



Consejo Económico y Social

Distr. general
16 de febrero 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

Resumen del debate celebrado en la reunión regional de aplicación para América Latina y el Caribe**

I. Examen de las cuestiones relacionadas con esferas temáticas

A. Marco de programas a 10 años sobre patrones de consumo y producción sostenibles

1. El logro del consumo y la producción sostenibles en América Latina y el Caribe plantea los retos múltiples de satisfacer las necesidades básicas de una población en crecimiento, afectada por altas tasas de pobreza, y de hacerlo de manera sostenible y con la participación del sector productivo local. Además, exige tener debidamente en cuenta el hecho de que muchas de las economías de la región dependen en gran medida de las industrias extractivas y de la agricultura. Para avanzar hacia el logro del consumo y la producción sostenibles es necesario reconsiderar valores y modos de vida, a lo que el rico legado de las comunidades indígenas de la región puede aportar experiencias importantes. El cambio climático plantea nuevos desafíos para el consumo y la producción sostenibles, ya que hace necesario transitar hacia economías menos emisoras de dióxido de carbono, y genera nuevas dificultades para satisfacer las necesidades básicas (en particular, de alimentos y agua) de las poblaciones a las que afecta. La sesión dedicada al consumo y la producción sostenibles de la reunión regional de aplicación se inauguró con las declaraciones de dos miembros de la delegación de Guatemala, que

* E/CN.17/2010/1.

** Preparado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe sobre la base de la información proporcionada por los gobiernos, las aportaciones hechas por otras organizaciones internacionales y los debates celebrados en la reunión regional de aplicación celebrada en La Antigua, Guatemala, los días 26 y 27 de noviembre de 2009. El informe de la reunión y los documentos de antecedentes revisados se publican por separado.



estuvieron seguidas de una ponencia sobre los vínculos existentes entre el consumo y la producción sostenibles y las “economías verdes”, presentada por un representante del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA).

Avances y logros

2. En respuesta al compromiso internacional de avanzar hacia el logro del consumo y la producción sostenibles, los países de América Latina y el Caribe han adoptado diversas medidas, dentro de sus fronteras nacionales y por medio de la colaboración subregional y regional, con miras a modificar los patrones de consumo y producción. En 2003, el Foro de Ministros de Medio Ambiente de América Latina y el Caribe estableció un Consejo Regional de Expertos de Gobierno en Consumo y Producción Sustentables, con el mandato de, entre otras cosas, prestar asistencia especializada en el ámbito del consumo y la producción sostenibles al Foro de Ministros y a los gobiernos, facilitar el intercambio de información y experiencias, evaluar los desafíos y los obstáculos, y buscar fuentes de financiación internacional y mecanismos de cooperación regional. En cumplimiento de las recomendaciones formuladas por el Consejo Regional, el Foro de Ministros asignó prioridad al consumo y la producción sostenibles en el contexto de la Iniciativa Latinoamericana y Caribeña para el Desarrollo Sostenible y su plan de acción regional. Sobre la base de los debates que tuvieron lugar en la reunión celebrada en Cartagena (Colombia), en septiembre de 2009, y en sus reuniones anteriores, el Consejo Regional estableció esferas prioritarias para el logro del consumo y la producción sostenibles en la región. Además, se preparó una propuesta regional para el marco de programas a 10 años sobre patrones de consumo y producción sostenibles, y un plan de acción regional basado en cuatro planes subregionales.

3. Según una evaluación realizada recientemente por el PNUMA y el Centro de Gestión Tecnológica e Informática Industrial (véanse más detalles en el documento titulado “Consumo y producción sostenible, minería, transporte, químicos y gestión de residuos: resultados, tendencias y desafíos para el desarrollo sostenible de América Latina y el Caribe”, elaborado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)), 14 de los 20 países de la región que fueron objeto de estudio han establecido mecanismos (políticas, programas, proyectos o planes) dirigidos a acelerar la transición hacia el consumo y la producción sostenibles. Algunos países también han promulgado leyes o aprobado procedimientos de evaluación sectorial basados en un enfoque del ciclo de vida de las industrias del combustible y la energía, el azúcar, los productos químicos, la construcción, la electricidad, la gestión de residuos y el papel, así como de la agroindustria. Además, en algunos planes de desarrollo nacionales ya se incorporan conceptos relacionados con el consumo y la producción sostenibles.

4. Con el apoyo de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI), se ha establecido una serie de centros nacionales de producción menos contaminante, que han registrado progresos en la reducción del consumo de agua y energía, y la generación de residuos y emisiones.

5. En lo que respecta a las iniciativas subregionales:

a) En 2007, los países del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) aprobaron una política común de promoción del consumo y la producción sostenibles y de colaboración en ese ámbito, centrada en el diálogo y la

cooperación, las prácticas de consumo y producción, la innovación tecnológica, la inclusión del consumo y la producción sostenibles en la educación formal e informal, la creación de capacidad y el intercambio de información, la función de las empresas pequeñas y medianas, y las compras sostenibles;

b) La Comunidad Andina convirtió el consumo y la producción sostenibles en un eje intersectorial de su programa ambiental para el período 2006-2010. En 2003 se creó un grupo de consumidores andinos con el fin de elaborar una estrategia de consumo y producción sostenibles mediante la promoción de las inversiones responsables, el establecimiento de normas relativas a las evaluaciones del ciclo de vida de determinados productos, el fomento de la capacidad y la realización de actividades de sensibilización;

c) La Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo se encuentra actualmente en proceso de elaborar una política regional de compras públicas sostenibles. La subregión de Centroamérica aprobó una política regional de producción menos contaminante para el período 2005-2010, y el establecimiento de un Comité Regional Intersectorial de Producción Más Limpia y numerosos proyectos de producción menos contaminante que se han coronado con el éxito. En 2009, se puso en marcha un sistema electrónico de intercambio de residuos para Centroamérica y el Caribe. En la Estrategia Regional Agroambiental y de Salud se incorporan los conceptos relacionados con el consumo y la producción sostenibles;

d) El Tratado revisado de Chaguaramas, por el que se establece la Comunidad del Caribe (CARICOM), incluido su Mercado y Economía Únicos, contiene elementos relacionados con el consumo y la producción sostenibles, al igual que la Estrategia de Mauricio para la ejecución ulterior del Programa de Acción para el desarrollo sostenible de los pequeños Estados insulares en desarrollo.

Problemas y limitaciones

6. Los participantes en la reunión regional de aplicación coincidieron en que, en general, los patrones de consumo de la región eran insostenibles debido a que no se satisfacían las necesidades básicas de grandes segmentos de la población, en tanto los segmentos más ricos consumían de manera excesiva, impulsados por una cultura que valoraba excesivamente la riqueza material producto de la influencia de las políticas empresariales, los medios de difusión y la publicidad. Los consumidores tenían un conocimiento limitado de los efectos que ocasionaban el consumo y la producción insostenibles. Todos estos factores llevaban a que a menudo se consumieran productos superfluos y a que productos como los automóviles y los equipos electrónicos se renovaran frecuentemente, mientras la mayor parte de la población sufría grandes carencias. Esta situación también acarrea problemas ambientales, sobre todo en lo relacionado con la gestión de los residuos y desechos, y ejercía presión sobre los recursos naturales.

7. A pesar de que, como se mencionó anteriormente, se han registrado avances en la elaboración de políticas, programas, planes y otros instrumentos, hasta el momento esos avances han tenido pocos efectos tangibles en lo que respecta a la adopción de medidas concretas, lo que puede obedecer, en parte, al hecho de que se trata de iniciativas adoptadas recientemente.

8. El cambio climático puede generar aún mayores dificultades para que los segmentos más pobres de la población satisfagan sus necesidades básicas (como las relacionadas con el agua y los alimentos), lo que debe tenerse debidamente en cuenta en los planes de adaptación.

9. Una de las principales características estructurales de la región es su base industrial heterogénea, en la que existen grandes empresas, a menudo transnacionales, que se benefician de los recursos financieros y tecnológicos a la par de las empresas de los países desarrollados, en tanto existen muchas otras empresas pequeñas y medianas, que tienen una influencia importante en el empleo y el producto interno bruto (PIB), que no disponen de esos recursos. A pesar de los avances registrados en el comportamiento ambiental de las grandes empresas, sus modelos empresariales suelen ser incompatibles con los principios del consumo y la producción sostenibles, en tanto las empresas pequeñas y medianas suelen tener dificultades para aplicar los reglamentos ambientales y las políticas de sostenibilidad.

Opciones normativas

10. Las esferas a las que el Consejo Regional de Expertos de Gobierno en Consumo y Producción Sostenibles propuso asignar prioridad a nivel regional son las siguientes: políticas y estrategias nacionales para el logro del consumo y la producción sostenibles; apoyo a las empresas pequeñas y medianas; compras públicas sostenibles; estilos de vida sostenibles; y creación de una red de gestión de la información y del conocimiento. En la propuesta regional para el marco de programas a 10 años sobre patrones de producción y consumo sostenibles, que se resume en el documento de la CEPAL mencionado en el párrafo 3 *supra*, se incluyen medidas normativas en relación con cada una de estas prioridades, como se indica a continuación.

Cuadro

Esferas prioritarias para el logro del consumo y la producción sostenibles en América Latina y el Caribe

<i>Prioridad</i>	<i>Medida normativa</i>
Políticas y estrategias nacionales para el logro del consumo y la producción sostenibles	Integrar la cuestión del consumo y la producción sostenibles en las estrategias nacionales de desarrollo (incluidas las políticas, los reglamentos y los programas de desarrollo); fortalecer la información, la educación y la capacitación de la población en general en lo relacionado con el consumo y la producción sostenibles; cuantificar los costos y beneficios asociados con la aplicación de políticas de consumo y producción sostenibles en la región y a los niveles nacional y subregional; promover la responsabilidad social y ambiental de las empresas, el concepto de responsabilidad ampliada del productor y el análisis del ciclo de vida entre las empresas de los sectores industriales que tienen altos niveles de consumo y producción y efectos ambientales y sociales considerables

<i>Prioridad</i>	<i>Medida normativa</i>
Apoyo a las empresas pequeñas y medianas	Asignar prioridad, en el plano subregional, a los sectores que prestan servicios ambientales o protegen ecosistemas; crear o fortalecer los mecanismos e instrumentos económicos que apoyen la sostenibilidad de los sectores productivos; definir indicadores específicos en relación con el consumo y la producción sostenibles en el marco de la Iniciativa Latinoamericana y Caribeña para el Desarrollo Sostenible
Compras públicas sostenibles	Establecer una dirección política de alto nivel que impulse las compras públicas sostenibles y procurar la participación en estos esfuerzos de las organizaciones rectoras en este ámbito; adoptar una estrategia práctica a largo plazo para transitar hacia las compras públicas sostenibles y seleccionar los bienes y servicios prioritarios a fin de iniciar programas de compras públicas sostenibles basados en criterios ambientales y sociales convenidos a nivel nacional; asegurar la inclusión y la sostenibilidad de las empresas pequeñas y medianas en esos programas adoptando medidas e instrumentos normativos concretos; crear un mecanismo de múltiples interesados encargado de supervisar y evaluar los programas nacionales de compras públicas sostenibles
Estilos de vida sostenibles	Aplicar políticas nuevas o ajustadas para promover la oferta de bienes y servicios sostenibles a precios asequibles para el público; integrar la educación para el consumo sostenible en los programas de educación formal e informal; realizar estudios y evaluaciones del comportamiento, a fin de comprender las motivaciones que sustentan los patrones de consumo en la región
Creación de una red de gestión de la información y del conocimiento	Fortalecer la red de información en consumo y producción sustentables (véase www.redpys.net) como un instrumento de referencia para la difusión y el intercambio de información, que une a los diferentes interesados y promueve la capacidad

Fuente: Elaborado sobre la base de las recomendaciones formuladas al Foro de Ministros de Medio Ambiente de América Latina y el Caribe por la V Reunión Internacional de Expertos en Consumo y Producción Sustentable, celebrada en Cartagena (Colombia) en septiembre de 2009.

11. Los participantes en la reunión regional de aplicación hicieron hincapié en la necesidad de recuperar los valores y estilos de vida tradicionales. La introducción de modificaciones en los medios de difusión y la publicidad se citó como un factor clave para lograr un consumo y una producción sostenibles. Se hizo referencia a la experiencia europea de reglamentar la publicidad durante la transmisión de programas orientados a los niños. Además los participantes coincidieron en la necesidad de que el Estado desempeñara una función más activa, entre otras cosas, mediante la reglamentación, la educación y el poder de las compras sostenibles. Para avanzar hacia el logro del consumo y la producción sostenibles también es necesario perfeccionar los mecanismos de participación de múltiples interesados. Los participantes en la reunión señalaron las experiencias positivas asociadas con las juntas consultivas y otros instrumentos establecidos a esos efectos.

12. Los ámbitos normativos en los que se consideró conveniente promover el consumo y la producción sostenibles fueron: los enfoques en materia de innovación, ciclo de vida y cadena de suministro de las políticas relativas a la producción y al uso de la tierra; las evaluaciones ambientales estratégicas; la incorporación del consumo y la producción sostenibles en los planes nacionales de desarrollo; los acuerdos voluntarios con el sector privado; la eficiencia energética y la capacidad de renovación; la promoción de prácticas inocuas para el medio ambiente en la esfera de la construcción; la necesidad de evaluar el etiquetado y definir sus criterios en interés de la región; la creación de instrumentos que permitan mejorar la rentabilidad relativa de las actividades sostenibles; la ampliación de los mercados de productos sostenibles; y las iniciativas que aseguren que las comunidades locales y los grupos indígenas obtengan una parte equitativa de los beneficios que generan la exploración de los recursos y los conocimientos tradicionales.

B. Minería

13. En muchos países de América Latina y el Caribe, la industria de la minería es un importante motor impulsor de la actividad económica y representa una parte considerable del producto interno bruto y de las exportaciones.

14. Las realidades de la minería informal en pequeña escala y la minería formal en gran escala son muy diferentes en la región. La minería informal en pequeña escala se lleva a cabo en condiciones ambientales, de seguridad y laborales precarias y con tecnología inadecuada. La amalgamación con mercurio, una práctica común en la extracción informal en pequeña escala de oro, plantea un peligro para la salud y el medio ambiente. La degradación del suelo, debido al carácter migratorio de esta actividad también representa un problema. La minería en gran escala ha generado importantes ingresos fiscales para los gobiernos y, en algunos países (en comparación con otros sectores), ha elevado las normas de responsabilidad ambiental y social. Sin embargo, el carácter y la magnitud de estas operaciones, así como la intensidad del uso de los recursos que requiere (particularmente el agua), en un contexto en el que a menudo los marcos legislativos y reglamentarios son débiles, suelen traer como resultado prácticas mineras reñidas con la sostenibilidad. Con el alza del precio de los metales, que ha aumentado la intensidad y ha ampliado el alcance geográfico de la actividad minera, muchos de los problemas ambientales y sociales asociados con esta industria se han exacerbado, lo que ha llevado a la sociedad civil y a los gobiernos nacionales y locales a cuestionar los beneficios netos de la minería, habida cuenta de los problemas ambientales y sociales que genera. El cierre de minas y los perjuicios ambientales conexos son problemas fundamentales que es preciso abordar.

15. Es motivo de preocupación el grado en que una parte equitativa de los beneficios generados por la minería se devuelve a las comunidades locales y las economías nacionales, teniendo en cuenta los regímenes de regalías e impuestos aplicables y al hecho de que los gobiernos no han canalizado efectivamente los recursos obtenidos de la minería hacia el desarrollo de otras industrias no extractivas de mayor valor agregado.

16. La sesión relativa a la minería de la reunión regional de aplicación se inauguró con una ponencia presentada por la Viceministra de Gestión Ambiental del Ministerio del Ambiente de Perú.

Avances y logros

17. Muchos países han establecido regímenes normativos y contractuales que hacen posible una supervisión más rigurosa de las normas de minería (incluso mediante la evaluación del impacto ambiental) y la obtención de mayores ingresos internos. La cuestión del cierre de minas figura en la agenda de muchos países y se están hallando soluciones innovadoras en este ámbito. Varios países están elaborando políticas para hacer frente a los daños ambientales resultantes de la explotación minera y rehabilitar los sitios contaminados. En los últimos años, los gobiernos han establecido o elevado los cánones, los impuestos y otras contribuciones relacionadas con la minería, o han invertido directamente en esta actividad por medio de empresas estatales o mixtas, con lo que han podido reclamar una mayor participación en los beneficios.

18. Se reconoce que la industria de la minería en gran escala comenzó a adoptar algunas buenas prácticas ambientales antes de que se establecieran los reglamentos nacionales al respecto. Las grandes empresas mineras publican informes periódicos sobre sostenibilidad y responsabilidad social, que por lo general se ajustan a las directrices internacionales establecidas en el Suplemento del Sector de Minería y Metales de la Iniciativa de Reporte Global (GRI). Las empresas también han avanzado en el uso eficiente de los recursos hídricos y siguen mejorando sus relaciones con las comunidades afectadas por sus actividades.

Problemas y limitaciones

19. A pesar de los avances registrados en la elaboración de marcos normativos, sigue siendo difícil asegurar que la minería contribuya de forma significativa al desarrollo local y nacional a largo plazo. La experiencia reciente en varios países de la región demuestra que, incluso cuando existen los instrumentos fiscales, limitaciones como la falta de capacidad de gestión pública a nivel local hacen difícil asegurar que las ganancias generadas por la minería se inviertan de manera eficaz. Muchos países aún carecen de los marcos normativos coordinados que proporcionen una base para una minería sostenible que refleje sus principales prioridades temáticas. Además, muchas veces los gobiernos nacionales y locales no están en condiciones de negociar con las empresas poderosas ni de hacer que se cumpla la ley en ámbitos en que los intereses públicos y privados difieren. Se considera que los beneficios sociales que se obtienen de la minería, en particular de las actividades mineras que realizan las empresas extranjeras, son insignificantes en comparación con las ganancias que obtiene el sector privado.

20. Muchas actividades mineras en pequeña escala en la región son informales e ilícitas, lo que no obedece necesariamente a la falta de recursos. Por lo general, esas actividades se realizan bajo el control de terratenientes poderosos y pueden requerir la participación de decenas de miles de trabajadores. Las autoridades conocen de casos de regímenes de trabajo casi esclavistas. Entre otros factores, la falta de alternativas económicas para esos trabajadores permite que esas empresas sigan existiendo. Se realizan actividades en ecosistemas frágiles, incluso en zonas que han sido declaradas oficialmente zonas nacionales protegidas. Los participantes en la reunión regional dijeron que, incluso en el contexto de la minería formal, había casos de empresas que habían incumplido los compromisos acordados con los respectivos gobiernos y otras partes interesadas como condiciones para la extracción de los recursos.

21. A pesar de los avances mencionados en la legislación sobre el cierre de minas, en muchos casos, las disposiciones no se han aplicado por falta de recursos o de claridad con respecto a las obligaciones concretas de las empresas mineras. Los problemas ambientales relacionados con los riesgos que surgen tras la terminación de una operación minera plantean un gran desafío para los gobiernos de la región. A menudo, los gobiernos no solo deben asumir la costosa gestión de esos riesgos, sino también el costo de los efectos que pueden aflorar con posterioridad y que pueden ser muy graves. La contaminación por mercurio sigue afectando en gran medida a la región, sobre todo a la cuenca del Amazonas. Si bien existen soluciones técnicas que se han adoptado en algunos países, el desconocimiento de esas tecnologías y la falta de acceso a ellas, o su alto costo, han impedido eliminar el empleo del mercurio.

22. El acceso al agua ha sido una importante fuente de conflictos relacionados con la minería. Si bien el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), protege el derecho de las comunidades indígenas de participar en las decisiones que se adopten en relación con proyectos que hayan de realizarse en sus zonas, la realidad histórica y la desigualdad existente entre esas comunidades y las grandes empresas han impedido que dichas comunidades ejerzan plenamente ese derecho. En lo relacionado con el agua y otras cuestiones, los espacios oficiales para que los interesados participen y solucionen conflictos no son suficientes, por lo que, en ocasiones, los conflictos se exacerbaban en lugar de prevenirse o solucionarse debidamente.

23. Muchas empresas mineras invierten en iniciativas voluntarias para promover el desarrollo de los países y las comunidades en que realizan sus actividades. Sin embargo, existe la preocupación de que esas iniciativas, que se divulgan intensamente, puedan servir sólo para ganar el apoyo de las comunidades y reducir así su oposición a las actividades principales de esas empresas, que generan grandes daños para el medio ambiente o ejercen presión sobre los recursos, problemas éstos que no son del todo conocidos por las comunidades que se benefician de dichas iniciativas. Los participantes en la reunión regional de aplicación pidieron que se realizaran evaluaciones independientes de las iniciativas voluntarias y las políticas de sostenibilidad de las empresas.

24. La adaptación al cambio climático y la mitigación de sus efectos plantean nuevos retos para la minería. La adaptación influye en gran medida en la disponibilidad de agua a largo plazo, en tanto la mitigación se relaciona con la contribución neta de gases de efecto invernadero asociada a las actividades mineras que consumen gran cantidad de energía.

Opciones normativas

25. Una medida que es preciso adoptar para gestionar los recursos generados por la actividad minera es fortalecer la capacidad de los gobiernos nacionales, subnacionales y municipales. En la reunión regional de aplicación, los participantes también señalaron la necesidad de adoptar una posición regional en el ámbito de la minería, con arreglo a la cual se establecieran normas para las empresas inversionistas y se exigiera un compromiso real de las empresas con el desarrollo local, en lugar de contribuciones marginales a los programas sociales en sus esferas de actividad.

26. Asimismo, los participantes convinieron en la necesidad de avanzar en la adopción de políticas de gestión ambiental integradas y eficaces desde el punto de vista ecológico en todo el proceso de producción. El examen del tema de la minería y los metales por el Grupo Internacional para la Gestión Sostenible de los Recursos y el proyecto de adopción de una iniciativa mundial en pro de la minería sostenible, dirigidos ambos por el PNUMA, podrían contribuir a promover la sostenibilidad minera en América Latina y el Caribe. Las iniciativas impulsadas por los gobiernos (incluidos los gobiernos de los países de origen de los principales inversionistas), las organizaciones intergubernamentales y las empresas a fin de promover la reducción de los efectos nocivos para el medio ambiente, la innovación en materia de gestión de residuos, la gestión del riesgo que corren los ecosistemas, la rehabilitación tras el cierre de las minas y otras medidas pueden influir de manera positiva en la sostenibilidad de la minería en la región.

27. Los participantes mencionaron la necesidad de realizar evaluaciones ambientales estratégicas y aplicar políticas más rigurosas de zonificación y otros tipos de políticas de ordenación territorial, como el establecimiento de zonas no mineras en lugares donde la minería podría destruir bienes ambientales que fueran o pudieran ser importantes, y servicios y medios de subsistencia conexos.

28. En la reunión regional de aplicación también se destacó la importancia de promover la participación de múltiples interesados en la adopción de decisiones y la solución de conflictos. La elaboración y adopción de las directrices ISO 26000, que deberán entrar en vigor en el futuro próximo, podrían contribuir a aumentar la eficacia de las iniciativas de responsabilidad social de las empresas. A pesar de la complejidad de las relaciones existentes entre los sectores público y privado en la industria minera, los gobiernos deberían buscar oportunidades de colaborar y cooperar con el sector privado.

29. En el documento de la CEPAL (véase párr. 3 *infra*) también se mencionan otros tipos de medidas y políticas que se han aplicado para aumentar la transparencia en el manejo de la información relativa a los pagos generados por la industria minera; normas (leyes, reglamentos y directrices) dirigidas concretamente a las actividades mineras en pequeña escala con miras a promover prácticas lícitas, sostenibles y socialmente responsables que tengan efectos realmente beneficiosos para las economías locales; y políticas para hacer frente a los daños ambientales ocasionados por las actividades mineras y rehabilitar los sitios contaminados. Esas políticas y medidas, incluido el programa concienciación y preparación para emergencias a nivel local del PNUMA, pueden servir de referencia para otros países.

30. En cuanto a la utilización de mercurio en la extracción de oro, los países deberán promover el uso de otras sustancias y establecer mecanismos de financiación sólidos y estables a ese fin. Las negociaciones internacionales para el establecimiento de un régimen vinculante con respecto al mercurio, que se prevé se inicien en Estocolmo en junio de 2010, serán fundamentales para encarar esta cuestión. Sería conveniente que los países de la región establecieran una posición regional coordinada en este ámbito.

31. Con respecto al cambio climático, será preciso adoptar una serie de medidas básicas, como medir sistemáticamente las emisiones de dióxido de carbono, promover la eficiencia energética y buscar alternativas a los combustibles fósiles para avanzar en este ámbito.

C. Transporte

32. El transporte es una industria compleja, que abarca las modalidades de transporte de pasajeros y mercancías por agua, aire y tierra (carreteras y ferrocarriles) y combinaciones de esas modalidades en los planos internacional, regional, nacional (interurbano y rural-urbano) y urbano. Esta industria desempeña una función fundamental en el desarrollo económico y social de los países. La existencia de unos servicios y una infraestructura de transporte eficientes es necesaria para garantizar el acceso a bienes y servicios básicos, como la educación y la salud, y también es fundamental para asegurar la competitividad en el comercio, lo que, a su vez, repercute en el desempeño económico. En el contexto urbano, a pesar de que se han logrado algunos avances, muchas ciudades de la región no tienen sistemas de transporte urbano público eficientes, seguros, fiables ni accesibles. Grandes problemas de sostenibilidad impiden ampliar la infraestructura, tanto dentro de los países como entre éstos. El transporte en la región utiliza principalmente combustibles fósiles, por lo que genera grandes volúmenes de emisiones de CO₂ y partículas, y es uno de los principales impulsores del aumento de la demanda de energía. En general, las políticas de transporte y los programas de desarrollo de infraestructura no tienen plenamente en cuenta sus consecuencias ambientales y sociales.

33. La sesión de la reunión regional de aplicación dedicada al transporte se inauguró con una ponencia presentada por un miembro de la delegación de Guatemala.

Avances y logros

34. Algunas de las ciudades más grandes de la región de América Latina y el Caribe han puesto en práctica reformas en el ámbito del transporte público urbano, que han hecho hincapié en la intermodalidad, la eficiencia y la mejora de los servicios de pasajeros. Algunas ciudades han establecido sistemas dirigidos a promover el uso de vehículos no motorizados y han invertido en la creación de redes de sendas urbanas para bicicletas. Fuera de las zonas urbanas, algunos países, como Colombia, con su Política Nacional de Logística, han adoptado medidas para establecer políticas de infraestructura y logística integradas.

35. En lo que respecta a los combustibles y las emisiones generadas por los vehículos, se ha eliminado el uso de gasolina con plomo (véase la sección D *infra*). La región ha marchado a la vanguardia en el uso de combustibles alternativos. En la reunión regional de aplicación, los participantes señalaron, que la producción de etanol a partir de la caña de azúcar, en la que el Brasil había desarrollado conocimientos especializados a lo largo de varios decenios, se basaba en una tecnología creada en la región, que podía aplicarse a nivel local en muchos países, lo que podía generar empleo y contribuir a la economía local, sin afectar el suministro de alimentos. Al respecto, se hizo hincapié en la posibilidad de cooperación Sur-Sur. No obstante, los participantes también indicaron que existían diferencias entre los tipos de biocombustibles y que la capacidad local para reproducir experiencias fructíferas en el desarrollo de biocombustibles variaba de un país a otro. La región se ha beneficiado en gran medida del intercambio de información y experiencia sobre iniciativas mundiales, como la Alianza a favor de vehículos y combustibles menos contaminantes, que se estableció en 2002 en la

Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible con el fin de ayudar a los países en desarrollo a reducir la contaminación del aire mejorando los combustibles y los vehículos.

36. También se han registrado mejoras en la seguridad del transporte por carretera, en algunos casos mediante asociaciones entre los sectores público y privado y la participación de múltiples interesados.

Problemas y limitaciones

37. Si bien por lo general se reconoce que es necesario apoyar modalidades de transporte de pasajeros y carga más eficientes y menos contaminantes, aún existen políticas contradictorias en ese ámbito. La adopción de decisiones y las estructuras institucionales concebidas y establecidas antes de que se consolidara el concepto de desarrollo sostenible —incluido el Principio 4 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, con arreglo al cual la protección del medio ambiente debe ser parte integrante de los procesos de desarrollo— y antes de que el cambio climático se convirtiera en un tema de interés incuestionable en la agenda mundial, han frenado el logro de progresos en la sostenibilidad del transporte en la región. A menudo, los aspectos ambientales y sociales no se incorporan en las políticas de transporte; además, con frecuencia las políticas relativas a las distintas modalidades de transporte marchan por separado y carecen de coordinación, y las entidades administrativas no están bien integradas ni conectadas. La adopción de modelos de transporte más sostenibles requiere una estrecha coordinación intragubernamental y un fuerte apoyo del Estado para superar las barreras que impiden la entrada de nuevas tecnologías, métodos, modelos de gestión y profesionales.

38. Para mejorar la calidad de los combustibles es necesario reducir los niveles de azufre. Al respecto, cabe señalar que en la XVI reunión del Foro de Ministros de Medio Ambiente de América Latina y el Caribe se acordó trabajar con las organizaciones y los colaboradores regionales para reducir el contenido de azufre de los combustibles.

39. Aunque las emisiones de CO₂ de la región sólo representan una pequeña fracción de las emisiones que se generan en los países desarrollados, el nivel de emisiones asociadas con el transporte terrestre es alto en relación con los niveles de ingresos, debido, en gran parte, al número relativamente alto de vehículos por persona que existe. En la región, no solo ha aumentado el número de vehículos en general, sino también el número de vehículos per cápita, lo que puede atribuirse a las deficiencias del transporte urbano público, que hacen que el transporte privado sea la opción que favorezcan las familias siempre que puedan permitírselo, y a un modelo de expansión urbana que ha emulado el modelo norteamericano basado en la construcción de nuevos suburbios, distantes de los centros urbanos y conectados a éstos por carreteras. El alto nivel de las emisiones de los vehículos también puede atribuirse al hecho de que el parque motor es relativamente antiguo, carece del mantenimiento adecuado y está rezagado en lo que respecta a la tecnología de control de las emisiones. Si las tendencias actuales continúan, las emisiones generadas por el transporte por carretera en América Latina y el Caribe aumentarán marcadamente en los próximos decenios. La práctica de importar vehículos usados de otros países contribuye a generar problemas de contaminación y de seguridad.

Opciones normativas

40. Los instrumentos económicos, como los impuestos sobre los combustibles fósiles, pueden influir en la elección de las modalidades de transporte. Sin embargo, para que esos instrumentos sean eficaces, los pasajeros deben tener opciones. Por consiguiente, la región debe invertir en modalidades de transporte público urbano seguras y fiables, en el desarrollo de infraestructuras para modalidades de transporte alternativas no motorizadas, y en la integración de la política de transporte con las políticas de desarrollo urbano y uso de la tierra, en busca de modalidades más sostenibles. Para que el transporte público urbano sea eficaz, eficiente y sostenible es necesario promover activamente modalidades de transporte combinadas e invertir en la creación de infraestructura para el transporte no motorizado, como el transporte a pie y en bicicleta.

41. Es posible registrar avances en la reducción de la contaminación provocada por los vehículos de motor estableciendo normas obligatorias y procedimientos de revisión técnica de los vehículos, reglamentando la importación de vehículos usados, estableciendo normas y controles en relación con los combustibles y desarrollando combustibles alternativos. Para lograr la sostenibilidad del transporte en la región también es fundamental promover la participación de los fabricantes de automóviles en el enfoque relativo al ciclo de vida, lo que requiere impulsar la cooperación en el plano internacional, dadas la ubicación geográfica de las plantas de fabricación de automóviles y la condición de importadores de la mayoría de los países.

42. Lo que es más importante aún, la región debe avanzar hacia la integración de las políticas de infraestructura, transporte y logística y, en ese proceso, debe incorporar las variables sociales y ambientales pertinentes y asegurarse de que exista coherencia con otras esferas normativas, como la de la energía, lo que requerirá grandes cambios institucionales y el establecimiento de mecanismos de coordinación e instrumentos que permitan prestar apoyo a los sectores público y privado en sus iniciativas para romper con el modelo establecido.

D. Productos químicos

43. La producción y el uso de productos químicos reportan grandes beneficios económicos y sociales. En América Latina y el Caribe, los productos químicos son particularmente importantes en la agricultura, como medio de control de las enfermedades transmitidas por los insectos y las plagas, y como fertilizantes. También desempeñan una función clave en la producción farmacéutica, la producción de alimentos, la fabricación de productos de limpieza e higiene, la depuración del agua y la construcción, así como en muchos procesos industriales. En algunos países, la industria química desempeña una función importante en la economía. Sin embargo, si los productos químicos no se gestionan y fiscalizan de manera adecuada, pueden contaminar el agua, el aire y los suelos, lo que puede acarrear alto costo social y económico. La exposición a productos contaminantes afecta de forma desproporcionada a los grupos vulnerables, como los pobres, las mujeres, los niños, los ancianos y los trabajadores expuestos regularmente a la contaminación química.

44. La sesión sobre los productos químicos de la reunión regional de aplicación se inauguró con una ponencia presentada por el representante de Jamaica, país que ocupa la Presidencia del Comité Regional de Coordinación de América Latina y el Caribe sobre el Enfoque estratégico para la gestión de productos químicos a nivel internacional.

Avances y logros

45. Se han hecho esfuerzos considerables para prohibir o limitar el uso de determinados productos químicos, en particular los plaguicidas. En la actualidad, está prohibido el uso de aldrina y dieldrina y casi todos los países han prohibido el uso de lindano en la agricultura, aunque algunos países aún permiten su uso con fines médicos. El Diclorodifeniltricloroetano (DDT) se sigue utilizando en algunos países, con arreglo a las directrices internacionales aplicables, como parte de las medidas de salud pública dirigidas a controlar las enfermedades transmitidas por vectores. Se han adoptado las medidas iniciales para controlar la contaminación por mercurio, como la creación de inventarios de emisiones de este producto y la transición hacia el empleo de productos alternativos, en particular en la atención de la salud. Se ha eliminado el uso de la gasolina con plomo, y, con arreglo al Protocolo de Montreal, los países de la región han logrado reducir el uso de las sustancias que agotan la capa de ozono. Con el respaldo del Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los residuos peligrosos y su eliminación, la acción coordinada de los gobiernos ha permitido dismantelar embarques transfronterizos de residuos peligrosos destinados a la región.

46. Las altas tasas de ratificación de instrumentos internacionales y la participación en iniciativas de carácter internacional demuestran el reconocimiento de la importancia que reviste la gestión de los productos químicos. La mayoría de los países de la región ha ratificado el Convenio de Basilea, el Convenio de Rotterdam sobre el Procedimiento de Consentimiento Fundamentado Previo Aplicable a Ciertos Plaguicidas y Productos Químicos Peligrosos Objeto de Comercio Internacional, y el Convenio de Estocolmo sobre contaminantes orgánicos persistentes. Mediante una declaración aprobada por los ministros de salud y medio ambiente de las Américas en Mar del Plata (Argentina) el 17 de junio de 2005, la gestión racional de los productos químicos se incluyó en la agenda regional como un firme compromiso, que se reforzó con la participación activa en el Enfoque estratégico para la gestión de los productos químicos a nivel internacional y en las sesiones de la Conferencia Internacional sobre la Gestión de Productos Químicos. El fondo fiduciario del Programa de inicio rápido se ha utilizado para financiar proyectos en 23 países de la región.

47. Los registros de emisiones y transferencias de contaminantes son uno de los instrumentos utilizados para generar datos coherentes e integrados sobre los productos químicos. Diversas organizaciones nacionales y regionales han creado sistemas en la región que permiten recopilar y difundir datos sobre las emisiones y transferencias de las sustancias químicas tóxicas que generan las instalaciones industriales. Los acuerdos comerciales han propinado un gran impulso a la elaboración de esos registros en la región.

48. En lo relacionado con el transporte de productos peligrosos, los países de la región han avanzado en la aplicación del sistema mundialmente armonizado de clasificación y etiquetado.

Problemas y limitaciones

49. Es necesario abordar una serie de problemas importantes. Si bien se han prohibido determinados plaguicidas, los países aún deben invertir en la aplicación de esas prohibiciones, la gestión de las existencias de plaguicidas obsoletos, y la reglamentación y vigilancia de los residuos de plaguicidas en los productos alimentarios. En algunos lugares de la región donde antes se producían sustancias tóxicas persistentes, la contaminación alcanza niveles críticos y las consecuencias para la salud humana en esos lugares aún no están claras. En lo que respecta a los metales pesados (véanse párrs. 14 y 30 *supra*), la utilización de mercurio en la extracción de oro sigue siendo un problema. Otros problemas relacionados con el mercurio son su uso en productos (para hospitales, por ejemplo) y procesos industriales, el almacenamiento y la gestión de sus residuos, la gestión de los sitios contaminados y los graves efectos que tiene este producto para la salud de los trabajadores. Tras haber eliminado la gasolina con plomo, los países deben prestar atención ahora a otras fuentes de saturnismo, como el plomo en la pintura. Por lo general, la gestión de los residuos peligrosos y los niveles de preparación para casos de accidente son inadecuados.

50. Se sabe que se realizan movimientos transfronterizos ilícitos de residuos peligrosos, a veces asociados con otras actividades delictivas. Las tasas de presentación de informes en virtud de lo dispuesto en el Convenio de Basilea son bajas; sólo un país de la región ha ratificado el Protocolo sobre la responsabilidad e indemnización por daños resultantes de los movimientos transfronterizos de residuos peligrosos y su eliminación, y pocos países han ratificado la Enmienda sobre Prohibición. Con respecto al Convenio de Estocolmo, relativamente pocos países han elaborado planes nacionales de aplicación y las tasas de presentación de informes son bajas; se está considerando incluir en este Convenio el endosulfán, un producto químico utilizado en las plantaciones de café de la región, lo que requerirá que se adopten medidas normativas adicionales. La aplicación del Convenio de Rotterdam enfrenta problemas relacionados con la capacidad administrativa.

51. A pesar de los avances logrados en los registros de emisiones y transferencias de contaminantes, la mayoría de los países de la región aún no dispone de sistemas amplios de registro riguroso y sistemático de datos, que permitan acceder a la información y compartirla. Se sigue conociendo poco sobre las cuestiones relacionadas con esos registros. Además, la disponibilidad de recursos técnicos (incluida la capacitación a los niveles nacional e internacional) y de recursos financieros e infraestructura para la reunión de datos es insuficiente, mientras que en diversos países, los marcos jurídicos pertinentes siguen estando fragmentados.

52. Salvo en la esfera del transporte, la aplicación de un sistema mundialmente armonizado de clasificación y etiquetado se encuentra en su fase preliminar y es poco uniforme. En la reunión regional de aplicación, los participantes expresaron preocupación por la distorsión que podía introducir en el comercio la aplicación desigual de un sistema mundialmente armonizado.

53. En general, pese a las altas tasas de ratificación de instrumentos internacionales, grandes obstáculos en materia de aplicación han limitado las iniciativas para establecer objetivos de política nacional. Si bien es cierto que cada obstáculo se relaciona concretamente con un tema en particular y que existen grandes diferencias dentro de las subregiones y los países, en líneas generales, esos obstáculos pueden agruparse en las siguientes categorías generales:

a) Falta de información: pocos inventarios y registros de contaminantes se mantienen de forma satisfactoria y sistemática. Además, se han realizado pocos estudios de amplio alcance y actualizados sobre los efectos que tienen los contaminantes químicos en la salud humana y el medio ambiente. La falta de información sobre el uso y eliminación de los contaminantes químicos hace difícil generar suficiente conciencia sobre el costo de la contaminación y la inacción al respecto, e impide que en las agendas políticas de la región se asigne prioridad a la gestión de los productos químicos. Incluso cuando esta cuestión recibe la prioridad que merece, la falta de información sigue siendo un obstáculo que impide gestionar esos productos de manera eficaz, prevenir los accidentes en este ámbito y responder a ellos de forma adecuada. Es necesario que el público tenga acceso a los programas de información, educación y sensibilización pertinentes para que la sociedad civil participe de forma efectiva en las iniciativas de gestión de estos productos;

b) Infraestructura deficiente: en casi todos los países de la región, la infraestructura para la eliminación de los residuos peligrosos es precaria. Además, pocos laboratorios están equipados para realizar labores de vigilancia, y no hay capacidad tecnológica para crear productos alternativos accesibles que se ajusten a las necesidades locales;

c) Falta de profesionales capacitados: este es un problema importante en toda la región. Existen deficiencias en el sector público, por ejemplo, entre los funcionarios de aduanas, y en el sector privado, donde el problema se concentra entre las empresas pequeñas y medianas. En lo que respecta a la negociación y aplicación de los convenios internacionales, a menudo una sola persona se encarga de varios convenios, lo que limita la capacidad del país para negociar con eficacia y garantizar la coordinación entre las instituciones gubernamentales que participan en la ejecución;

d) Recursos financieros: los recursos financieros son escasos, sobre todo a raíz de la crisis financiera mundial;

e) Insuficiente integración y asignación de importancia secundaria en las agendas de políticas: por lo general, entre los países de la región la gestión de productos químicos no se considera una prioridad. Las políticas de gestión racional de los productos químicos no están bien integradas con otras esferas de políticas, como la salud, la agricultura y el trabajo. Incluso en el marco de la política ambiental, los contaminantes químicos han sido una preocupación secundaria, relegada a ese plano por problemas de alcance mundial como el cambio climático y la diversidad biológica. Las medidas normativas adoptadas para mitigar los efectos del cambio climático han generado problemas de gestión de los productos químicos. En la reunión regional de aplicación se hizo referencia a una iniciativa del Banco Mundial para promover la sustitución de los bombillos incandescentes por bombillos fluorescentes compactos, a pesar de que estos últimos contienen mercurio y los países no cuentan con las debidas condiciones para eliminarlos. La posición secundaria de los productos químicos en las agendas públicas se refleja en los escasos recursos financieros que se dedican a su gestión en los planos nacional e internacional, y en el hecho de que las instituciones que atienden esta cuestión carecen de los recursos y el personal necesarios para aplicar debidamente los mandatos jurídicos. El PNUMA ha venido apoyando los esfuerzos para mejorar la integración de este tema en los distintos ámbitos, lo que también ha sido una condición exigida por los donantes.

54. En cuanto al comportamiento de las empresas, los participantes en la reunión dijeron que si bien las empresas divulgaban su adhesión a los principios de tutela de los productos y responsabilidad ampliada del producto en beneficio de los países que eran fundamentalmente importadores, los productores casi no adoptaban medidas al respecto. Además, las políticas de los países exportadores no aseguraban que el concepto de fin del ciclo de vida se aplicara en el país importador. Se mencionó en particular el reglamento en materia de Registro, Evaluación, Autorización y Restricción de Sustancias Químicas (REACH) de la Comunidad Europea.

Opciones normativas

55. Para poder avanzar en la gestión de los productos químicos es necesario eliminar cada uno de estos obstáculos. En la segunda reunión regional de América Latina y el Caribe sobre el Enfoque estratégico que se celebrará en marzo de 2010, se examinarán las prioridades regionales en materia de gestión de los productos químicos y los ámbitos de acción normativa, incluido un plan regional de aplicación del Enfoque estratégico. En un documento informativo presentado en nombre del Comité Regional de Coordinación sobre el Enfoque estratégico, el Coordinador Regional propuso que en la segunda reunión regional los países examinaran y debatieran los siguientes temas: aumento de la participación de los organismos de integración subregional (CARICOM, Comunidad Andina y MERCOSUR) en el desarrollo y la ejecución de programas de gestión racional de los productos químicos; mayor hincapié en la integración de la gestión racional de los productos químicos en los planes y programas nacionales de desarrollo sostenible; ampliación de la base de donantes, en particular a nivel regional; aumento de la participación de los organismos de desarrollo regional competentes, incluidos la Organización Panamericana de la Salud, la OIT, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación y la CEPAL, en la ejecución del Enfoque estratégico en los planos nacional, regional y subregional, en particular en las actividades de fomento de la capacidad; y elaboración de planes nacionales de ejecución del Enfoque estratégico. Los países también tendrán que evaluar las consecuencias de las nuevas cuestiones normativas que se definen en el Enfoque estratégico: la nanotecnología y los nanomateriales fabricados, las sustancias químicas en los productos, los residuos electrónicos, y el plomo en la pintura.

56. La cooperación técnica y la financiación son cruciales para la gestión de los productos químicos. El Programa de Inicio Rápido tiene un plazo concreto y se limita a facilitar las actividades iniciales de fomento de la capacidad y ejecución. Se deben buscar nuevas fuentes de financiación a fin de avanzar más allá de las etapas iniciales de ejecución del Enfoque estratégico. Es preciso ampliar la base de donantes, incluso mediante la participación de los bancos de desarrollo nacionales y regionales. Asimismo, es necesario reforzar la cooperación Norte-Sur y Sur-Sur, alentar y apoyar la cooperación regional, y asegurar que los centros regionales dispongan de fondos para aplicar los convenios de Estocolmo y Basilea. Varios participantes expresaron su apoyo a la apertura de una ventanilla dedicada a los productos químicos en el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM), en el contexto de las negociaciones sobre la quinta reposición del Fondo Fiduciario del FMAM.

57. Los países de la región deben prepararse para las negociaciones que tendrán lugar en 2010, en el marco de las reuniones extraordinarias simultáneas de las

conferencias de las partes en los convenios de Basilea, Rotterdam y Estocolmo, que se celebrarán en Bali (Indonesia) en febrero de 2010, y para las negociaciones sobre un acuerdo vinculante con respecto al mercurio. En ambos casos, será fundamental contar con recursos suficientes, de conformidad con el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas, para aplicar esos acuerdos. Los participantes en la reunión regional de aplicación pidieron apoyo a fin de prepararse para esas negociaciones y participar en ellas.

58. Si bien los participantes en la reunión regional de aplicación abogaron por una mayor participación de los interesados en la gestión de los productos químicos, también advirtieron que no se debía dejar demasiada responsabilidad en manos de las grandes empresas de la industria y llamaron a reforzar la presencia y la función reglamentadora del Estado. Es necesario prestar apoyo a las empresas pequeñas y medianas para que puedan aplicar estrategias adecuadas de gestión de los productos químicos.

59. Por último, los participantes plantearon la cuestión de la debida remuneración por los beneficios que reportan los conocimientos tradicionales y el uso de la diversidad biológica en el desarrollo de los productos químicos, e hicieron hincapié en la necesidad de llegar a un acuerdo justo y equitativo sobre el acceso a los beneficios y su distribución en virtud de lo dispuesto en el Convenio sobre la Diversidad Biológica.

E. Gestión de residuos y desechos

60. Si bien con el tiempo se han ido registrando avances en la gestión de residuos y desechos, éste sigue siendo uno de los desafíos más grandes desde los puntos de vista ambiental, de la salud y social en América Latina y el Caribe. En muchas zonas, existen grandes lagunas en la prestación de servicios básicos tales como la recogida y la eliminación de los residuos y desechos. A menudo, la recogida es incompleta o insuficiente, y abundan los vertederos a cielo abierto. Incluso donde la recogida es adecuada, muchas veces la eliminación no lo es. Los vertederos clandestinos siguen siendo un gran problema, que tiene consecuencias negativas en lo relacionado con la salud, la contaminación, la degradación de los suelos y el atractivo de los posibles destinos turísticos. Aunque existen excepciones en las zonas de mayores ingresos, por lo general, las autoridades locales carecen de financiación y equipo para hacer frente a los retos que plantea la gestión en este ámbito. En los grandes centros urbanos, este problema se ha agravado debido a la existencia de altas tasas de crecimiento de la población y la falta de planificación a largo plazo. Como se señaló en la sección D *supra*, la gestión de los residuos peligrosos, incluidos los plaguicidas obsoletos, aún es deficiente, y la región sigue siendo un lugar de destino del tráfico de residuos peligrosos. Aunque ha habido mejoras en algunos países, los residuos y desechos de los hospitales y otros residuos peligrosos se gestionan de forma inadecuada y con frecuencia se vierten junto con los residuos y desechos domésticos. La incineración es el método más utilizado para el tratamiento de los residuos de los hospitales, pero muchas veces el equipo y los procedimientos que se utilizan son deficientes.

61. La sesión de la reunión regional de aplicación dedicada a los residuos y desechos se inauguró con una ponencia presentada por la representante de Cuba.

Avances y logros

62. Se han registrado avances considerables en la legislación y la política pública relativas a la gestión y eliminación de los residuos y desechos sólidos. Hay una mayor conciencia de la importancia de estas cuestiones, lo que ha permitido avanzar en diversas esferas, que van desde la recogida de esos residuos y desechos y su eliminación en vertederos sanitarios, hasta el reciclado y la recuperación de metano para la generación de energía. Por lo general, en las zonas de mayores ingresos, donde hay suficientes recursos públicos locales, sobre todo donde los servicios de recogida de residuos y desechos se han privatizado, la recogida es adecuada. También se han registrado avances en relación con los residuos industriales, mediante la introducción de nuevos reglamentos, medidas de ejecución, programas de rehabilitación ambiental y actividades de seguimiento por las autoridades y la sociedad civil. Muchas empresas transnacionales que utilizan tecnologías estándar para el tratamiento y la recuperación de residuos y se rigen por los códigos de conducta internacionales están demostrando la viabilidad de las prácticas sostenibles. En estos momentos, en determinadas industrias, como las de los metales y el papel, hay un alto nivel de reciclado, actividad que ha cobrado importancia económica. El coprocesamiento se ha hecho más común en la industria del cemento. Se han establecido sistemas de intercambio de subproductos industriales. Algunos países han puesto en práctica proyectos de recuperación de metano. El mecanismo para un desarrollo limpio establecido en virtud del Protocolo de Kyoto ha desempeñado una función importante en los avances registrados en este ámbito al igual que la Asociación Metano a los Mercados. Aunque, como se mencionó anteriormente, el tráfico de residuos peligrosos sigue siendo una realidad, los países han empezado a responder aplicando iniciativas que han logrado dismantelar estas operaciones, con el apoyo del Convenio de Basilea (véase la sección D *supra*). En diversos países se está capacitando a los funcionarios de aduanas en este ámbito por medio de la iniciativa de Aduanas Verdes, entre otras.

Problemas y limitaciones

63. La región ha tenido algunas dificultades en lo relacionado con la estructura jurídica e institucional para la gestión de los residuos y desechos domésticos. Con frecuencia, la gestión de los residuos y desechos, desde su recogida hasta su eliminación, es responsabilidad jurídica de los gobiernos locales (municipales). Según la zona de que se trate, esto puede ser un problema por dos razones principales. En primer lugar, sobre todo en las zonas de menores ingresos, los municipios suelen carecer de recursos. Las altas tasas de pobreza repercuten en los recursos de que disponen dichos municipios y en la posibilidad de cobrar por los servicios que se prestan. En segundo lugar, al igual que sucede en el sector de saneamiento, la fragmentación de la gestión de los residuos con arreglo a las fronteras municipales impide lograr economías de escala y gestionar eficientemente los servicios de recogida y eliminación. Además, en ocasiones, las disposiciones relativas a las cuestiones ambientales son obsoletas o se aplican incorrectamente.

64. Un problema que se presenta en las zonas donde se ha privatizado la eliminación de los residuos y desechos es el incentivo perverso que encierran determinados modelos de contratos de concesión, con arreglo a los cuales la

remuneración de las empresas es proporcional al volumen de residuos y desechos, lo que en realidad elimina el incentivo para promover la reducción de la generación en la fuente, el reciclado y otras medidas de reducción de la generación de residuos.

65. Salvo por determinadas industrias, las iniciativas de reciclado siguen siendo escasas. En particular, los productos plásticos han resultado difíciles de reciclar. Los participantes en la reunión regional de aplicación sugirieron que se evaluaran los costos sociales del uso de los productos plásticos, a fin de considerar la posibilidad de adoptar medidas para reducirlo. Además, los participantes se refirieron a la importante función, y a las condiciones sociales precarias, de los recicladores informales, que se ganan la vida recogiendo residuos de los vertederos. Un gran número de personas, incluidos niños, viven en vertederos y de los vertederos.

66. En cuanto a la gestión de los residuos industriales, aunque ha habido casos de alianzas fructíferas entre los sectores público y privado y de participación activa de la industria en la gestión de los residuos, los participantes en la reunión también dijeron que las empresas han presionado activamente y obstruido políticamente a grupos de funcionarios públicos que han tratado de promover proyectos que les exigirían una mayor responsabilidad por los residuos generados por sus productos.

67. A pesar de las mejoras registradas en la reglamentación de la gestión de los residuos peligrosos aún no existe la infraestructura necesaria en este ámbito. Dado que varios países tienen una sola planta para el tratamiento de los residuos peligrosos, esos residuos tienen que viajar largas distancias, lo que entraña altos costos y grandes riesgos. La región sigue recibiendo embarques ilícitos de residuos peligrosos, cuestión que reviste importancia particular en el caso de los Estados insulares del Caribe. Los participantes también dijeron que a menudo los países importaban material de desecho o equipo usado de otras regiones y que, aunque muchas veces los exportadores decían que esas operaciones eran beneficiosas para los países receptores, en realidad, entrañaban un alto costo y grandes riesgos.

68. Entre los obstáculos que se plantean para la recuperación de metano se cuentan la necesidad de encontrar mercados para la energía que se genera en este proceso, la disponibilidad de tecnología y la necesidad de invertir en la infraestructura adecuada. Para producir electricidad a partir de residuos se requiere pasar de los vertederos de primera generación, que son simples sustitutos de los vertederos a cielo abierto, a los de segunda generación, que incluyen biorreactores. La mayor parte de la región todavía utiliza vertederos de primera generación. Los países desarrollados están pasando a una tercera generación, con el uso de vertederos sostenibles o biopilas.

69. Los participantes en la reunión se refirieron a la gestión de los residuos generados por fenómenos meteorológicos extremos como los huracanes, cuya frecuencia tiende a aumentar con el cambio climático. Algunos de los problemas que se mencionaron al respecto fueron los grandes volúmenes de escombros generados por la destrucción de edificios y la eliminación en el mar de bolsas de plástico y botellas de tereftalato de polietileno utilizadas para almacenar agua y otros productos en períodos de preparación para huracanes. Un participante presentó las conclusiones de un estudio llevado a cabo recientemente con apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo que demostraban que las deficiencias en la eliminación de los residuos peligrosos, sobre todo en las zonas rurales, era un elemento fundamental en la contaminación y los daños ocasionados por los fenómenos meteorológicos extremos.

70. Otro tema de debate fue el vínculo existente entre la generación de residuos y los patrones de producción y consumo. Si bien la región es mayormente pobre, un número considerable de personas tiene acceso a bienes de consumo y, como en otras partes del mundo, los patrones de consumo comprenden sustituciones frecuentes de equipos, en respuesta a las políticas de los productores dirigidas a introducir sucesivamente nuevos productos en el mercado, lo que hace que productos totalmente funcionales se tornen obsoletos en plazos muy cortos. Los participantes dijeron que se debería revisar tanto el comportamiento de los consumidores como el de los productores.

71. La cuestión de la financiación se consideró un reto importante en diversas esferas. Los participantes hicieron hincapié en la limitada capacidad financiera de los gobiernos de la región y en los escasos recursos financieros que proporcionaban las instituciones y los mecanismos internacionales para la gestión de residuos.

Opciones normativas

72. Los problemas institucionales relacionados con la fragmentación municipal de la gestión de residuos y desechos exigen que se establezcan mecanismos de coordinación y cooperación entre los municipios, con la participación de entidades subnacionales o nacionales. Al mismo tiempo, es necesario crear capacidad institucional a todos los niveles de gobierno y hacerlo de manera constante.

73. Es posible explorar modelos innovadores de gestión de la recogida y eliminación de residuos y desechos, incluidos modelos que entrañen la participación del sector privado mediante contratos de concesión, pero considerando cuidadosamente la posibilidad de incorporar en ellos disposiciones relacionadas con los diferentes segmentos de la cadena de gestión de residuos que permitan evitar incoherencias, como las resultantes de conceder incentivos a las empresas de eliminación para que reciban grandes volúmenes de residuos.

74. Varios participantes en la reunión destacaron la importancia de la educación y la concienciación en materia de gestión de residuos y las experiencias positivas al respecto. La concienciación puede incrementar la capacidad de la sociedad para exigir soluciones a las empresas y los gobiernos, y mejorar el comportamiento en el hogar al reducir la generación de residuos en la fuente y aumentar el reciclado. Se mencionaron las posibilidades que ofrecían instrumentos económicos, como la aplicación de impuestos a las bolsas de plástico o las iniciativas de reembolso del depósito para influir en el comportamiento de los consumidores y productores. Con respecto a los patrones de consumo y producción, los participantes también se refirieron a las iniciativas que se estaban adoptando en la Unión Europea para reducir los constantes cambios de equipo, y que podrían servir de ejemplo para la región.

75. Asimismo, los participantes señalaron la necesidad de dar una participación más amplia a los productores aplicando un enfoque del ciclo de vida, y de extender su responsabilidad a la etapa de la eliminación de los residuos.

76. En lo relacionado con el tráfico de residuos peligrosos, los participantes subrayaron la necesidad de mejorar los controles de entrada y salida en los puertos y de proporcionar una mayor capacitación a los funcionarios de aduanas, e instaron a cooperar a nivel regional en este ámbito.

77. Con respecto a los Estados insulares del Caribe, se abordó en particular la necesidad de hacer frente de inmediato al tráfico de residuos e invertir en reducir la generación de éstos, dado el poco espacio disponible para su eliminación. También se abordaron cuestiones relacionadas con la contaminación marina, generada por los fenómenos climáticos extremos a los que son particularmente vulnerables esos Estados.

78. Los participantes pidieron mayor financiación de fuentes internacionales.

II. Interrelación y cuestiones intersectoriales

79. En la reunión regional de aplicación, los participantes destacaron el carácter intersectorial del consumo y la producción sostenibles, así como de la gestión de los productos químicos y los residuos, cuestiones que tenían repercusiones recíprocas y que repercutían también en la sostenibilidad de la minería y el transporte. El amplio tema del consumo y la producción sostenibles guarda una interrelación estrecha y evidente con el resto de las esferas temáticas que examinará la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible en sus períodos de sesiones 18º y 19º. A pesar de que las esferas temáticas son muy diversas, en la reunión y en la preparación del documento de la CEPAL (véase párr. 3) se señalaron numerosos desafíos comunes, que se describen a continuación.

Información, educación y sensibilización

80. A fin de avanzar en todas las esferas temáticas es preciso desplegar esfuerzos para generar información y conocimientos sobre las cuestiones pertinentes, hacer accesible esa información, generar conciencia y capacitar a los profesionales. Es crucial invertir en la cuantificación de los costos de los problemas ambientales y sociales que ocasionan determinadas actividades, como la minería en algunas zonas, o la inacción, como en el caso de la exposición humana a productos químicos tóxicos, para asegurar que se asignen los suficientes recursos financieros a estas cuestiones, se responda por ellas y se logre integrarlas en marcos normativos más amplios.

81. Con respecto a las medidas para lograr la sostenibilidad, los participantes se refirieron a la importancia de recuperar los valores y conocimientos tradicionales, y evitar el calco de modelos extranjeros incompatibles con las necesidades y los recursos de la región.

Fortalecimiento de la capacidad del Estado

82. Si bien los participantes reconocieron y apoyaron la función de múltiples interesados en la solución de cada una de las cuestiones temáticas, también hicieron hincapié en la necesidad de fortalecer la capacidad del Estado para supervisar, ejecutar, gestionar y negociar con otros países y con las empresas. Muchos países aún están sufriendo los efectos, a los niveles nacional, subnacional y municipal, de la contracción y el debilitamiento del aparato estatal ocurridos en los últimos decenios.

Posibilidad de colaboración entre los sectores público y privado y participación de múltiples interesados

83. La colaboración entre los sectores público y privado es fundamental para avanzar hacia el logro del desarrollo sostenible y es crucial para traducir los objetivos de política y las disposiciones jurídicas en medidas concretas, transferir tecnología, establecer vínculos productivos entre las actividades extractivas y las economías locales, y asegurar la financiación de cuestiones críticas relacionadas con la actividad empresarial, entre otras cuestiones. En la reunión regional de aplicación, los países y los representantes de los grupos principales hicieron hincapié en la función que podían desempeñar esos grupos en apoyo de las medidas adoptadas por los Estados para alcanzar el desarrollo sostenible. No obstante, los participantes hicieron hincapié en que el Estado tenía una función singular en la que no podía ser sustituido por ningún agente no estatal.

Posibilidades de cooperación regional

84. En la consecución de los diversos objetivos de política comprendidos en el ámbito de las esferas temáticas que examinará la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible en sus períodos de sesiones 18° y 19° puede ser conveniente que los países participen en diferentes formas de cooperación regional, entre las cuales se pueden incluir (y en algunos casos ya se han incluido) la articulación regional en las negociaciones internacionales y la consolidación de posiciones comunes sobre cuestiones de interés común, el intercambio de experiencias positivas en la consecución de objetivos de política similares, la adopción de normas comunes para evitar los efectos distorcionantes de las medidas normativas en la inversión o el comercio, y la adopción de políticas comunes para integrar la infraestructura con arreglo al concepto de sostenibilidad. También se destacó la importancia creciente de la cooperación Sur-Sur.

Necesidad de un enfoque subregional

85. Como en las reuniones regionales de aplicación anteriores, en el Foro de Ministros de Medio Ambiente de América Latina y el Caribe se reafirmó la importancia de adoptar un enfoque subregional en relación con los temas del programa, teniendo en cuenta el carácter diverso del Caribe, Sudamérica, Centroamérica y México. Si bien también existe diversidad dentro de estos grupos, un enfoque subregional permite examinar temas de interés común para grupos de países, teniendo debidamente en cuenta las preocupaciones y los problemas de los países más pequeños.

Cooperación, financiación y transferencia de tecnología

86. La cooperación, la financiación y la transferencia de tecnología son fundamentales para asegurar que los objetivos de política y los compromisos asumidos a nivel internacional se traduzcan en medidas eficaces. A menudo, la falta de tecnología adecuada es un factor primordial que impide que los recursos se utilicen de manera eficiente y ambientalmente segura. Al respecto, la cooperación es crucial, siempre que se tengan en cuenta las especificidades de las situaciones locales. En la medida de lo posible, se debería incentivar la generación de capacidad tecnológica local a fin de que las soluciones se correspondieran con las necesidades locales. La financiación reviste suma importancia para lograr la sostenibilidad en

todas las esferas temáticas que examinará la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible en sus períodos de sesiones 18º y 19º. En muchos casos, se han asumido compromisos internacionales y se han trazado los consiguientes objetivos de política nacionales sin disponer de los recursos necesarios para asegurar la aplicación. En las próximas negociaciones internacionales que se celebren sobre nuevas cuestiones, como el acuerdo internacional vinculante con respecto al mercurio, o sobre las cuestiones que ya forman parte de la agenda internacional, como el cambio climático, será necesario desplegar esfuerzos para garantizar que los recursos financieros se correspondan con los compromisos, de conformidad con el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas. En las negociaciones para la quinta reposición del Fondo Fiduciario del FMAM deberán tomarse en cuenta las crecientes exigencias que están teniendo que enfrentar los países de la región.
