



**Consejo Económico y  
Social**

Distr.  
GENERAL

E/CN.17/1996/5  
30 de enero de 1996  
ESPAÑOL  
ORIGINAL: INGLÉS

COMISIÓN SOBRE EL DESARROLLO SOSTENIBLE  
Cuarto período de sesiones  
18 de abril a 3 de mayo de 1996

Evolución de las modalidades de consumo y producción

Informe del Secretario General

ÍNDICE	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
INTRODUCCIÓN . . . . .	1 - 3	2
PANORAMA GENERAL . . . . .	4 - 53	3
A. Determinar las consecuencias en materia de políticas de las evoluciones previstas en las modalidades de consumo y producción . . . . .	10 - 16	4
B. Evaluar las consecuencias que tienen los cambios de las modalidades de consumo y producción de los países desarrollados para los países en desarrollo, en particular los países menos adelantados y los pequeños Estados insulares en desarrollo . . . . .	17 - 27	6
C. Evaluar la eficacia de las medidas normativas encaminadas a modificar las modalidades de consumo y producción . . . . .	28 - 41	9
D. Progresos conseguidos en el cumplimiento de los compromisos de desarrollo sostenible voluntariamente asumidos que tengan prioridad especial a nivel nacional . . . . .	42 - 49	12
E. Revisión de las directrices de las Naciones Unidas para la protección del consumidor . . . . .	50 - 53	13

INTRODUCCIÓN

1. En el presente informe se describen los progresos hechos en la ejecución de los objetivos enunciados en el capítulo 4 del Programa 21 (Evolución de las modalidades de consumo)<sup>1</sup>. El informe fue preparado por el Departamento de Coordinación de Políticas y Desarrollo Sostenible como administrador de las actividades relativas al capítulo 4 del Programa 21, de conformidad con los arreglos acordados por el Comité Interinstitucional sobre el Desarrollo Sostenible. El informe es el fruto de las consultas y el intercambio de información entre centros de coordinación designados de organismos de las Naciones Unidas, organizaciones internacionales, funcionarios gubernamentales y diversas instituciones y particulares. Además, para preparar el informe se utilizó información procedente de reuniones entre períodos de sesiones, en especial el curso práctico de Rosendal sobre producción y consumo sostenibles (2 a 4 de julio de 1995), celebrado bajo el auspicio de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y el Ministerio del Medio Ambiente de Noruega, y el curso práctico sobre medidas normativas para cambiar las modalidades de consumo (30 de agosto a 1º de septiembre de 1995), del que fue anfitrión el Gobierno de la República de Corea.

2. El informe está organizado según los cinco elementos del programa de trabajo aprobado por la Comisión en su tercer período de sesiones<sup>2</sup>:

a) Determinar las consecuencias en materia de políticas de las evoluciones previstas en las modalidades de consumo y producción;

b) Evaluar las consecuencias que tienen los cambios de las modalidades de consumo y producción de los países desarrollados para los países en desarrollo, en particular los países menos adelantados y los pequeños Estados insulares en desarrollo;

c) Evaluar la eficacia de las medidas normativas encaminadas a modificar las modalidades de consumo y producción, como las medidas de reglamentación y control, los instrumentos económicos y sociales y las directrices y políticas en materia de adquisición oficiales;

d) Conseguir que los países se comprometan voluntariamente a establecer, plazos para alcanzar progresos mensurables con respecto a los objetivos de desarrollo sostenible que tienen prioridad especial a nivel nacional;

e) Revisar las directrices de las Naciones Unidas para la protección del consumidor.

3. En el presente informe se proporciona un breve panorama de los principales aspectos de cada elemento del programa de trabajo, se extraen conclusiones en materia normativa y se enuncian varias recomendaciones para su examen por la Comisión. En la adición al presente informe se consigna información de antecedentes y un análisis más detallado de las principales cuestiones.

## PANORAMA GENERAL

4. El consumo y la producción son el fundamento de la actividad económica: utilizan recursos naturales para transformarlos en productos y servicios y, a la larga, los descartan o disipan en el medio ambiente como desechos. Tradicionalmente, a medida que las economías crecen, el uso de recursos y la generación de desechos tienden a aumentar.

5. Actualmente muchos consideran que las modalidades modernas de consumo son incompatibles con la sostenibilidad a largo plazo. En los decenios de 1960 y 1970 se consideraba que el crecimiento económico tenía límites inherentes impuestos por la naturaleza finita de las fuentes de energía fósiles, los minerales y otros recursos no renovables. Esta hipótesis de "crecimiento nulo" ha perdido credibilidad porque no tomó debida cuenta de la capacidad de los mercados de descubrir sustitutos tecnológicos cuando un determinado recurso comienza a escasear. Actualmente se están estudiando otros posibles factores limitativos entre los cuales cabe mencionar:

a) La degradación de los recursos renovables, particularmente de las tierras agrícolas;

b) La aceleración de la extinción de especies;

c) La acumulación de emisiones y desechos en el medio ambiente, con consecuencias adversas para la salud humana y con posibles efectos ecológicos, muchos de los cuales plantean riesgos cuya magnitud en su mayor parte se desconoce.

6. El Programa 21 afirma que "las principales causas de que continúe deteriorándose el medio ambiente mundial son las modalidades insostenibles de consumo y producción, particularmente en los países industrializados"<sup>3</sup> y exhorta a los países desarrollados a que asuman el liderazgo en la tarea de promover y alcanzar modalidades más sostenibles de consumo.

7. El reto planteado por el Programa 21 en la esfera normativa se ha contestado de dos maneras diferentes. La producción y los sectores de la industria, el transporte y la agricultura que han sido tradicionalmente los más contaminantes siguen siendo los principales centros de atención. Además de la adopción de medidas de reglamentación y control de los procesos y productos, buena parte de las actividades innovadoras de investigación y desarrollo en la esfera normativa se centra actualmente en la creación de un régimen de incentivos para lograr una utilización más eficiente de los recursos y perfeccionar circuitos cerrados de producción y consumo que eviten la emisión de desechos al medio ambiente. El concepto de la eficiencia ecológica, que busca maximizar la productividad de los insumos de energía y materiales para reducir el consumo de recursos y la generación de contaminación y desechos por unidad de producto, se considera actualmente una estrategia prometedora a corto y mediano plazo, apropiada tanto para los países desarrollados como para los países en desarrollo, que permitiría mantener el crecimiento económico y la competitividad y simultáneamente mejorar la calidad ambiental (el dividendo doble).

8. Sin embargo, muchos de los encargados de la formulación de políticas reconocen que para cambiar las modalidades de consumo y producción será

necesario ir más allá de medidas dirigidas hacia los productores para promover prácticas de producción eficientes desde el punto de vista ecológico. A más largo plazo, será necesario lograr cambios más fundamentales en los estilos de vida de los consumidores de los países desarrollados. Ello se debe principalmente a que: i) los consumidores representan la demanda en la economía, y sus preferencias y decisiones determinan, en gran medida, el comportamiento y la producción de otros agentes económicos; y ii) el consumismo occidental es ahora modelo e inspiración para millones de personas en los países más pobres.

9. El logro del desarrollo sostenible a nivel mundial depende fundamentalmente de la trayectoria del desarrollo que sigan los países en desarrollo cuyos niveles actuales de consumo son relativamente muy bajos. Por consiguiente, es esencial que los países más ricos demuestren la viabilidad y la conveniencia de un estilo de vida que permita el uso eficiente de los recursos y un nivel reducido de contaminación. Al mismo tiempo, sus esfuerzos por alterar las modalidades actuales de consumo y producción no deben poner trabas al desarrollo de los países en desarrollo, por ejemplo, mediante nuevas barreras comerciales.

A. Determinar las consecuencias en materia de políticas de las evoluciones previstas en las modalidades de consumo y producción

10. Los últimos datos disponibles indican que los países industrializados están usando energía y algunos materiales más eficientemente. La tasa de aumento en el uso de energía, metales y minerales ha disminuido y se ha desvinculado del crecimiento del producto interno bruto (PIB). Sin embargo, este aumento de la productividad ha sido contrarrestado en su mayor parte por el crecimiento en el volumen de la actividad económica, y los niveles absolutos de consumo siguen aumentando. Otras modalidades de producción y consumo no parecen haberse desvinculado del PIB. El uso de agua, la producción y el consumo de papel y la generación de desechos continúan aumentando aproximadamente al mismo ritmo que el PIB; el transporte (número de vehículos y distancias recorridas) en algunos países de la OCDE sigue creciendo más rápidamente que el PIB.

11. Los países en desarrollo, con la excepción de algunos países de África al sur del Sáhara y muchas economías en transición, registran tasas de crecimiento económico muy superiores a las de las economías desarrolladas, y su consumo de recursos está aumentando correlativamente. Si se consideran los porcentajes del espacio ecológico mundial correspondientes a cada región, resulta evidente que las tasas de crecimiento económico y demográfico harán que, en unos pocos decenios, los países en desarrollo alcancen y superen al Norte en ciertos aspectos fundamentales, por ejemplo, el uso de energía y las emisiones conexas. Sin embargo, la diferencia entre el consumo per cápita en los países desarrollados y el consumo per cápita en los países en desarrollo es aún muy grande; incluso si se parte de supuestos favorables con respecto al crecimiento económico de los países en desarrollo, es evidente que estas grandes desigualdades en los niveles individuales de consumo y en los niveles de vida persistirán durante muchos decenios.

### Conclusiones y recomendaciones

12. Entre los principales problemas relacionados con el análisis de tendencias figuran la ignorancia (desconocimiento de los sistemas socioeconómicos y ambientales e incertidumbre en materia normativa) y una gestión inadecuada de la información (reunión, elaboración y presentación inadecuadas o no coordinadas de información). Cabe señalar en particular una comprensión insuficiente de los vínculos entre las actividades económicas y sus consecuencias sociales y ambientales, que pueden producirse a cierta distancia en el espacio y en el tiempo (aunque la comprensión de los vínculos entre las actividades humanas y los cambios climáticos ha mejorado mucho en los últimos años (véase el informe del Secretario General sobre el capítulo 9 del Programa 21 (Protección de la atmósfera) (E/CN.17/1996/2)).

13. El presente informe se basa en la mejor información disponible sobre los principales insumos y productos de la producción y el consumo (energía, agua, metales y minerales, productos forestales y alimentos, algunos contaminantes y volumen de desechos). La Comisión tal vez desee tomar nota de que la Secretaría ha comenzado a cooperar con otras organizaciones pertinentes de las Naciones Unidas y con institutos de investigación con miras a elaborar un marco para la preparación de modelos que permitirán efectuar proyecciones a largo plazo de las tendencias socioeconómicas y ambientales a nivel mundial y, en algunos casos, a nivel regional. Ese marco se basará en la labor del Departamento de Información Económica y Social y Análisis de Políticas de la Secretaría de las Naciones Unidas y en otros estudios pertinentes de análisis y elaboración de modelos realizados por organismos de las Naciones Unidas y otras organizaciones. En el marco se examinarán los vínculos entre los factores determinantes del cambio, las consecuencias económicas, sociales y ambientales y los posibles efectos de diversas opciones normativas. El modelo tiene por objeto ayudar a quienes toman decisiones en diversas circunstancias económicas y sociales a estimar la urgencia relativa de los problemas nacionales e internacionales y a evaluar las consecuencias de diversas opciones normativas.

14. Como resultado de las numerosas actividades y estudios realizados recientemente respecto del consumo y la producción sostenibles, se está llegando a un consenso de que las políticas de los países industrializados deberían centrarse primero en el mejoramiento de la eficiencia de los flujos de energía y materiales y en la reducción de sus efectos nocivos. La eficiencia ecológica está cobrando cada vez más aceptación en los círculos gubernamentales e industriales, como una estrategia política y económicamente viable para modificar modalidades insostenibles de consumo y producción. La aplicación de innovaciones tecnológicas a productos y procesos brinda posibilidades muy grandes e insuficientemente aprovechadas de reducir la contaminación, los desechos y el uso innecesario de recursos.

15. La Comisión tal vez desee tomar nota de que el enfoque basado en la eficiencia ecológica destaca una vez más la necesidad de intensificar las investigaciones y las inversiones en el campo de las tecnologías limpias y eficientes y de esforzarse por difundir esas tecnologías en los países desarrollados y en desarrollo (véase el informe del Secretario General sobre el capítulo 34 del Programa 21 (Transferencia de tecnología) (E/CN.17/1996/13)).

16. Las tendencias aparentemente insostenibles del uso de recursos y de la contaminación son el resultado de los niveles y de las características (modalidades) de la producción y el consumo. Éstos a su vez son determinados por un conjunto de factores como la composición demográfica, la riqueza, la tecnología, la infraestructura social y física y la cultura. Para comprender mejor estos factores y sus efectos en el consumo y la producción, la Comisión tal vez desee alentar a los gobiernos a que apoyen los programas de trabajo que están elaborando el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y la OCDE, y que se ejecutarán en colaboración con otras organizaciones pertinentes gubernamentales y no gubernamentales. Esos programas tienen por objeto respectivamente determinar los cambios socioculturales que podrían llevar a modalidades más sostenibles de consumo y producción, y mejorar la comprensión de los aspectos del comportamiento que determinan las decisiones individuales de consumo, a fin de aplicar estos conocimientos a la formulación y aplicación de políticas destinadas a modificar las decisiones individuales.

B. Evaluar las consecuencias que tienen los cambios de las modalidades de consumo y producción de los países desarrollados para los países en desarrollo, en particular los países menos adelantados y los pequeños Estados insulares en desarrollo

17. Los gobiernos en muchos países desarrollados aplican políticas para alterar aspectos del consumo y de la producción; entre esas políticas se cuentan las medidas encaminadas a fomentar la reducción al mínimo de los desechos, mejorar la eficiencia de uso de la energía y de las materias primas, prohibir o controlar ciertas sustancias peligrosas y promover la adquisición de materiales y productos considerados más favorables al medio ambiente. Además de las medidas proyectadas, cabe esperar también que las tendencias más generales en las esferas del desarrollo tecnológico, la cultura y el comportamiento socioeconómico induzcan cambios importantes en los estilos de vida del consumidor y en las prácticas de producción.

18. Estas transformaciones son cada vez más importantes para los países en desarrollo que están tratando de mantener o ampliar sus mercados de exportación de materias primas, bienes semielaborados o productos terminados. Por ejemplo, la evaluación de productos y procesos "de la cuna a la sepultura", propugnada por algunas autoridades y empresas, hace posible que a las exportaciones de los países en desarrollo se les apliquen exigencias ecológicas inapropiadas en una fase temprana del ciclo de vida del producto o proceso (véase el informe del Secretario General sobre el capítulo 2 del Programa 21 (Comercio, medio ambiente y desarrollo sostenible) (E/CN.17/1996/8).

Conclusiones y recomendaciones

i) Determinación del problema

19. En la actualidad no se perciben con claridad las consecuencias que las alteraciones en las modalidades de producción y consumo de los países desarrollados podrían tener para los países en desarrollo. También se debe observar que las consecuencias a largo plazo de algunos cambios importantes - que en lo fundamental se están produciendo con independencia de la acción

oficial, por ejemplo, la incipiente revolución de las comunicaciones - siguen siendo muy conjeturales y controvertidas, incluso en los países que están a la vanguardia de su desarrollo. Igualmente difícil será evaluar sus posibles consecuencias sobre los países en desarrollo.

20. Es evidente, al parecer, que las políticas a corto y mediano plazo continuarán favoreciendo un enfoque de eficiencia ecológica. Sin embargo, los cambios ecoeficientes de productos y procesos, como el cierre de los circuitos de producción, el aumento del componente de servicios en los productos manufacturados y el diseño en función del reciclaje, están todavía esencialmente en un estado incipiente como conceptos de vanguardia. Si se convirtieran en prácticas más comunes en los países industrializados, en teoría podría haber una estabilización o contracción de la demanda de una amplia gama de materias primas. El tema figura en el programa de investigaciones de las organizaciones de las Naciones Unidas y de los organismos gubernamentales, las instituciones académicas y las organizaciones no gubernamentales. La Comisión acaso quiera instar a los gobiernos a que den apoyo a los programas de trabajo propuestos y en curso de las organizaciones de las Naciones Unidas, en particular, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), así como de otras organizaciones pertinentes, que tratan de analizar las consecuencias de políticas concretas para sectores económicos que revisten especial importancia para los países en desarrollo, por ejemplo, los textiles, la producción de cuero y la madera y los productos de la madera.

ii) Mitigación de posibles consecuencias adversas

21. Las medidas de ecoetiquetado han causado inquietud como posible barrera comercial: las encuestas y estudios del PNUMA y de la UNCTAD indican que, a nivel de todo el mundo, son pocos los exportadores que se sienten directamente afectados, pero que los pequeños productores que exportan a la Unión Europea están preocupados por los posibles costos de esas medidas. Es necesario convenir en criterios y etiquetas internacionales para productos específicos, como las maderas tropicales, aunque esos criterios no se podrán aplicar a todas las categorías de productos.

22. En el plano internacional, la prioridad más apremiante al parecer es la coordinación de los diferentes programas nacionales de ecoetiquetado a fin de reducir al mínimo los costos para los productores que vuelcan su producción en diversos mercados. La UNCTAD, que ha abordado el problema, propone principios generales para promover los programas de ecoetiquetado, que incluyen la transparencia en la formulación del programa, el reconocimiento mutuo, la equivalencia (la flexibilidad respecto de los medios de lograr los objetivos ecológicos) y la asistencia técnica a los exportadores que tratan de conformarse a los requisitos de ecoetiquetado. La Comisión acaso quiera señalar a la atención de los gobiernos los principios propuestos y recomendar que sirvan de base para exámenes ulteriores encaminados a reducir al mínimo los costos para los exportadores de los países en desarrollo y de las economías en transición.

23. La nueva serie de Normas de ordenación ambiental que elabora la Organización Internacional de Normalización (la serie ISO 14000) es también causa de inquietud. La filosofía de las normas de ordenación está bien establecida y es probable que, cuando se publiquen las nuevas normas de la

serie ISO 14000 (publicación que está programada a mediados de 1996), esas normas se difundan con más rapidez que las normas de la serie ISO 9000 de gestión de calidad. Los proveedores de países en desarrollo enfrentarán demandas cada vez mayores de certificación independiente del cumplimiento de las normas de la ISO respecto de las auditorías y sistemas de ordenación ambiental.

24. La Comisión acaso quiera señalar a la atención de los gobiernos y de las organizaciones de las Naciones Unidas las recomendaciones operacionales dimanadas de la reunión de un grupo de expertos de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUUDI). Los expertos de países en desarrollo destacaron, entre otras cosas, la necesidad de un reconocimiento internacional entre los órganos de acreditación nacionales y regionales de los países en desarrollo, mediante un régimen de análisis por homólogos, así como de apoyo internacional para sensibilizar a los funcionarios de los gobiernos y de las asociaciones industriales respecto de la acreditación de los órganos de certificación y para impartir formación a los auditores de acreditación y certificación de países en desarrollo. El apoyo internacional a nivel de las empresas se debiera concentrar en los programas para ayudar a las empresas pequeñas y medianas a adquirir conocimientos especializados en materia de gestión del medio ambiente y de la calidad (véase el informe del Secretario General sobre el capítulo 34 del Programa 21 (Transferencia de tecnología) (E/CN.17/1996/13)).

iii) Aprovechamiento de los efectos potencialmente positivos

25. La Comisión acaso quiera tomar nota de que la tendencia hacia un consumo ecológicamente más racional en los países industrializados también brindará oportunidades a los países en desarrollo. En los estudios de la UNCTAD se llega a la conclusión de que existe un ámbito considerable para aprovechar las oportunidades de mercado con productos ambientalmente preferibles, como las fibras agrícolas para la construcción y los alimentos producidos en forma orgánica. La explotación de esos mercados dependerá de que se superen los problemas de competitividad de precios de los productos ambientalmente preferibles, la falta de información técnica y ecológica y las estrategias de comercialización apropiadas.

26. Diversos organismos y organizaciones gubernamentales se ocupan actualmente de diferentes eslabones de la cadena de productos ambientalmente preferibles desde el lugar de producción hasta el usuario final. Por ejemplo, algunos ministerios e institutos de investigación nacionales están elaborando políticas de productos con la mira de definir los productos favorables al medio ambiente y fomentar su utilización. Algunos gobiernos están formando criterios relativos a adquisiciones de productos más favorables al medio ambiente. La UNCTAD está investigando regímenes de incentivos para fomentar el acceso al mercado de los productos ambientalmente preferibles, y algunas organizaciones no gubernamentales y organizaciones de pequeñas empresas se ocupan de promover la adquisición de esos productos por los hogares y los particulares. El mejoramiento de la coordinación de esos esfuerzos podría contribuir a un aprovechamiento y un desarrollo más rápidos de los mercados por parte de los proveedores de productos ecológicamente superiores de países en desarrollo.

27. La Comisión tal vez quiera alentar a los gobiernos a dar apoyo a las actividades encaminadas a mejorar y divulgar la información sobre los méritos

técnicos y ecológicos de los productos ambientalmente preferibles y a facilitar los contactos entre productores y usuarios o consumidores de productos ambientalmente preferibles, en particular los producidos por los países menos adelantados y por los pequeños Estados insulares en desarrollo.

C. Evaluar la eficacia de las medidas normativas encaminadas a modificar las modalidades de consumo y producción

28. Las normas reglamentarias constituyen todavía el fundamento de los controles de producción (medidas para influir en la oferta de productos). Las medidas de reglamentación y control han resultado eficaces respecto de ciertas categorías de desarrollo de productos, especialmente porque han obligado a modificar las tecnologías: las prohibiciones y controles del uso de ciertas sustancias han llevado a la sustitución de materiales (productos libres de CFC) y el establecimiento de normas ha mejorado la eficiencia energética de muchos electrodomésticos (cocinas y refrigeradoras). Sin embargo, las medidas de reglamentación y control pueden resultar inflexibles, onerosas e ineficientes en las fases de aplicación, inspección y fiscalización del ciclo sustantivo. Esos problemas están concitando más interés en los instrumentos reglamentarios y los acuerdos voluntarios que amplían la responsabilidad de los productores respecto tanto de sus operaciones como de sus productos, dejando, con todo, muchos detalles de aplicación librados al propio sector industrial.

29. Una tendencia importante en materia de políticas de producción y consumo sostenibles es la mayor importancia que se atribuye a las medidas de gestión de la demanda, con la mira de influir en el comportamiento y en las decisiones de adquisición de los consumidores (particulares, empresas y gobiernos). Como en estas esferas la reglamentación es a menudo inapropiada, se hace hincapié en el empleo de instrumentos económicos y sociales (información, códigos de conducta y programas voluntarios). Hasta ahora, los regímenes de tributación y reintegro de depósitos sobre productos han sido los instrumentos más apropiados para alterar las modalidades de consumo; aunque se espera que la situación se modificará, es relativamente poco lo que se ha hecho en materia de instrumentos sociales.

Conclusiones y recomendaciones

30. La información relativa a las experiencias nacionales con distintas medidas y planes se conoce de manera insuficiente; es necesario mejorar el canje de información entre las autoridades respecto de los resultados obtenidos en cuanto a la eficiencia y la eficacia de las políticas en circunstancias económicas, ecológicas y culturales diferentes.

31. La Comisión tal vez quiera alentar a los gobiernos nacionales y a las organizaciones de las Naciones Unidas y otras organizaciones pertinentes, que posean un buen conocimiento de la elaboración y aplicación de políticas, que establezcan un centro de información de estudios monográficos sobre instrumentos de políticas y sus consecuencias, y a que contribuyan a él. Ese centro de referencia podría utilizar un sitio nuevo o existente en la World Wide Web (WWW), con contribuciones de funcionarios de gobierno, profesores universitarios

y organizaciones no gubernamentales. Simultáneamente podría servir de fuente de información para los gobiernos y otros interesados en el plano nacional y de fuente de análisis por parte de la Comisión.

32. Todavía siguen siendo problemáticas las metodologías para evaluar la eficacia de los instrumentos sustantivos, en particular cuando se trata de sacar conclusiones de validez universal. Aunque los criterios de evaluación por lo común incluyen los costos, la eficiencia, los resultados ecológicos y los efectos distributivos, los parámetros de cuantificación y las técnicas de valoración son controvertidos.

33. La Comisión acaso quiera instar a los gobiernos a que empeñen más esfuerzos por elaborar y emplear análisis de costos y beneficios sociales de las medidas propuestas; el objeto de esos análisis debería ser dar a las autoridades un cuadro más completo de los costos y beneficios económicos, sociales y ecológicos en el largo plazo. El entendimiento más cabal de las consecuencias de las políticas coadyuvará a un establecimiento racional de prioridades y la distribución de recursos limitados y echará unos cimientos más firmes para el debate social de las opciones y compensaciones implícitas en el proceso de desarrollo sostenible.

34. El interés de las autoridades en aplicar medidas de gestión de la demanda para modificar las modalidades de producción y consumo plantea cuestiones en cuanto a la eficacia y legitimidad de la acción del Estado para influir en las aspiraciones y los estilos de vida de la población. Además, en un plano práctico, es más difícil que las políticas puedan influir en un gran número de consumidores individuales, por oposición a un número relativamente pequeño de productores. Sin embargo, la concentración en el usuario final ha demostrado su eficacia, pues por ejemplo los servicios de gestión de la energía han reducido la necesidad de aumentos de la capacidad generadora en los Estados Unidos de América. Ese enfoque, además, potencia la acción voluntaria y fomenta la participación ciudadana y otras iniciativas no gubernamentales. Si desean inducir cambios de comportamiento mediante medidas de gestión de la demanda, los gobiernos tendrán que granjearse el apoyo de intermediarios, como las instituciones financieras, los docentes, las iglesias, las entidades benéficas y otras organizaciones voluntarias, las organizaciones no gubernamentales y las asociaciones industriales, que pueden elaborar y transmitir mensajes, en consonancia con los atributos de sus propios grupos de interesados, respecto de las modalidades sostenibles de producción y consumo.

35. La Comisión quizás quiera tomar nota de las recomendaciones del más reciente Seminario de educación y sensibilización del público sobre el desarrollo sostenible auspiciado por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), que instó a la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible, en cooperación con la UNESCO, el PNUD y otros interesados y gobiernos nacionales, a que exploraran los medios y arbitrios para informar a los hogares sobre las formas prácticas de dar efecto al desarrollo sostenible en su función de consumidores.

36. Parece probable que para lograr cambios importantes en las modalidades de producción y consumo, en el largo plazo, se requerirán medidas más estrictas, en particular, una mayor interiorización de los gastos ecológicos en el precio de los bienes y servicios. La información y la educación serán esenciales para

promover un clima de aceptación, en el cual la población comprenda el por qué de la necesidad de esas medidas y esté al tanto de los beneficios más generales que de ellas se pueden derivar.

37. La Comisión acaso quiera recomendar que se haga más hincapié en los problemas de sostenibilidad en todos los niveles de los sistemas nacionales de educación y de que se empeñen esfuerzos especiales por influir en las personas que adoptan decisiones importantes fuera del sistema oficial de educación, como las mujeres en el hogar (véase el informe del Secretario General sobre el capítulo 36 el Programa 21 (Promoción de la educación) (E/CN.17/1996/14)).

38. Las modalidades y tendencias actuales del consumo y la producción son consecuencia de complejos arreglos económicos, culturales e institucionales que se han desarrollado con el correr del tiempo. Los instrumentos de políticas encaminados a transformar esas modalidades y tendencias, por lo tanto, deben tener en cuenta, de manera simultánea y consistente, los factores económicos, culturales e institucionales. Las autoridades perciben cada vez con más claridad, que las estrategias para alterar las modalidades de producción y consumo deben recurrir a una combinación de instrumentos que trate de abordar todo el complejo de fuerzas socioeconómicas. Las políticas que tratan de controlar los efectos aislados de modalidades insostenibles de producción y consumo, en lugar de sus causas, tienen menos probabilidades de éxito en el largo plazo.

39. La Comisión acaso quiera instar a los gobiernos a que emprendan y fomenten nuevos análisis de los determinantes socioculturales del comportamiento de producción y consumo, respecto de los cuales se tiene un conocimiento que no está a la altura del conocimiento sobre las fuerzas económicas, a fin de elaborar conjuntos de instrumentos que, de maneras políticamente aceptables, aborden los múltiples factores en que se sustentan las modalidades insostenibles de producción y consumo y que se refuerzan mutuamente en sus efectos.

40. En conclusión, la Comisión acaso quiera tomar nota de que históricamente las grandes transformaciones socioeconómicas (comparables a la escala de cambio requerida para reestructurar la producción y el consumo en los países industrializados) han obedecido a una reacción frente a las oportunidades percibidas (por ejemplo, la disponibilidad general de automóviles de pasajeros a precios costeables) y no a la acción del Estado. La adopción de políticas puede aprovechar esa circunstancia: las políticas serán más eficaces cuando determinen correctamente las tendencias importantes (las "revoluciones en ciernes" en lo social y económico) y traten explícitamente de reforzar los elementos deseables del cambio y de desalentar sus elementos indeseables. Las tendencias importantes impulsadas por las fuerzas del mercado se pueden moderar, pero rara vez frenar; por lo tanto, el enfoque gradualista puede, en el largo plazo, lograr resultados más concretos que si se trata de alterar de manera general las modalidades de producción y consumo.

41. Por esa razón, la Comisión acaso quiera alentar a los gobiernos a recurrir, con más frecuencia, a la formulación integrada de modelos e hipótesis en la formulación de políticas, a fin de pronosticar distintos horizontes, a la luz del mantenimiento de las políticas oficiales y de una amplia gama de posibles intervenciones sustantivas.

D. Progresos conseguidos en el cumplimiento de los compromisos de desarrollo sostenible voluntariamente asumidos que tengan prioridad especial a nivel nacional

42. En el Programa 21 se habla de la necesidad de centrar las políticas en "la demanda de recursos naturales ... y ... [el] uso eficiente de esos recursos, de manera coherente con el objetivo de reducir al mínimo el agotamiento de esos recursos y reducir la contaminación"<sup>4</sup>. En él se sientan los principios de la responsabilidad común pero diferenciada de los países industrializados y en desarrollo en materia de desarrollo sostenible y se expone con claridad la obligación que incumbe a los países desarrollados de examinar y modificar sus propios niveles de consumo y producción.

43. En muchos países desarrollados se ha impuesto, o está en vías de imponerse, a los productores e importadores la obligación de recuperar desechos, con lo que se prevé acelerar la tendencia hacia un mayor volumen de materiales reciclados; por ejemplo, papel, cartón, vidrio, metales ferrosos y no ferrosos y algunos plásticos. En los países que llevan largo tiempo aplicando programas de recuperación de desechos, las tasas de reciclado de determinados materiales, en especial envases, se han desacelerado e incluso, en algunos casos, pueden haberse invertido. Sin embargo, siguen correspondiendo al segmento de las innovaciones tecnológicas impulsadas por factores comerciales en el sector industrial siguen produciendo las tasas más elevadas de uso eficiente de materiales.

44. En casi todos los países industrializados, y en muchos países en desarrollo, se han establecido programas de uso eficiente y conservación de la energía, que comprenden el lanzamiento de campañas de información, la prestación de asistencia a los usuarios industriales y comerciales y la realización de demostraciones o la adopción de otras medidas de apoyo en favor de edificios y sistemas y aparatos de calefacción e iluminación de alta eficiencia. La persistencia de precios históricamente bajos en el mercado mundial de la energía y de subvenciones a la energía en muchos países continúa obrando en detrimento de esos esfuerzos; si bien el coeficiente de consumo energético ha disminuido en el mundo desarrollado, el consumo absoluto ha crecido (véase E/CN.17/1996/5/Add.1, sec. I). Al parecer, la abolición de las subvenciones y la interiorización de los costos ambientales en el precio de los combustibles son medidas esenciales para mejorar el uso eficiente de la energía.

45. El desarrollo sostenible sigue siendo una de las prioridades más importantes de las empresas nacionales y transnacionales. En el último año ha habido rápidos progresos en el ámbito de los regímenes de ordenación ambiental, auditorías y la presentación de informes y la adopción voluntaria de códigos y normas en materia de medio ambiente. Se habla cada vez más de conceptos como ecología industrial, gestión integrada del ciclo vital y diseño ecológico, pero éstos todavía no se han difundido fuera de un limitado círculo de agentes que en su mayoría están radicados en los países desarrollados. Dadas estas circunstancias, para que los países industrializados y en desarrollo adopten como modelo de producción dominante un modelo ecoeficiente, los proveedores y compradores tendrán que realzar la cooperación técnica y el intercambio de información.

### Conclusiones y recomendaciones

46. En su tercer período de sesiones, la Comisión adoptó una decisión en la que instó a los gobiernos a que le informaran de la aplicación de las recomendaciones que estuvieran más en consonancia con sus necesidades y circunstancias nacionales.

47. Hay que disponer de un panorama más extenso de los progresos conseguidos en el que se tenga en cuenta la diversidad de las prioridades y objetivos políticos nacionales dentro del programa general de producción y consumo. Ese panorama debería incluir una reseña sistemática de los progresos logrados por los países desarrollados en cuestiones fundamentales como el uso eficiente de energía y materiales, y una exposición más general de las modificaciones de las modalidades de producción y consumo de los países en desarrollo que contribuyan a un desarrollo económico ecológica y socialmente sostenible.

48. Se está constituyendo una base de datos sobre políticas gubernamentales y medidas adoptadas por grupos importantes para tener informada a la Comisión de la evolución de los acontecimientos y para evaluar las repercusiones y la eficacia a largo plazo de las nuevas medidas que se adopten. Esa base de datos estará organizada de modo de identificar objetivos fundamentales en materia de producción y consumo sostenibles y brindar información sobre las estrategias generales que se han adoptado para lograrlos, las características concretas de los diversos sectores económicos y los problemas que se hayan presentado en la aplicación de las estrategias y las políticas y medidas adoptadas por los gobiernos y otros agentes importantes para abordar dichos problemas.

49. Con estos informes sobre la evolución de los acontecimientos debería evitarse la necesidad de que los países presentaran además informes nacionales; la Comisión podría alentar a las numerosas organizaciones que en la actualidad se ocupan de reunir información y realizar análisis sobre los temas que se acaban de examinar a que colaboraran estrechamente entre sí, bajo la coordinación de la Secretaría. Por ejemplo, la Comisión tal vez desee tomar nota de que la OCDE tiene previsto empezar en 1996 a considerar las modalidades de producción y consumo en sus evaluaciones de la ejecución de políticas; la Comisión Económica para Europa (CEPE) podría aplicar un método parecido al de los exámenes por homólogos de la situación de sus países miembros con economías en transición. El Banco Mundial estudia la posibilidad de crear una base de datos sobre políticas ambientales nacionales. Las organizaciones industriales internacionales, las organizaciones no gubernamentales interesadas en las esferas del medio ambiente y el desarrollo y los bancos y comisiones regionales son fuentes de información potencialmente valiosas que podrían contribuir a mantener la base de datos internacional sobre modalidades de producción y consumo.

#### E. Revisión de las directrices de las Naciones Unidas para la protección del consumidor

50. Siguiendo las recomendaciones que hizo la Comisión, en su tercer período de sesiones, y el Consejo Económico y Social, en su resolución 1995/53, de 28 de julio de 1995, se ha decidido revisar las directrices de las Naciones Unidas de 1985 para la protección del consumidor a fin de dar cabida a las nuevas

cuestiones que se han planteado en los 11 años transcurridos desde su redacción, en particular la cuestión del consumo sostenible.

51. La Secretaría coordina ahora la preparación de una versión revisada de las directrices, con objeto de someter a la consideración de la Comisión un proyecto de directrices sobre consumo sostenible. Está previsto que el citado proyecto se someta a la aprobación de la Asamblea General, por conducto del Consejo Económico y Social.

52. Tal vez la Comisión desee tomar nota de la considerable influencia que han tenido las directrices vigentes en la promulgación de leyes nacionales de defensa del consumidor y reconocer que el actual proceso de revisión servirá para promover los principios del consumo sostenible en el plano nacional y fomentar la comprensión que tiene el consumidor de los problemas que lo afectan.

53. Es importante que las directrices sean útiles para los países que se encuentran en diversas etapas de desarrollo que resulten aplicables a escala internacional; en el proceso de revisión deberán tenerse en cuenta los intereses de una gran variedad de personas y entidades directamente afectadas. La Organización Internacional de Consumidores (denominada anteriormente Organización Internacional de las Uniones de Consumidores) encabeza un amplio proceso de consultas que culminará en un proyecto de documento que se someterá a la consideración de los órganos intergubernamentales. La Comisión tal vez desee instar a los gobiernos, las asociaciones de consumidores, las organizaciones no gubernamentales y otras instancias interesadas a que apoyen a la Organización Internacional de Consumidores en ese proceso de consulta y a que hagan aportaciones al proyecto de directrices revisadas.

#### Notas

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

<sup>2</sup> Documentos Oficiales del Consejo Económico y Social, 1995, Suplemento No. 12 (E/1995/32), cap. I, sec. A, párr. 45.

<sup>3</sup> Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, vol. I, ... anexo II, párr. 4.3.

<sup>4</sup> Ibíd., párr. 4.5.

-----