay mejores prácticas en materia de indicadores, por ejemplo el índice de felicidad de Bhután o el índice de bienestar económico sostenible, los ingresos nacionales sostenibles, la huella ecológica y los indicadores sociales. Esto desembocará en la desaparición de la obsesión por el crecimiento y en la concentración en una economía de la suficiencia

(es decir, una economía que detenga el consumo excesivo y favorezca la redistribución de la riqueza).

22. Las normas estrictas de productos son un buen instrumento para aumentar la regulación de las opciones de consumo de los consumidores. Podría pensarse en prohibir los vehículos todoterreno, un producto cuya producción no se puede legitimar en un período en que se ha llegado a la tasa máxima de extracción de petróleo. Hay que concentrarse más en la producción, a fin de regular el consumo.

23. La educación en el consumo y la producción sostenibles es muy importante, por ejemplo para lograr que la opinión pública presione a los gobiernos para que adopten medidas urgentes. Ello puede conseguirse, en parte, mediante la difusión de información, pero sobre todo gracias al aprendizaje vital y al intercambio de experiencias, lo que incluye la divulgación de información sobre las mejores prácticas en los medios de difusión, la promoción del intercambio de información y la comunicación nacionales e internacionales entre los periodistas y la prestación de atención especial a los denominados “nuevos medios de difusión”, así como el embellecimiento de la imagen de los productos sostenibles y el etiquetado transparente.

C. Promoción de medidas adicionales: presentación de informes sobre actividades en materia de consumo y producción sostenibles dirigidas por los grupos principales y orientadas a los resultados

24. En el marco decenal de programas debería determinarse en qué consiste un futuro sostenible, y esto debería debatirse en los períodos de sesiones 18º y 19º de la Comisión. Por ejemplo, puede que para implantar el consumo y la producción sostenibles haya que fijarse los siguientes objetivos: hacer una transición del 100% a la energía renovable, rehabilitar totalmente el medio natural, eliminar los materiales tóxicos de manera gradual y total, no producir desechos, contabilizar todos los efectos que tienen las actividades económicas en el medio ambiente y considerar esos efectos, de manera responsable, en el diseño de los productos y servicios y en su elaboración y prestación, y prever fondos para satisfacer los derechos humanos básicos, prestar servicios y atender sus necesidades.

25. Las ONG han desempeñado un papel importante en la elaboración y la promoción del programa de consumo y producción sostenibles, incluidas las Directrices para la protección del consumidor de las Naciones Unidas, y la idea de “responsabilidad empresarial”. Han demostrado tener mucha imaginación y experiencia en programas en los que participan activamente los beneficiarios y, por tanto, son agentes fundamentales en la ejecución de programas. La cuestión del consumo y producción sostenibles debe relacionarse con otras cuestiones intersectoriales, con la participación activa de todos los interesados en distintos niveles.

26. Muchos interesados trabajan en solitario. Es vital conectar a los innovadores para aumentar la cohesión y la potencia de las fuerzas transformadoras. También muchas administraciones públicas tienden a trabajar en solitario. La gestión de la transición exige urgentemente un debate y una acción conjuntos. Hay que potenciar

el papel de los medios de difusión, para que sean agentes y catalizadores de la transición.

27. Por lo que respecta a la responsabilidad social de las empresas, la Iniciativa mundial de presentación de informes ha trazado un conjunto interesante de directrices de presentación de informes sobre sostenibilidad mundial que puede imponerse como obligatorio a las empresas grandes o transnacionales.

28. Las empresas que se han unido al Pacto Mundial de las Naciones Unidas están dispuestas a aprender sobre consumo y producción sostenibles y sobre desarrollo sostenible en general. Debería incorporarse a las ONG muy estrechamente en esta clase de comunicación.

29. Hay que insistir en la innovación, la investigación y los cambios sociales que fomentan el consumo y la producción sostenibles y determinar los obstáculos, los instrumentos, las estrategias y las funciones que afectan a todos los interesados, incluidas las administraciones públicas de todos los niveles. Así pues, la economía debería basarse en la provisión de bienes y servicios públicos en lugar de en un consumismo ilimitado. Habida cuenta del fracaso reiterado de los gobiernos para responder apropiadamente y cumplir sus compromisos, las Naciones Unidas y, dentro de ellas, la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible tienen que elaborar un procedimiento específico, unas actividades de apoyo y unos mecanismos de prestación de asistencia a todos los países para reestructurar sus programas de subsidios y sus políticas de sostenibilidad. Toda utilización insostenible de los recursos naturales debe pagar por sí misma totalmente y pagar también los gastos de reposición de los recursos desaprovechados.

III. Minería

30. El estilo de la redacción del Programa 21 y el Plan de Aplicación de las Decisiones de Johannesburgo parece muy positivo en comparación con la grosera realidad de las actividades mineras de los países “en desarrollo” y los países “desarrollados”.

A. Antecedentes

31. Una crítica constante que se hace a las actividades de la industria minera transnacional es su falta de interés y de respeto por las comunidades locales. En muchos casos, se asimila el Estado, cada vez más, a un negocio de pillaje de recursos naturales y destrucción ambiental, que ha hecho que las empresas y los países hayan acumulado una deuda social y ecológica con las comunidades locales, sobre todo en los ecosistemas del Sur.

32. Dado que esa tendencia se ha generalizado en la minería de gran escala, el concepto de “deuda social y ecológica” está ganando terreno en el debate sobre el desarrollo y la sostenibilidad en el Sur.

33. Cuando estas comunidades se resisten legítimamente contra la extracción minera de los recursos naturales y las secuelas extremadamente negativas que tiene en sus condiciones de vida, los conflictos suelen llegar a la violencia, lo que tiene un costo social elevado para las comunidades locales. Los gobiernos criminalizan

los movimientos ambientalista e indígena, lo que les dificulta la lucha por su derecho humano de vivir en un medio salubre.

34. Es fundamental que haya una legislación nacional que proteja la calidad, la cantidad y la accesibilidad del agua en las zonas de explotación minera, ya que esta repercute directamente en la salud y los medios de subsistencia de las comunidades locales, sobre todo los pueblos indígenas y las mujeres. Hoy en día, esa legislación es deficiente o inexistente. Ciertamente hay una tendencia mundial hacia la transparencia en el sector extractivo, pero su objetivo principal suele ser el de revelar lo que pagan las empresas a los gobiernos. Es esencial que esa transparencia se amplíe a la exigencia de que se informe sobre el volumen de recursos que se extrae, de manera independiente y verificable.

B. Obstáculos

35. Las decisiones relativas a los beneficios de los proyectos mineros deben basarse en la información disponible, la legislación, la celebración de consultas y la evaluación previa de los efectos ambientales. Las ONG y otras organizaciones apoyan a las comunidades y tienen considerable experiencia en recopilar, sistematizar y analizar información sobre las actividades mineras y sus efectos en diferentes regiones del planeta, aunque, por desgracia, los datos suelen recopilarse una vez causado el daño.

36. Con frecuencia, se califica a las actividades económicas de las comunidades locales de actividades insostenibles dentro del marco de la globalización y del abastecimiento de los mercados internacionales. Sin embargo, proveen de alimentos a su población y abastecen a los mercados locales. La industria extractiva no reporta muchos beneficios a las comunidades locales; de hecho, sus efectos son principalmente negativos. Las empresas mineras ni siquiera crean puestos de trabajo, ya que tienden a buscar trabajadores en los barrios urbanos pobres. También es habitual dividir a las comunidades para facilitar las operaciones de la industria.

37. Es consabido que las localidades abandonadas por las industrias extractivas son las más pobres y las más contaminadas. El modelo extractivo no tiene en cuenta un desarrollo alternativo posterior a la etapa de extracción y los gobiernos tampoco se ocupan de este problema. En suma, las comunidades locales no se benefician de las operaciones extractivas y, para cuando estas operaciones se clausuran, el daño es irreversible. En este caso, los pueblos “fantasmas” y la pobreza son la triste realidad del “desarrollo moderno”.

C. Planteamientos posibles y mejores prácticas

38. Hay que elaborar unas políticas y unas leyes nacionales e internacionales que garanticen que se otorgue prioridad a derechos humanos como la producción de alimentos, la disponibilidad de agua potable, un medio ambiente salubre y la seguridad, frente a los intereses y los beneficios mineros.

39. Las comunidades rechazan la actividad extractiva destructiva y exigen que se cumplan estrictamente las normas ambientales y las medidas de defensa del medio natural, los ecosistemas, la salud de la población y los medios de subsistencia. El

agua es el recurso más vulnerable y es esencial para la población y las actividades productivas tradicionales.

40. La mayoría de las sociedades mineras y de inversión están situadas en el Norte y la mayoría de los productos que extraen se dirigen a satisfacer las demandas de consumo del Norte. Aquí es donde se ve la fuerte relación que hay entre los hábitos de producción y consumo insostenibles y los intereses económicos.

41. Las actividades mineras no tendrían la escala que tienen actualmente si no fuera por las instituciones financieras internacionales que las respaldan. Por tanto, los inversionistas del Norte tienen una responsabilidad elevada en las secuelas que sufren las regiones del Sur y deberían ceñirse, por lo menos, a las Directrices para las empresas transnacionales de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).

42. Es esencial reforzar las alianzas entre el Norte y el Sur, ya que ello ayudará a analizar la situación y a ejercer presión sobre ambos extremos de la cadena de producción para reducir la demanda de minerales (consumo y producción sostenibles), los efectos negativos de la minería.

43. Las operaciones mineras han pasado a formar parte de la realidad de las comunidades locales. Por tanto, hay que elaborar programas para reducir los daños que se han hecho y fomentar actividades económicas alternativas.

IV. Productos químicos

A. Tendencias y obstáculos

44. Hay muy poca información sobre los 80.000 ó 100.000 productos químicos que se utilizan actualmente, a pesar de que hace casi dos decenios que se aprobó el Programa 21. En el capítulo 19 del Programa se insistió en que un requisito indispensable para el logro de la seguridad química es que exista la más amplia comprensión posible de los riesgos que presentan los productos químicos. Los agentes químicos tóxicos que contienen los productos son un peligro para la salud humana. Los agentes químicos peligrosos de los productos se han convertido en un problema mundial debido al comercio internacional. Cabe citar, como ejemplos, los juguetes de niños, los productos textiles, la joyería, los artículos electrónicos y los muebles. Los grupos vulnerables como los niños y las embarazadas corren un peligro particular por su contacto con toda la variedad de sustancias contenidas en esos productos. No hay un sistema mundial de provisión de información sobre los agentes químicos de los productos a los consumidores y a otros interesados.

45. Los principios fundamentales de la política de reglamentación de los productos químicos no se aplican de manera generalizada. Cuatro de esos principios, en particular, no se han incorporado en los instrumentos jurídicos, a saber:

a) El principio de “sin datos no hay mercado”, que exige que se ponga a disposición de los reglamentadores y de los usuarios un conjunto exhaustivo de datos e información sobre un producto químico antes de ponerlo a la venta;

b) El principio del derecho a saber, cuya aplicación efectiva proporcionaría los datos pertinentes sobre los efectos de los productos químicos en la salud y el medio ambiente no solo al gobierno, sino también al público;

c) El principio de sustitución progresiva de los productos químicos más peligrosos cuando se hayan descubierto sustitutos apropiados, que ofrece incentivos económicos a las empresas capaces de sacar al mercado productos más seguros, y

d) El principio de precaución, en virtud del cual los fabricantes, los importadores y los usuarios últimos deben tener la seguridad de que los productos químicos que fabrican, ponen en el mercado o utilizan no perjudiquen la salud de los seres humanos o el medio ambiente. Sin embargo, casi dos decenios después de que en el principio 15 de la Cumbre de Río se haya recomendado que se aplique ese principio de precaución, la presión política ha convertido la cuestión en un debate sobre si se pueden adoptar medidas en casos de incertidumbre.

46. La participación de la sociedad civil en la adopción de decisiones sigue siendo insuficiente. La participación pública en la evaluación y la gestión de los productos químicos sigue siendo deficiente y faltan recursos y voluntad para ello, lo que contraviene el principio 20 de la Cumbre de Río de Janeiro.

47. Hay plaguicidas anticuados y extremadamente peligrosos que siguen perjudicando la salud de los seres humanos, los animales y el medio ambiente: en muchos países en desarrollo y en transición, los plaguicidas son la fuente mayor de contacto con productos químicos y de perjuicios para la salud y el medio ambiente². En Asia meridional y sudoriental, casi la mitad de la mano de obra se dedica a la agricultura y en el África subsahariana, dos tercios de todos los trabajadores empleados se dedican a ella³. El Código Internacional de Conducta para la Distribución y la Utilización de Plaguicidas de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) no se ha aplicado íntegramente y no se ha producido la prohibición gradual de los plaguicidas muy peligrosos.

48. Por lo que atañe a la contaminación mundial del pescado con mercurio, el pescado es un alimento básico que se necesita como aporte de proteínas en muchas partes del mundo, como Asia, África y los pequeños Estados insulares en desarrollo. Sin embargo, el pescado está muy contaminado con mercurio, que es sumamente tóxico para los seres humanos, sobre todo para los niños. El mercurio se comercializa en todo el mundo, se utiliza en productos diversos y en plantas que trabajan con álcalis de cloro y es emitido por las plantas que utilizan el carbón como fuente de energía, las incineradoras, los hornos de cemento y diversos lugares contaminados.

49. Los países en desarrollo y en transición necesitan recursos financieros y técnicos para tratar los productos químicos de manera ecológicamente racional. Muchos países tienen problemas sustanciales de acumulación de secuelas, como el de las existencias de plaguicidas anticuados y el de los lugares contaminados. Muchos de ellos necesitan desarrollar sus infraestructuras y capacidad. Los fondos nuevos y suplementarios que se movilicen tienen que ser fondos a largo plazo y sostenibles para que tengan un efecto duradero.

² Véase *Acute Pesticide Poisoning: A Major Global Health Problem*, J. Jeyaratnam, World Health Statistics Quarterly, vol. 43, núm. 3, 1990: <http://www.communityipm.org/toxictrail/Documents/Jeyaratnam-WHO1990.pdf>. Se calcula que puede haber 1 millón de casos de envenenamientos involuntarios graves por plaguicidas todos los años y otros 2 millones de casos de personas hospitalizadas por intento de suicidio con plaguicidas.

³ *Employment by sector*, OIT 2007: <http://www.ilo.org/public/english/employment/strat/kilm/download/kilm04.pdf>; (citado por M. A. Watts, 2009).

50. La seguridad química no se ha integrado debidamente en la planificación del desarrollo sostenible. En 2006, los ministerios de medio ambiente y sanidad de más de 100 países y los representantes del sector privado y la sociedad civil, terminaron de redactar el Enfoque estratégico para la gestión de los productos químicos a nivel internacional y, en la Declaración de Dubai sobre la gestión de productos químicos a nivel internacional⁴, reafirmaron que había una relación decisiva entre la seguridad química, el desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza. Hasta la fecha, este compromiso no se ha cumplido. Los países donantes insisten en que se realicen programas dirigidos por los países y mantienen que, si los países en desarrollo no otorgan prioridad a la gestión ecológicamente racional de los productos químicos, ellos no concederán dinero. Por otra parte, los altos funcionarios de los países en desarrollo que comprenden la relación y reconocen su importancia suelen encontrarse en ministerios de poca capacidad o políticamente débiles y no pueden lograr que dicha gestión se acepte como prioridad gubernamental en materia de asistencia para el desarrollo. El apoyo a la seguridad química se vuelve imprevisible, ya que se otorga a cada proyecto por separado en lugar de ocupar un lugar central en las políticas económicas y de desarrollo de las altas instancias gubernamentales.

51. La internalización de los costos ambientales no se ha aplicado de manera general. El principio de quien contamina paga⁵ y su aplicación a la internalización de los costos de la gestión de productos químicos goza de apoyo general pero no de aplicación general. Cuando se producen o utilizan productos químicos en un país, el Gobierno tiene la obligación de velar por que la salud de los seres humanos y del medio ambiente no resulte perjudicada debido al contacto con esos productos o a accidentes relacionados con ellos. Los gastos que realizan los gobiernos al cumplir esta obligación corresponden a los efectos que tienen las actividades económicas en el medio ambiente debido a las decisiones económicas de la industria de fabricar y utilizar productos químicos⁶. Sin internalización, los gastos que realizan los gobiernos para gestionar los productos químicos de manera ecológicamente racional equivalen a la concesión de subsidios al sector privado. Una manera de remediar

⁴ “La gestión racional de los productos químicos es esencial para que alcancemos el desarrollo sostenible, con inclusión de la erradicación de la pobreza y las enfermedades, la mejora de la salud humana y del medio ambiente y el aumento y mantenimiento del nivel de vida de los países, cualquiera que sea su nivel de desarrollo”.

⁵ Principio 16 de la Cumbre de Río de Janeiro.

⁶ Los gastos por concepto de efectos de las actividades económicas en el medio ambiente incluyen los relacionados con problemas sustanciales de acumulación de secuelas, como las existencias de productos anticuados y los lugares contaminados; los relacionados con los niños cuyo desarrollo ha quedado atrofiado debido al contacto con productos químicos antes o después de su nacimiento; los relacionados con otras personas cuya salud se ha resentido por el contacto con esos productos; los relacionados con la prestación de servicios de atención médica a personas que no pueden pagarlos; los relacionados con propietarios o usuarios en los casos en que el valor o el rendimiento de su propiedad disminuye debido a la contaminación química; los relacionados con los pescadores, cazadores, pequeños agricultores y otras personas cuyos medios de subsistencia resultan perjudicados por la contaminación química; los relacionados con los pueblos indígenas cuyo modo de vida ha quedado erosionado por la contaminación de sus alimentos tradicionales; los relacionados con las personas cuyas reservas de agua están contaminadas, y otros gastos. Los gastos por concepto de efectos de la agricultura moderna en el medio ambiente incluyen los relacionados con el agotamiento de las reservas de agua, del suelo y de la diversidad biológica; los relacionados con la contaminación provocada por los plaguicidas y los abonos, y los consiguientes gastos económicos y sociales para las comunidades.

esas deficiencias es crear mecanismos para internalizar los gastos. La industria química mundial tiene unos beneficios anuales aproximados de 3,1 billones de dólares de los Estados Unidos. Solo con que un programa mundial de recuperación de gastos obtuviera el 0,1% del beneficio anual de esa industria, se dispondría de más de 3.000 millones de dólares para gestionar productos químicos de manera ecológicamente racional.

52. Por lo que atañe a la responsabilidad por daños a terceros e indemnización, el Enfoque estratégico para la gestión de los productos químicos a nivel internacional es el programa de acción política principal de aplicación del Plan de Aplicación de las Decisiones de Johannesburgo, el Programa 21 y los principios de la Cumbre de Río de Janeiro; sin embargo, durante su negociación varios países desarrollados se opusieron a que se incluyeran en él cláusulas de responsabilidad por daños a terceros e indemnización (principio 13 de la Cumbre).

B. Novedades y problemas

53. Los nanomateriales que constan de nanopartículas diminutas ya se usan en una amplia gama de productos domésticos, industriales y alimentarios sin que haya información apropiada sobre su seguridad⁷. Ningún país ha implantado aún una reglamentación específica de la nanotecnología en la que se exija una evaluación obligatoria de su seguridad en la que se tomen en consideración los nuevos peligros que entrañan las nanopartículas. La inmensa mayoría de los trabajadores que manipulan nanopartículas no están informados de ello. Los productos no se etiquetan. Además, las nanotecnologías denominadas de “tercera generación” y “cuarta generación” no tardarán en llegar; así pues, hay que ocuparse, sin demora, de las variantes “más sencillas” de las generaciones primera y segunda, lo que permitirá tratar, de manera inmediata, las aplicaciones más complicadas y polémicas desde el punto de vista ético.

54. Por lo que atañe a la salud ambiental de los niños, estos corren mayor peligro de contagio químico porque tienen unas tasas respiratoria y metabólica más aceleradas que los adultos, comen y beben más en proporción con su peso corporal y viven la vida más pegados al suelo, ya que gatean, hacen hoyos en la tierra y se meten objetos en la boca. La Organización Mundial de la Salud, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente han descubierto un número cada vez mayor de secuelas para la salud infantil provocadas por el contacto con productos químicos peligrosos⁸. A pesar de ello, la mayoría de los productos químicos que se utilizan no se han analizado para comprobar si son perjudiciales o qué efecto combinado tienen en los niños.

⁷ Ejemplos de ello son los aditivos alimentarios, los catalizadores de combustibles, los artículos deportivos, el equipo especializado de construcción, los aparatos electrónicos, los electrodomésticos, las cremas de protección solar y otros productos.

⁸ Por ejemplo, el asma, los defectos de nacimiento, la hipospadias, las alteraciones conductuales, las discapacidades de aprendizaje, el autismo, el cáncer, las disfunciones del sistema inmunitario, los trastornos neurológicos y los desórdenes endócrinos y reproductivos.

V. Desechos

A. Introducción

55. No hay desechos en la naturaleza, y los sistemas humanos también tienen que funcionar de esta misma manera. Si se admite esta idea, ello modificará esencialmente la manera en que se diseñan, comercializan, utilizan y desechan los materiales. Este debería ser el objetivo principal de una sociedad libre de desechos. Sin embargo, cabe preguntarse qué se hace con los 2.000 millones de toneladas de desechos que se produjeron en 2009, en 2010 y en 2011, año en el que habrán aumentado un 37% hasta alcanzar la cifra de 2.500 millones de toneladas.

56. Cabe preguntarse si esos miles de millones de toneladas de productos están en las debidas condiciones para incorporarse al aire, al agua o a la tierra. Cabe preguntarse quién cargará con los gastos de la contaminación, la destrucción y las propias molestias que ocasionan; quién pagará al veterinario la factura de la extracción de 20 kilos de plástico del estómago de una vaca en Bamako, los gastos de limpieza del agua que atraviesa el vertedero de Accra, los gastos del cierre del histórico vertedero neoyorquino de “Fresh Kills”, que es actualmente el punto más elevado de la costa oriental de los Estados Unidos, o los gastos de tratamiento de las infecciones de pulmón de los 150.000 recogedores de basura de Nueva Delhi.

57. Incluso ahora, en el siglo XXI, hay muchas zonas urbanas en el mundo donde los únicos servicios de recogida de basuras regulares o fiables (cuando los hay) son los que ofrecen empresas ilegales dirigidas desde casa y que disponen de un solo camión, donde los adolescentes y sus hermanas y hermanos más pequeños consideran el vertedero como un patio de juegos y una fuente de materiales para vender y ganarse un dinero; donde los empresarios del sector no estructurado que arriesgan su salud y su integridad para reciclar desechos son perseguidos en lugar de premiados, criminalizados en lugar de elogiados, donde la manera más segura de tratar los materiales industriales peligrosos es que los trabajadores los quemen al aire libre e inhalen las emanaciones tóxicas. Es evidente que queda mucho por hacer.

58. Dado que se recicla menos del 5% del plástico, gran parte de los desechos van a parar a las corrientes marinas, ya sea por vertido directo, por transporte fluvial o por escape de vertederos inseguros. Esto ha creado enormes torbellinos de plástico en los Océanos Pacífico, Atlántico e Índico que contienen productos químicos tóxicos. Ya solo la “mancha” de plástico que hay en el océano Pacífico tiene una superficie el doble de la de Francia. Las Naciones Unidas calculan que el plástico marino mata a más de 1 millón de aves marinas y 100.000 mamíferos y tortugas marinos al año.

59. Otro problema es el negocio creciente de la incineración. En muchos países, el sector privado construye incineradoras de dimensiones demasiado grandes, con lo que convierten los desechos en un “recurso natural” para su propio beneficio. Quemar desechos no es nunca una buena solución, y atenta totalmente contra la lógica de la prevención, el reciclaje y la reutilización de desechos.

60. Los desechos electrónicos ponen en peligro el medio ambiente y la salud de los seres humanos y los animales. En contravención del principio 14 de la Cumbre de Río de Janeiro, todos los años se envían a los países en desarrollo entre 20 y 50 millones de toneladas de esos desechos, gran parte de ellas ilegalmente. Ello ha

dado lugar a una invasión de residuos tóxicos y a la consiguiente contaminación de la tierra, las aguas y los seres humanos. El diseño ecológico y la ampliación de la responsabilidad de los productores no se han aplicado suficientemente.

61. Hoy en día, el desguace de buques, otro fenómeno de vertido de desechos, se realiza, en su mayor parte, en astilleros de las playas de los países de Asia meridional y de China y Turquía. Pasados 25 o 30 años, los buques llegan al final de su ciclo de vida. Estos buques “caducados” se venden y desmantelan para recuperar acero valioso; más del 90% de la estructura de un buque está hecha de acero. Sin embargo, los buques también contienen materiales peligrosos.

62. Mientras que miles de trabajadores de Asia meridional que están desesperados por encontrar trabajo a toda costa desguazan buques sin protección, esta actividad provoca una cantidad inadmisiblemente de muertes, lesiones, enfermedades laborales y contaminación ambiental. Esta situación se agravará debido al número de buques que quedarán fuera de servicio en los próximos años a causa de la retirada gradual, en todo el mundo, de los petroleros de casco único, del gran volumen de buques viejos que se calcula que siguen funcionando por causa del precio elevado de los fletes y al auge general de la construcción naval que ha habido en los últimos años.

63. Los desechos tóxicos que van a bordo de buques “caducados” se comercializan sin trabas de ninguna clase en el mercado mundial. Los gastos correspondientes a la recuperación y la eliminación de esos desechos sin que se produzca contaminación ni se ponga en peligro la salud de los seres humanos se cargan actualmente sobre los trabajadores y el medio ambiente de los países en desarrollo de Asia meridional. Esto es ilegal según el derecho internacional y atenta contra los principios establecidos que asignan la responsabilidad al contaminador, que, en este caso, es el propietario del buque. Puede obtenerse más información sobre el desguace de buques en <http://www.shipbreakingplatform.com/dmdocuments/reports/offthebeach.pdf>.

64. Hay consenso general en que el método actual de gestión de desechos sólidos es inapropiado en casi todas las ciudades, sobre todo en las de los países en desarrollo y en transición. En Austria y el Canadá, dicha gestión consiste en retirar los desechos de las zonas urbanas y almacenarlos para el futuro, en vertederos. Suecia y el Japón son especialistas en trasladar los desechos de un medio a otro, incinerándolos y trasladando los residuos al suelo y las partículas delgadas al aire.

65. Hay millones de empresarios privados particulares o familiares o microempresarios que subsisten a base de recoger los materiales de desecho que aparecen en los descampados de su ciudad, procesarlos y venderlos dentro de la cadena de valor de los productos básicos. Otros se dedican a reparar aparatos, a reconstruirlos o a vender artículos de segunda mano o reparados. Esas personas trabajan en el sector no estructurado de los desechos y el reciclaje, es decir, su profesión no está reconocida, su empresa no está registrada y su actividad es invisible. No vemos ni reconocemos la aportación de los recicladores del sector no estructurado, debido a nuestros prejuicios geopolíticos: hay una tendencia a tratar a los países en desarrollo y en transición como copias imperfectas o incompletas de un sistema ideal que funciona en los países desarrollados como el Canadá, Dinamarca o el Japón. Sin embargo, cabe preguntarse si un sistema que diseña, financia, promueve y perpetúa el enterramiento de desechos en el suelo está tan avanzado. Es hora de adoptar una perspectiva distinta y de responder al consenso mundial de que las ciudades grandes de los países de ingresos bajos, de ingresos medianos y en transición tienen que hacerse cargo del proceso de modernización y

elaborar sus propios modelos de reciclaje de recursos y de limpieza urbana, modelos propios que partan de las propias condiciones de esos países y se adapten a ellas.

66. Uno de los objetivos principales de la producción y el consumo sostenibles es evitar los desechos y diseñar productos que se puedan reciclar y reparar. Aunque muchas personas piensen que los países ricos de Norteamérica y Europa occidental tienen todas las respuestas, lo cierto es que estos países no están a la vanguardia en cuanto a prevenir la producción de desechos y a revalorizarlos. En los países de ingresos bajos y medianos, suele haber toda una variedad de sistemas públicos y privados, oficiales y extraoficiales que están funcionando ya, por lo cual ya existe la base de un sistema mixto estable. Lo que falta a la mayoría de las ciudades de los países de ingresos bajos y medianos es organización, en concreto un marco institucional claro y que funcione bien, un sistema financiero sostenible y un procedimiento claro de fomento de la modernización y de mejora del rendimiento del sistema.

67. Habida cuenta de que los desechos se están convirtiendo en un problema muy grave, se está haciendo rentable deshacerse de ellos mediante el vertido ilegal y la quema.

B. Problemas

68. Actualmente hay un consenso internacional general con respecto a lo que se ha dado en llamar “gestión integrada y sostenible de desechos”, un planteamiento que se concibió por primera vez a mediados del decenio de 1980. La gestión integrada y sostenible de desechos es un planteamiento sistémico en el que se reconocen tres componentes importantes, que hay que tomar en consideración cuando se elabore o modifique un sistema de gestión de desechos sólidos. Las dimensiones, que figuran en el cuadro I, son las siguientes:

a) **Los interesados:** Los interesados principales “oficiales” son las autoridades locales (alcaldes, ayuntamientos, departamentos de gestión de desechos sólidos), los ministerios nacionales de medio ambiente y de administración local y una o dos empresas que trabajan por contrata para los ayuntamientos. Los interesados “no oficiales” más frecuentes son las personas (mujeres) que barren las calles, los trabajadores (hombres) que trabajan en los camiones de recogida, las personas que se dedican a recoger desechos en los vertederos, algunas de las cuales viven en los vertederos o junto a ellos, y los negocios familiares que viven del reciclaje. Otros interesados importantes son los productores de desechos, los usuarios de los servicios de gestión de desechos que ofrecen los ayuntamientos, como las familias, las oficinas y las empresas, los hoteles y restaurantes, las instituciones como hospitales y escuelas, y servicios estatales como los aeropuertos y las oficinas de correos.

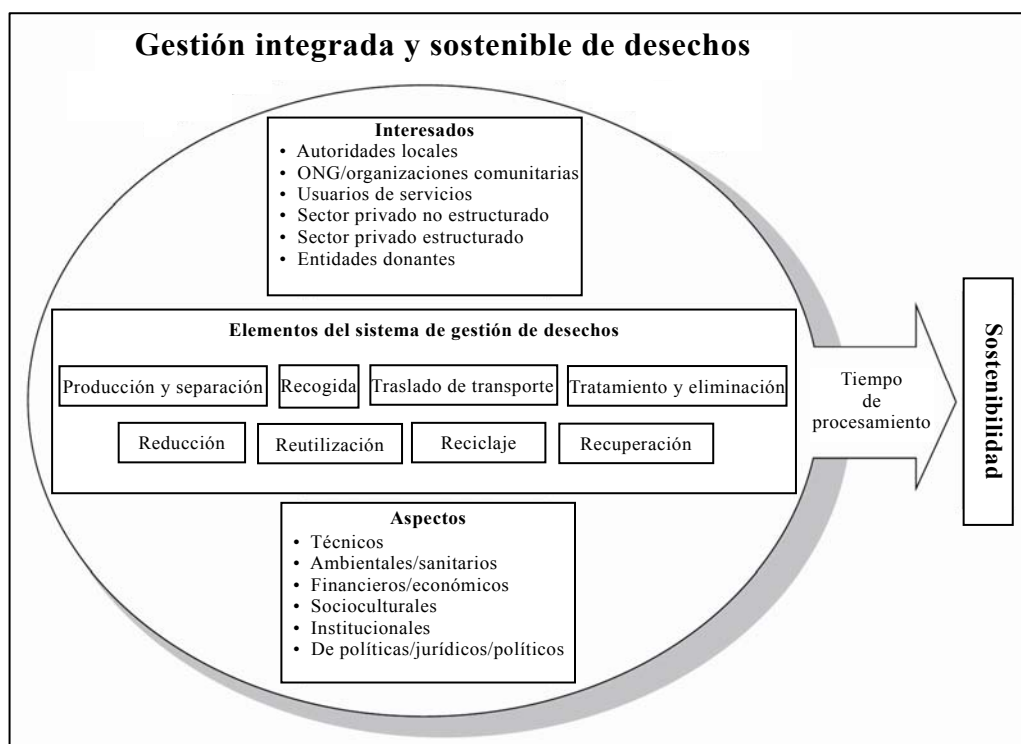
b) **Los elementos:** Se trata de los componentes técnicos del sistema de gestión de desechos. Una de las finalidades de utilizar el planteamiento de la gestión integrada y sostenible de desechos es mostrar que esos componentes técnicos son parte del conjunto, no todo el conjunto. Las casillas de la fila superior de la sección intermedia del cuadro I tienen relación, todas ellas, con la retirada y la eliminación segura y las de la fila inferior tienen relación con la “revalorización” de los productos básicos. La gestión de desechos sólidos consta de una serie de

actividades, como la reducción, la reutilización, el reciclaje y el compostaje, que realizan una serie de interesados a escala diversa.

c) **Los aspectos:** Para que un sistema de gestión de desechos sea sostenible, tiene que tener en cuenta todos los aspectos operativos, financieros, sociales, institucionales, políticos, jurídicos y ambientales. Estos forman el tercer componente del marco de gestión integrada y sostenible de desechos y figuran en la casilla inferior del cuadro I. Los aspectos proporcionan una serie de “perspectivas” analíticas que se pueden utilizar, por ejemplo, para evaluar la situación, determinar la viabilidad de los proyectos, fijar las prioridades o sentar los criterios de adecuación.

d) La palabra “**integrada**” hace referencia a las relaciones y la interdependencia entre diversas actividades (elementos), interesados y “puntos de vista” (aspectos de la sostenibilidad). Además, da a entender que no solo las relaciones técnicas, sino también las jurídicas, institucionales y económicas, son necesarias para que funcione el conjunto del sistema.

Cuadro I
Marco de gestión integrada y sostenible de desechos



VI. Transporte

A. Introducción

69. El transporte tiene muchos vínculos con el desarrollo económico. El transporte de pasajeros puede ampliar las posibilidades que tienen las personas en lo que respecta a dónde vivir y trabajar. El transporte de mercancías permite el comercio; el comercio desemboca en la producción en gran escala y permite a los países beneficiarse de las ventajas comparativas. La producción en gran escala y las ventajas comparativas hacen que las economías funcionen de manera más eficiente.

70. Sin embargo, si la escasez o la falta total de transporte es un problema para las sociedades, el exceso también lo es. Ya es consabido el aumento inexorable de las emisiones de gases de efecto invernadero debido al transporte, la congestión urbana, los accidentes, la contaminación atmosférica y el ruido. Sin embargo, el desarrollo de los sistemas de transporte suele agravar las desigualdades sociales al otorgar prioridad, de manera expresa o tácita, a los usuarios de automóviles sobre los vulnerables peatones. Por último, hay que destacar que la epidemia de obesidad mundial tiene fuerte relación con el uso del automóvil, un elemento importante del estilo de vida sedentario.

71. Gracias a los adelantos en la tecnología del transporte, actualmente los seres humanos viajan alrededor de 1,2 horas diarias como promedio y no gastan más de su valioso tiempo en desplazarse. Los norteamericanos recorren unos 80 kilómetros en ese tiempo, mientras que los habitantes del África subsahariana recorren 8 kilómetros. La velocidad es un determinante esencial del volumen de transporte. En Norteamérica, el desplazamiento en automóvil y en avión está muy extendido y la aviación representa el próximo salto cuántico para la humanidad en cuanto a la distancia que se puede recorrer en un día ordinario. Sin embargo, los retrasos causados por la congestión limitan el crecimiento del transporte; si hoy se resolvieran todos los problemas de congestión del mundo, los volúmenes de transporte se dispararían mañana. El punto esencial es que las personas planean sus viajes teniendo en cuenta el tiempo que invierten en ellos, no lo lejos que se desplazan.

72. Las personas planean sus viajes no solo en función del tiempo, sino también de los costos. En el mundo, se gasta en transporte un promedio de entre el 10% y el 15% de los ingresos. En los países más pobres, en los que el desplazamiento gratuito a pie es lo que predomina, ese porcentaje es un tanto inferior.

73. Históricamente, el costo del transporte ha bajado con mucha rapidez. El costo de la conducción de automóviles es aproximadamente la mitad de lo que era hace 50 años y el del viaje por avión ha bajado de manera aún más acusada. La razón de ello ha sido la innovación y la competencia tecnológicas de las industrias de la automoción y la aviación.

74. Debido al aumento de las velocidades y de la disponibilidad de ingresos, por una parte, y a la disminución de los costos del transporte, por otra, la demanda mundial media del transporte de pasajeros se cuadruplicó sobradamente entre 1950 y 2005.

75. En suma, las personas intentan sacar el máximo partido de las posibilidades de viaje, dentro de sus limitaciones de tiempo y presupuesto, y la mejora de la

tecnología, la velocidad y los ingresos les han permitido cuadruplicar el número de kilómetros per cápita desde 1950. Por tanto, el medio más poderoso para afrontar la demanda de transporte, aparte de imponer restricciones expresas, es adoptar unas políticas que influyan en la velocidad y el costo del transporte. Se han formulado observaciones parecidas en el caso del transporte de mercancías.

B. Limitaciones y obstáculos

76. Casi paralelamente al incremento de la demanda mundial de transporte, la demanda de energía (casi toda ella procedente del petróleo) y, con ella, el incremento de las emisiones de dióxido de carbono (CO₂), se han cuadruplicado holgadamente entre 1950 y 2005. Las emisiones de CO₂ se mantienen invariablemente en unos 100 gramos por kilómetro (g/km). No ha habido mejora alguna de la eficiencia energética del transporte mundial de pasajeros, a pesar de toda la innovación tecnológica de los últimos 55 años.

77. Esencialmente hay tres razones para llegar a esta sorprendente conclusión. La primera es que, debido al aumento de los ingresos y al abaratamiento de los viajes en automóvil y avión, se ha producido un gran cambio en la elección de medios de transporte, que ha consistido en dar preferencia a los más ineficientes energéticamente. La segunda es que gran parte de la innovación tecnológica en los medios de transporte se ha empleado para aumentar la potencia, la velocidad y la comodidad, en lugar de para reducir el consumo de combustible y la emisión de CO₂. Los automóviles y los buques son mucho más potentes que antes y pueden ir mucho más rápido y el consumo de combustible de aviación se ha triplicado con la introducción de los aviones a reacción a principios del decenio de 1960. Y la tercera es que la tasa de ocupación de vehículos ha disminuido a causa del incremento de la propiedad de vehículos.

78. Es en las grandes ciudades donde los problemas relacionados con el exceso de transporte se hacen más visibles. La congestión, la contaminación atmosférica, el ruido y los accidentes ocasionados por el transporte entrañan perjuicios muy graves para la calidad de vida en las grandes ciudades de todo el mundo, pero sobre todo en las megaciudades de rápido crecimiento de los países en desarrollo. Alrededor de 1 millón de personas mueren anualmente en el mundo en accidentes de tráfico, muchos de ellos en ciudades. Más personas aún mueren prematuramente a causa de la contaminación atmosférica y del ruido provocados por los medios de transporte.

79. Las tendencias mundiales del transporte, tanto de mercancías como de pasajeros, no son sostenibles. El veloz incremento del uso de automóviles, camiones, aviones y buques entraña problemas gravísimos para la salud de los seres humanos, para las ciudades del mundo y para el planeta.

80. Los gobiernos tienen que desempeñar una función trascendental, ya que son ellos, de manera primordial, los que tienen los instrumentos para corregir las tendencias insostenibles mediante medidas regulatorias, de precios, de planificación y de educación. No faltan los ejemplos de buenos resultados, pero para que se los emule y se mejoren esos resultados, se requerirán mucha colaboración y muchas consultas con los expertos nacionales e internacionales, las ONG y las industrias. En última instancia, el éxito dependerá de que los gobiernos tengan la valentía política de tomar las medidas apropiadas. Si las toman, los frutos serán considerables.

C. Problemas

81. No hay una panacea que permita resolver los numerosos problemas del transporte. Cada problema y cada cultura política requiere métodos particulares. Sin embargo, sí es evidente que la suma de las decisiones que adopten los individuos en materia de transporte no equivale a un sistema sostenible de transporte. También es evidente que los gobiernos desempeñan un papel fundamental, dado que sus políticas en materia de planificación de infraestructuras y acceso a ellas, precios del transporte y seguridad son decisivas. Incluso cabe decir que los problemas de las emisiones, la contaminación atmosférica, el ruido y los accidentes no los resolverán las fuerzas del mercado, ya que se trata, en todos los casos, de “costos externos” en el sentido clásico que no pueden resolverse sin la intervención del gobierno.

1. Normas técnicas de vehículos y combustibles

82. La imposición de normas destinadas a aumentar la limpieza y la seguridad de los vehículos y combustibles empezó en el decenio de 1960, y uno de los primeros elementos que se reglamentó fue el cinturón de seguridad. Desde entonces, se han multiplicado las reglamentaciones. Ejemplos de adiciones recientes son las normas en materia de CO₂ (Estados Unidos, Unión Europea y República de Corea), sistemas de vigilancia de la presión de los neumáticos de los automóviles (Estados Unidos, Unión Europea), control electrónico de la estabilidad y normas de protección de peatones, sistemas de alarma para evitar que los camiones se salgan de su carril (Unión Europea).

83. Muchas de esas normas han sido extremadamente efectivas. Actualmente, la gasolina con plomo se ha eliminado en casi todo el mundo, algo impensable hace solo 10 años. También han proliferado las normas de contaminación para vehículos, aunque su cumplimiento en los vehículos en circulación y en el parque automotor existente siguen planteando problemas graves. En fecha más reciente, los Estados Unidos y la Unión Europea han acordado unas normas sobre emisiones de CO₂ que han obligado a las empresas automovilísticas a reorientar bruscamente sus actividades de investigación y desarrollo y de comercialización hacia la consecución de combustibles eficientes y es posible que esas normas también neutralicen la tendencia a construir motores cada vez más grandes y potentes.

84. Uno de los problemas más difíciles ha resultado ser el de retirar el carbono de los combustibles; se ha desacreditado a las políticas de biocombustibles acusándolas de ineficaces y, en ocasiones, de contraproducentes, y la utilización de alternativas como la electricidad y, sobre todo, el hidrógeno, parece aún más lejana.

85. Normalmente, el problema mayor para fijar normas es el de vencer la resistencia de la industria. Las industrias automovilística y petrolera son dos de las que tienen unos intereses creados más poderosos en el mundo. Se requiere valentía y fuerza políticas para desarmar sus objeciones. Los argumentos sociales (mantener los vehículos y los combustibles en unos precios asequibles) y los económicos (mantener las industrias en funcionamiento) también suelen influir. Sin embargo, la experiencia adquirida hasta ahora aporta pocas pruebas que avalen esos argumentos: el futuro a largo plazo de la industria sigue siendo positivo. Muchas de las normas han espoleado la innovación necesaria para su supervivencia a largo plazo y han desempeñado un papel importante para proteger a las partes vulnerables de los efectos de la utilización de vehículos. Un inconveniente de las normas es que, por

definición, apenas alteran los hábitos de desplazamiento y, por tanto, no ofrecen una solución “completa” a los problemas del transporte.

2. El transporte y las estrategias de fijación del precio de los combustibles

86. Los gobiernos tienen una influencia extremada en el precio del transporte, mediante el gravamen de los combustibles y los vehículos y la gestión financiera del transporte público y el aéreo.

87. Los gravámenes sobre los combustibles son un instrumento político sencillo y decisivo. El precio de los combustibles afecta a toda la demanda del transporte, la elección del medio y la eficiencia energética del combustible de los vehículos; un incremento del 10% del precio de los combustibles reduce, a la larga, la demanda de estos y las emisiones de CO₂ en un 7%. Algunos países gravan su combustible a razón de 1 dólar por litro, mientras que otros lo subvencionan, lo que hace que la gasolina sea 100 veces más barata en Venezuela (República Bolivariana de) que en Turquía y que los norteamericanos consuman el triple de combustible para transporte por cada dólar que ganan en comparación con los europeos occidentales.

88. A menudo, los argumentos sociales influyen en mantener bajos los precios de los combustibles. Sin embargo, en la investigación realizada en ese ámbito se ha comprobado que el subvencionar los combustibles suele ser una manera ineficaz de mejorar las penurias de los pobres. Unos planes de alivio de la pobreza orientados a unos destinatarios precisos pueden resultar mucho más eficaces. Hay países que gravan las compras de vehículos y algunos, incluso, hacen depender esos gravámenes del rendimiento ecológico de los vehículos. Otros no. Los gravámenes sobre la compra influyen considerablemente en la adquisición de un automóvil y, por ende, en su uso. El número de propietarios de automóviles de Polonia es equiparable al de Dinamarca, a pesar de que los daneses sean el doble de ricos. La razón principal de ello es que los impuestos que gravan la compra de automóviles en Dinamarca son elevados; también influye mucho la existencia de unos medios de transporte alternativos magníficos, como la bicicleta. La mayoría de los países subvencionan el transporte público, pero en grado muy diverso.

3. Inversión en infraestructuras

89. La inversión en infraestructuras suele considerarse un instrumento milagroso para potenciar el crecimiento económico. Sin embargo, la realidad es más compleja. La primera carretera o vía ferroviaria que conecte pueblos apartados con unos mercados lejanos puede reportar un gran beneficio en comparación con su costo. Sin embargo, en este caso se aplica la ley de los rendimientos decrecientes: cuanto más infraestructura haya, más cara resultará la capacidad adicional y menos beneficios habrá.

90. El tipo de infraestructuras es tan importante como la cantidad. La elección principal en este caso no está entre el automóvil y el ferrocarril, sino entre el transporte motorizado individual y el transporte colectivo y no motorizado. Por ejemplo, unas redes de transporte rápido mediante autobuses pueden ofrecer tremendas ventajas de movilidad a una fracción de los precios de los sistemas ferroviarios pesados. Las bicicletas y los ciclomotores de poca velocidad también son unos medios de desplazamiento atractivos y baratos. Con demasiada frecuencia se otorga prioridad a los automóviles, lo que puede disuadir a las personas de

utilizar la bicicleta por considerarlo peligroso; esto hace que haya más personas que necesiten un automóvil.

4. Planificación del uso de la tierra y cambio cultural

91. En este caso se observa, con demasiada frecuencia, que el transporte individual en vehículos de motor, sobre todo automóviles, se considera un indicador fundamental de progreso; las alternativas colectivas están menos de moda, aunque suelen ser mucho más eficientes, sobre todo cuando escasea el espacio. En las sociedades posmodernas, como la del Japón, los automóviles parecen estar perdiendo su atractivo como símbolos de categoría social, sobre todo en el caso de los jóvenes, que prefieren gastarse el dinero en los iPhones y las Wii. Sin embargo, en muchos países en desarrollo los automóviles son la primera aspiración de la naciente clase media. Las extensas megaciudades provocan una dependencia inevitable del automóvil. Es esencial modificar esas ideas que tienen la opinión pública y los políticos; promover la construcción de alta densidad demográfica; proyectar unas carreteras que tengan secuelas limitadas sobre el medio ambiente, y adoptar unos medios de transporte colectivos y no motorizados entre las élites sociales.

5. Aviación y navegación

92. La aviación y la navegación suelen olvidarse en los debates sobre el transporte sostenible, debido, en gran medida, a que los aviones y los buques son menos visibles en la vida cotidiana y, sin embargo, sumados ambos, representan aproximadamente un cuarto del consumo de combustible y de emisiones de gases de efecto invernadero procedentes del transporte, y ambos medios de transporte se expanden con más rapidez que los demás. Como se ha visto, es probable que la aviación pase a constituir una porción enorme de la futura demanda de transporte y del incremento de las emisiones de CO₂, porque permite a las personas recorrer muchísimos kilómetros en las 1,2 horas diarias que están dispuestas a gastar en desplazamientos. La aviación es un medio de transporte sumamente tentador para muchos gobiernos, porque requiere unas inversiones en infraestructuras bastante reducidas. Sin embargo, esos mismos gobiernos deberían ser conscientes de que cuando invierten en nuevas capacidades aeroportuarias invierten en una dependencia futura con respecto a los viajes de larga distancia, con todas sus secuelas sobre el consumo de petróleo y sobre el clima. La comunidad mundial debe asumir la responsabilidad de encontrar una solución para las secuelas que tienen esos medios de transporte en el medio ambiente, pero hasta la fecha ni la Organización de Aviación Civil Internacional ni la Organización Marítima Internacional (la organización de las Naciones Unidas para la aviación y su organización para la navegación respectivamente) han previsto unos planes de futuro dignos de crédito.