



Consejo Económico y Social

Distr. general
17 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

Examen de la ejecución del Programa 21 y del Plan de Aplicación de las Decisiones de Johannesburgo: marco de programas decenal sobre modalidades de consumo y producción sostenibles

Informe del Secretario General

Resumen

A lo largo de este último siglo, se ha ido avanzando en materia de eficiencia ecológica. Sin embargo, el consumo de recursos ha seguido aumentando en términos absolutos con el crecimiento de la población y del producto interno bruto tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo, y se ha acelerado incluso desde 2000 con el rápido crecimiento de las economías emergentes. A pesar de ello, en los países en desarrollo grandes segmentos de la población todavía no tienen acceso a bienes y servicios básicos. Asimismo, es ahora evidente que el desarrollo ha hecho que se exceda la capacidad de sustentación de los ecosistemas en varias zonas geográficas, ya se mida con un análisis de la “huella ecológica” o con cualquier otro indicador, por ejemplo, las especies amenazadas, la degradación de ecosistemas y tierras, la deforestación o la reducción de las poblaciones de peces.

Por lo tanto, será necesario realizar esfuerzos más concertados para desvincular el crecimiento económico de la extracción de los recursos naturales y la degradación ambiental e incorporar el consumo y la producción sostenibles en la elaboración y la ejecución de políticas. Los enfoques que tienen en cuenta el ciclo vital de los productos son útiles para entender la interrelación que existe entre las elecciones relativas al consumo y la producción y como éstas pueden tener consecuencias complejas, a veces no deseadas, para el desarrollo sostenible.

* E/CN.17/2010/1.



Es necesario prestar especial atención a las elecciones del consumo, dado que a ese respecto se ha avanzado poco hacia la sostenibilidad. El concepto de economía ecológica o crecimiento ecológico está adquiriendo una mayor aceptación como forma de reconciliar la sostenibilidad ambiental con la mejora continua de los niveles de vida, especialmente en los países en desarrollo. Están comenzando a adoptarse las mejores prácticas en materia de adquisiciones sostenibles, energía renovable, eficiencia energética, edificios ecológicos, gestión sostenible de la cadena de producción y distribución y aplicación de políticas de responsabilidad empresarial. No se sabe tanto cuál sería la combinación adecuada de medidas —voluntarias, obligatorias o basadas en el mercado— que deberían adoptarse para lograr un consumo y producción sostenibles. Sin embargo, en muchos casos, las limitaciones, más que tecnológicas, son políticas o de comportamiento y exigen mayor concienciación y educación.

El desafío que plantea el marco de programas decenal sobre las modalidades de consumo y la producción sostenibles consiste en facilitar un cambio rápido en las pautas insostenibles de consumo y producción para no superar la capacidad de sustentación de los ecosistemas, asegurando a su vez la elevación del nivel de vida en todo el planeta.

Índice

	<i>Página</i>
I. Antecedentes	4
II. Examen de los progresos realizados	6
III. Un marco normativo propicio para pasar a un consumo y una producción sostenibles	12
IV. La función de la sociedad civil y los consumidores	17
V. Políticas y medidas para pasar a un consumo y una producción sostenibles	18
VI. Desafíos y obstáculos permanentes	24

I. Antecedentes

1. En el presente informe se expone una breve reseña del grado de cumplimiento de los objetivos y compromisos relacionados con la modificación de las modalidades insostenibles de producción y consumo siguiendo el mandato dado por la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible en su 11º período de sesiones¹. En él se destacan los desafíos constantes, así como las limitaciones y obstáculos que enfrentan los países al aplicar políticas y programas que promueven el consumo, la producción y el desarrollo sostenibles. Junto con este informe deben tenerse en cuenta los informes que presenta el Secretario General por separado sobre la gestión de desechos, las sustancias químicas, el transporte y la minería, que la Comisión tiene ante sí en el actual período de sesiones, así como el informe sobre las tendencias del consumo y la producción sostenibles, que da una idea clara tanto de los progresos realizados como de los desafíos que quedan por afrontar.

2. El presente informe se basa en el contenido y los datos que figuran en los informes nacionales que los países presentan a la Comisión, en los resultados de las reuniones regionales de aplicación y en las reuniones del Proceso de Marrakech sobre el consumo y la producción sostenibles, además de los análisis llevados a cabo por los principales grupos que trabajan sobre el tema, así como por otras instituciones y organizaciones que se ocupan del consumo y la producción sostenibles. El informe ha aprovechado también las contribuciones del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), así como las de otros organismos de las Naciones Unidas.

A. Historia y mandatos

3. La cuestión del “consumo y la producción sostenibles” se abordó en detalle en el capítulo 4 del Programa 21 durante la Cumbre de Río de Janeiro celebrada en 1992². Diez años después, en la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible celebrada en Johannesburgo en 2002, todos los países estuvieron de acuerdo en que “la erradicación de la pobreza y la modificación de las modalidades insostenibles de producción y consumo, así como la protección y ordenación de la base de recursos naturales del desarrollo económico y social, son objetivos generales y requisitos esenciales del desarrollo sostenible”³. Más concretamente, en el capítulo III del Plan de Aplicación de las Decisiones de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible (Plan de Aplicación de las Decisiones de Johannesburgo) se exhortó a los Estados Miembros y a la sociedad civil a:

¹ Véase *Documentos Oficiales del Consejo Económico y Social, 2003, Suplemento núm. 9* (E/2003/29), cap. I, secc. A, proyecto de resolución I, anexo.

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

³ *Informe de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, Johannesburgo (Sudáfrica), 26 de agosto a 4 de septiembre de 2002* (publicación de las Naciones Unidas, número de venta S.03.II.A.1 y corrección), cap. I, resolución 2, anexo, Plan de Aplicación de las Decisiones de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible (“Plan de Aplicación de las Decisiones de Johannesburgo”), párr. 2.

Alentar y promover la elaboración de un conjunto de programas de 10 años de duración en apoyo de las iniciativas nacionales y regionales para acelerar el cambio hacia modalidades de consumo y producción sostenibles con objeto de promover el desarrollo económico y social dentro de los límites de la capacidad de sustentación de los ecosistemas. Con ese fin se aumentaría la eficiencia y sostenibilidad de la utilización de los recursos y los procesos de producción y se reduciría la degradación de los recursos, la contaminación y los desechos, afrontando y, si procede, desvinculando el crecimiento económico y la degradación del medio ambiente. Todos los países deberían colaborar —los países desarrollados deberían tomar la iniciativa al respecto— teniendo en cuenta las necesidades y la capacidad de desarrollo de los países en desarrollo, movilizandando asistencia financiera y técnica de todas las fuentes para esos países y ayuda para el fortalecimiento de su capacidad⁴.

4. Los progresos logrados en el grupo temático sobre las modalidades de consumo y producción sostenibles son una cuestión intersectorial que fue incluida en el programa de trabajo plurianual de la Comisión y, como tal, ha sido examinada en los períodos de sesiones anteriores de la Comisión, en relación con grupos temáticos concretos.

5. El consumo y la producción sostenibles son la forma en que la humanidad puede producir una cantidad suficiente de bienes y servicios para todos, reduciendo la presión sobre el medio ambiente y los ecosistemas. En pocas palabras, se trata de desvincular el bienestar económico y social de la degradación ambiental. La Comisión Brundtland reconoció claramente los límites de la capacidad de sustentación de la base de recursos y sostuvo que “mucho antes de que se llegue a ellos el mundo debe asegurar el acceso equitativo a los recursos restringidos y reorientar los esfuerzos tecnológicos para aliviar la presión”⁵.

B. Nuevo contexto

6. En los últimos dos años, el mundo ha presenciado el surgimiento de numerosas crisis mundiales, que han afectado negativamente la actividad económica y los objetivos sociales y económicos (incluidos los Objetivos de Desarrollo del Milenio). La mayor inestabilidad de los precios de la energía y de los alimentos y la escasez de alimentos y de agua a nivel mundial han sido eclipsadas por la crisis financiera global. A esta situación tan compleja se suma el cambio climático, que amenaza con exacerbar los efectos de las otras crisis. Sin embargo, esos desafíos han creado oportunidades para repensar las inversiones y las modalidades de desarrollo, generar nuevos trabajos en la “economía ecológica” y gestionar los recursos de un modo más sostenible, en particular reforzando la cooperación internacional y adoptando modelos empresariales innovadores.

7. El desafío que plantea un marco de programas decenal consiste en asegurar una transición rápida a modalidades de consumo y producción sostenibles para no

⁴ *Ibid.*, párr. 15.

⁵ Naciones Unidas, *Nuestro futuro común*: Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (1987), Capítulo 2: Hacia un desarrollo duradero (A/42/427, párr. 10). En el informe del Club de Roma de 1972, *Los límites del crecimiento*, se planteó un argumento similar sobre el uso de materiales no renovables en un mundo finito, aunque el horizonte temporal que se presentaba resultó ser demasiado pesimista.

superar la capacidad de sustentación de los ecosistemas, asegurando a su vez un mayor nivel de vida en los distintos países. Los objetivos del marco son fomentar el desarrollo económico y social, y al mismo tiempo desvincular rápidamente ese proceso de la degradación ambiental y la destrucción de los ecosistemas. Desde otra perspectiva, con el consumo y la producción sostenibles se procura establecer e intensificar sinergias entre una buena administración de los recursos del planeta y un mayor bienestar para toda la humanidad, especialmente para los pobres.

II. Examen de los progresos realizados

A. Consumo mundial de recursos

8. La población mundial se ha cuadruplicado con creces desde principios del siglo XX, y el PIB mundial ha aumentado 23 veces, lo que ha tenido como consecuencia que la renta per cápita aumentara 5,5 veces. Sin embargo, el aumento de los ingresos ha tenido una distribución muy desigual y se ha desarrollado una cultura del “consumismo” entre los grupos de mayores ingresos⁶. En 2005, el 77% del total del consumo privado correspondía al 20% de la población en los países de mayores ingresos, en tanto que el 20% más pobre consumía sólo un 1,3%⁷.

9. En los últimos años han surgido una serie de metodologías para evaluar la relación entre el consumo final y la utilización de materiales, que incluyen el análisis del ciclo vital de un producto (que estudia el consumo de materiales a lo largo de todo el ciclo vital de ese producto), el análisis de la huella ecológica (que convierte el consumo en un valor de referencia calculado respecto de una zona), y el análisis del flujo de materiales (por el que se mide en toneladas el consumo de materiales correspondientes a cuatro categorías básicas: metales, minerales, combustibles fósiles y biomasa). El análisis del flujo de materiales es la metodología menos invasiva, ya que se basa en datos oficiales y no prejuzga los efectos ambientales ni la capacidad relativa de sustentación de los ecosistemas. Sin embargo, constituye un instrumento útil para evaluar si se ha producido una desvinculación importante entre la utilización de recursos a nivel mundial y el crecimiento de la economía y de la población⁸.

10. Desde 1900, paralelamente al crecimiento de la población, los ingresos y la producción, la utilización de materiales a nivel mundial (tanto en valores agregados como per cápita) y el suministro primario total de energía han ido en aumento, registrando incrementos notables desde 1960 (véase el gráfico 1). El consumo total de materiales (metales, minerales industriales y para la construcción, combustibles fósiles y biomasa) casi se ha multiplicado por ocho, pasando de 7.500 millones de toneladas en 1900 a 59.000 millones de toneladas en 2005⁹, es decir, alrededor del doble del crecimiento de la población, aunque solo un 40% del incremento del PIB

⁶ World Business Council for Sustainable Development, “Sustainable Consumption Facts and Trends from a Business Perspective: The Business Role Focus Area” (Ginebra (Suiza), 2008).

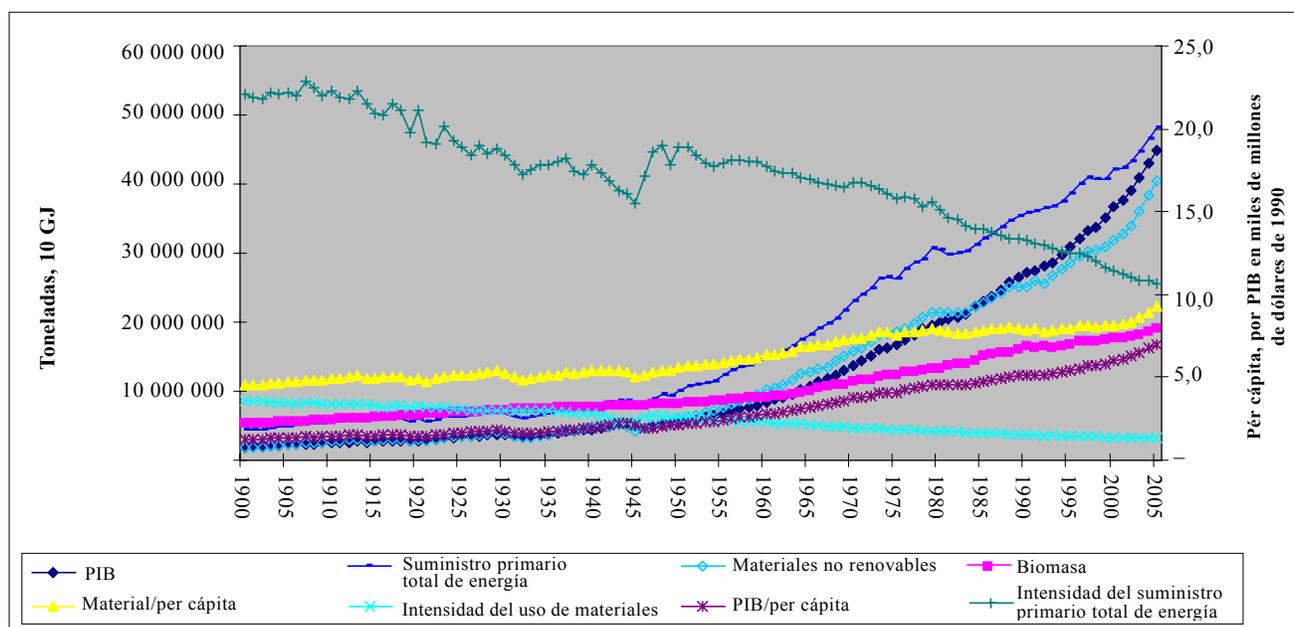
⁷ <http://www.globalissues.org/issue/235/consumption-and-consumerism> (consultado el 27 de enero de 2010).

⁸ Los datos de esos análisis pueden consultarse en el portal de Internet sobre flujos de materiales apoyado por la Unión Europea: <http://www.materialflows.net/>.

⁹ F. Krausmann, S. Gingrich, N. Eisenmenger, K-H. Erb, H. Haberl y M. Fisher-Kowalski, “Growth in global materials use, GDP and population during the 20th century”, *Ecological Economics*, vol. 68, número 10 (2009), págs. 2696 a 2705.

mundial. Sin embargo, el ritmo de consumo de materiales ha aumentado desde 2000 y la extracción de mineral de hierro, bauxita, cobre y níquel está creciendo ahora más rápidamente que el PIB mundial¹⁰. Por primera vez, ese incremento de los recursos utilizados per cápita se ve impulsado por las economías emergentes.

Gráfico 1
Tendencias a largo plazo de la intensidad del consumo de recursos y energía



Fuente: Krausmann y otros, 2009.

11. Es de destacar que, si bien se produjo una reducción del consumo de recursos por unidad de PIB (es decir, una desvinculación relativa), esta fue contrarrestada de sobras por el aumento del PIB, y por lo tanto, el resultado fue un aumento del consumo absoluto de material y energía: el llamado efecto rebote. En efecto, el consumo de materiales aumentó un 2% por año en promedio, lo que ha sido particularmente evidente en el uso de calefacción y aire acondicionado para el hogar y en el transporte individual¹¹. No existen pruebas de que se haya producido una desvinculación absoluta a nivel mundial.

12. En cuanto al plano nacional, en algunas economías, especialmente en las industrializadas, se han desvinculado del crecimiento económico en términos relativos tanto el consumo de recursos como los efectos sobre el medio ambiente (véase el recuadro 1). En algunos casos, se ha producido incluso una desvinculación absoluta. Si bien los factores estructurales (en particular, la creciente importancia de los servicios en las economías más prósperas) son los principales impulsores de la desvinculación relativa, será necesario adoptar políticas de transformación, por

¹⁰ T. Jackson, "Prosperity without Growth? The transition to a sustainable economy" (Reino Unido, Comisión de Desarrollo Sostenible, 2009).

¹¹ Véase la nota de pie de página 5.

ejemplo, fijar objetivos nacionales ambiciosos (como hicieron Dinamarca y Costa Rica) para lograr una desvinculación absoluta. Además de los países, algunas empresas también se han fijado objetivos para lograr la desvinculación, por ejemplo, en lo que respecta al carbono (Timberland), la neutralidad del aprovechamiento de agua (Coca Cola Enterprises), y los sistemas de producción de circuito cerrado o de reciclaje total de desechos (Dupont, Toyota).

Recuadro 1

¿Qué es la desvinculación?

La desvinculación se refiere a la relación que existe entre a) variables económicas y sociales, como el PIB o el índice de desarrollo humano y b) variables ambientales, como el consumo de recursos y la degradación ambiental. Es importante distinguir entre la desvinculación de los recursos —por la que se reducen progresivamente los insumos materiales necesarios para producir nuevas unidades de productos— y la desvinculación del impacto —que reduce las consecuencias ambientales negativas entre la desvinculación relativa y la absoluta y entre los recursos renovables y los no renovables.

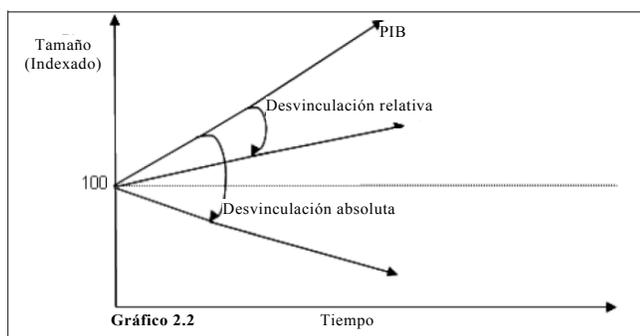


Gráfico 5.3.1. Representación estilizada de la distinción entre desvinculación "absoluta" y "relativa"

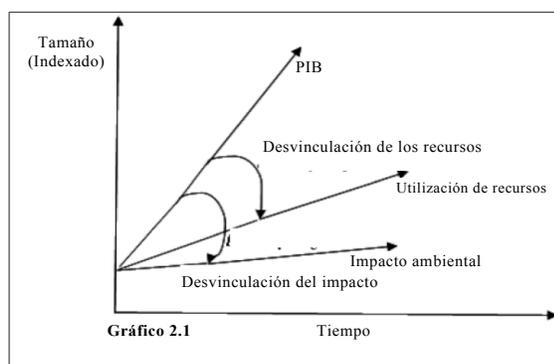


Gráfico 5.2.1. Representación estilizada de la distinción entre desvinculación de los "recursos" y del "impacto"

Fuente: T. Jackson, 2009.

13. Las diferencias regionales en el consumo de materiales se deben a diferencias de estilos de vida, prosperidad, población, geografía y grado de sofisticación tecnológica. El consumo de materiales per cápita en América del Norte es tres veces, y el de Europa Occidental 1,6 veces, superior al promedio mundial (según mediciones de la huella ecológica, ver *infra*). Hace más de 20 años, el consumo de materiales en los países en desarrollo con economías basadas en la biomasa se debía principalmente al crecimiento de la población. Sin embargo, la situación está cambiando en la actualidad con el rápido crecimiento de las poblaciones urbanas y el desarrollo y la industrialización de los países emergentes. De 1900 a 2000, la población urbana aumentó de 220 millones a 2.800 millones de habitantes, es decir, se multiplicó por 10¹², lo que significó multiplicar por 34 la utilización de minerales para la construcción y por 27 el consumo de menas y minerales industriales. En el último siglo, la población de los países en desarrollo se multiplicó por seis, y se triplicó en las naciones industrializadas; en la actualidad, el 85% de la población vive en países en desarrollo¹³. Sin embargo, las naciones industrializadas, con solo el 15% de la población mundial, consumen el 50% de la energía fósil, los minerales industriales y los minerales metalíferos, aunque la situación está cambiando lentamente.

B. El papel de la tecnología

14. Los avances tecnológicos han creado oportunidades para acelerar el desarrollo (por ejemplo, empleo ecológico y nuevas oportunidades comerciales) y aumentado la eficiencia ecológica, pero también presentan desventajas y riesgos. El rápido crecimiento y la convergencia cada vez mayor de las distintas tecnologías de la información y las comunicaciones han hecho posible el surgimiento de modelos innovadores de desarrollo empresarial y prestación de servicios: el ejemplo clásico sería el proyecto innovador de telefonía rural (village phone) del Grameen Bank. Sin embargo, la revolución de las tecnologías de la información y las comunicaciones también ha generado nuevos flujos de materiales peligrosos y difíciles de tratar, lo que plantea importantes problemas de sostenibilidad. El volumen de productos electrónicos de segunda mano y desechos electrónicos que se exportan a los países en desarrollo, donde se recuperan los metales sin que existan instalaciones formales para el tratamiento de esos desechos, plantea importantes problemas para la salud y el medio ambiente.

15. Se considera que la biotecnología y la nanotecnología tienen un enorme potencial transformador, pero que entrañan también peligros desconocidos. Esas oportunidades y peligros son todavía incipientes, pero están aumentando rápidamente. Será prudente asegurar desde el principio que estas tecnologías se utilicen de forma que permita mitigar los riesgos y reducir el consumo de recursos y energía (véase el recuadro 3), por ejemplo, mediante análisis de productos que aseguren que se cumplen los requisitos de sostenibilidad antes de ofrecer esos productos en el mercado.

¹² Fondo de Población de las Naciones Unidas, “Estado de la población 2007: liberar el potencial del crecimiento urbano” (Nueva York, 2007). Véase http://www.unfpa.org/swp/2007/spanish/chapter_index.html.

¹³ Países industrializados = miembros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), otros países de Europa oriental y la Federación de Rusia, Krausmann y otros, 2009.

16. El rápido incremento de la globalización de las cadenas de producción y distribución en el comercio mundial ha potenciado tanto las dificultades como las oportunidades que generan el consumo y la producción sostenibles. Varios países en desarrollo se han constituido en importantes centros de producción, creando así oportunidades económicas de desarrollo sostenible¹⁴. Esta tendencia también ha permitido la rápida difusión de tecnologías sostenibles desde el punto de vista ambiental de los países avanzados a los países en desarrollo. La cooperación internacional bajo los auspicios de acuerdos ambientales multilaterales ha contribuido a esta difusión. El Protocolo de Montreal ha mostrado con qué rapidez pueden comenzar a utilizarse tecnologías que no afecten la capa de ozono. Sin embargo, es necesario establecer un marco para apoyar la difusión y la transferencia de tecnología y construir capacidad en los países en desarrollo cuando sea necesario para que puedan emplearse tecnologías ecológicamente racionales.

17. Sin embargo, la globalización de la producción hace difícil estimar la intensidad del uso de los recursos regionales o nacionales, dado que los consumidores de los países desarrollados importan de los países en desarrollo cada vez más productos que requieren la utilización intensiva de recursos. Por lo tanto, el menor consumo de recursos en los primeros se explica parcialmente por la transferencia a los segundos de actividades que requieren el uso intensivo de esos recursos. Por ejemplo, en el caso de las emisiones de gases de efecto invernadero, si el dióxido de carbono incluido en el comercio se incluyera en el inventario del Reino Unido, las emisiones de ese gas habrían aumentado en un 11% entre 1990 y 2005, en vez de haberse reducido en un 6% a nivel nacional, como se afirma¹⁴. Hay 27 países que tienen una huella hídrica externa (cantidad de agua utilizada en la producción de los bienes que importan) que equivale a un 50% de su consumo total de agua¹⁵, lo que significa a su vez que las repercusiones ambientales y la utilización de recursos que implica ese consumo son cada vez con mayor frecuencia parte integral del comercio¹⁶ y están aumentando con el tiempo. El Foro Económico Mundial estima que un tercio de las emisiones que produce China se deben a sus exportaciones¹⁷.

18. Los problemas que presenta el agotamiento de los recursos no renovables, sumado al reciente aumento y a la mayor inestabilidad de los precios de los productos básicos, son esencialmente mundiales. Es necesario acordar soluciones en el plano internacional sobre cómo medir y asignar equitativamente objetivos de reducción de la utilización de recursos en la fabricación de productos y la contaminación consiguiente, incluidos los materiales, el agua y el dióxido de

¹⁴ Peters y E. G. Hertwich, "Pollution Embodied in Trade: The Norwegian Case", *Global Environmental Change*, vol. 16, número 4 (2006), págs. 379 a 387.

¹⁵ La huella hídrica elaborada por el Fondo Mundial para la Naturaleza —el volumen de agua utilizado en la producción de bienes y servicios que se consumen en un país— incluye el agua consumida tanto de fuentes internas como externas (el agua utilizada en la producción de bienes en el país exportador). A nivel mundial, el consumo externo de agua constituye el 16% de la huella hídrica. Hay 27 países para los cuales más del 50% de su huella hídrica es externa.

¹⁶ Por ejemplo, "el carbono incluido en el comercio" se refiere al dióxido de carbono emitido en todas las etapas del proceso de fabricación de un producto, desde la extracción de materias primas y a lo largo de todo el proceso de distribución hasta llegar al producto final que se entrega al consumidor. J. Kejun, A. Cosbey y D. Murphy, "Embodied Carbon in Traded Goods" (Instituto Internacional para el Desarrollo Sostenible, Winnipeg (Canadá), 2008).

¹⁷ Foro Económico Mundial y Deloitte Touche Tohmatsu, "Sustainability for Tomorrow's Consumer: The Business Case for Sustainability" (Ginebra (Suiza), 2009).

carbono, y conseguir que puedan utilizarse tecnologías no contaminantes y modelos empresariales innovadores para lograr esos objetivos. Las soluciones también deberían tener por objeto reducir los riesgos y aumentar la capacidad de resistencia de las comunidades y los sistemas económicos y comerciales.

C. Necesidad de no superar la capacidad de sustentación de los ecosistemas

19. Se han realizado varias actividades con el objetivo de determinar si las economías funcionan sin exceder los límites de la capacidad de sustentación de los ecosistemas. Algunas iniciativas mundiales y multidisciplinarias, como la Evaluación de Ecosistemas del Milenio y la Evaluación Internacional del Conocimiento, la Ciencia y la Tecnología en el Desarrollo Agrícola, han estudiado el estado de salud de la biodiversidad de la Tierra y de zonas agroecológicas y prestado otros servicios ambientales. Si se consideran esos estudios en su conjunto, la conclusión es que la actividad humana está demandando tantos recursos de los ecosistemas de la Tierra que el 60% de los servicios de los ecosistemas se están degradando o están siendo utilizados de un modo insostenible, y se pone en peligro la capacidad de mantener a las generaciones futuras. La degradación del suelo afecta 1.900 millones de hectáreas (y 2.600 millones de personas) y en la agricultura de regadío se utiliza el 70% de la extracción mundial de agua dulce. Con el aumento de la escasez de agua y tierras, que a menudo se ve agravada por el cambio climático, las prácticas agrícolas habituales no serán suficientes para hacer frente a la demanda mundial de cereales y carne que se estima se incrementará en un 75% y un 100% respectivamente entre 2000 y 2050.

20. Otras iniciativas emprendidas por la Ecological Footprint Network se han centrado en la elaboración de huellas ecológicas a nivel mundial y nacional, así como en la capacidad ecológica. Según esta Network, a nivel mundial las economías superan la capacidad del planeta en un 33%. La huella hídrica elaborada por el Fondo Mundial para la Naturaleza mide la proporción de la huella ecológica de un país que alcanza a cubrirse con su propia capacidad biológica, en comparación con la cubierta mediante la importación de capacidad biológica de otros países. Aunque no existe una única forma de medir la disponibilidad mundial de agua, los países que rebasan su capacidad biológica han pasado a ser 24 en la actualidad (incluidas las regiones de América del Norte, la Unión Europea, el Oriente Medio y Asia y el Pacífico), mientras que ningún país excedía esa capacidad en 1960.

21. Esas conclusiones han sido respaldadas por un reciente y prominente artículo científico que define nueve servicios biofísicos de la Tierra y la capacidad de sustentación de cada uno que no debería superarse si se quiere lograr la estabilidad¹⁸. En el caso de tres de esos servicios —la tasa de pérdida de biodiversidad, la interferencia con el ciclo del nitrógeno y el cambio climático— la capacidad de sustentación ya se ha rebasado. En otros cuatro —el consumo mundial de agua dulce, los cambios en el uso de la tierra, la acidificación de los océanos y la interferencia con el ciclo mundial del fósforo— se están alcanzando sus respectivos límites. Aunque existen distintas opiniones científicas acerca de cómo deberían

¹⁸ Rockstrom y otros, *Nature*, vol. 461, págs. 472 a 475 (septiembre de 2009). Véase <http://www.nature.com/nature/journal/v461/n7263/full/461472a.html> (consultado el 23 de septiembre de 2009).

medirse algunas de estas tendencias, la idea principal —que el mundo está consumiendo recursos más velozmente de lo que el planeta puede regenerarlos (se consumen cada vez más recursos no renovables) y los está utilizando de un modo que genera un daño mayor y más rápido de lo que muchos sistemas naturales pueden absorber— ha recibido un apoyo considerable.

III. Un marco normativo propicio para pasar a un consumo y una producción sostenibles

22. Todos los agentes tienen un papel que desempeñar para cambiar las modalidades de consumo y producción. Sin embargo, los gobiernos necesitan ofrecer un marco normativo que transmita información y señales claras tanto a productores como a consumidores, y apoyarlos con estructuras jurídicas y administrativas eficaces, abiertas y transparentes.

23. Los gobiernos tienen la capacidad de moldear las condiciones del mercado para fomentar el consumo y la producción sostenibles, por ejemplo, al planificar el uso de la tierra, elaborar códigos de la construcción o preparar políticas comerciales y fiscales y otras políticas económicas y sociales, incluidos instrumentos económicos y reguladores y normas sobre adquisiciones. No internalizar factores ambientales y otros factores externos a menudo promueve conductas insostenibles.

A. No hay soluciones mágicas: se requiere un marco para adoptar las medidas oportunas

24. La transición hacia un consumo y una producción sostenibles exige una combinación de políticas y normas, cooperación regional e internacional y visión y planificación a largo plazo. A fin de comenzar a elaborar políticas, crear estructuras de incentivos y fomentar la concienciación, los gobiernos acordaron en Johannesburgo desarrollar un marco de programas decenal, que continuó con el Proceso de Marrakech a fin de seleccionar y aplicar programas y proyectos concretos, basados en la colaboración y las asociaciones, mediante consultas, mesas redondas nacionales y equipos de tareas (véase el recuadro 2).

Recuadro 2

¿Qué es el Proceso de Marrakech?

El Proceso de Marrakech es un proceso mundial en el que participan múltiples partes interesadas para promover el consumo y la producción sostenibles y trabajar para establecer un marco de programas decenal sobre el tema. Este proceso, dirigido por el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, ha desarrollado y ampliado redes y grupos especializados a nivel nacional, regional (por ejemplo, la Mesa redonda africana sobre el consumo y la producción sostenibles, y el Consejo Regional sobre Consumo y Producción Sustentable de América Latina) e internacional (por ejemplo, siete equipos de tareas) con la participación activa de gobiernos, grupos importantes y otros interesados. En el Proceso se proporcionan ejemplos de las mejores prácticas, políticas e instrumentos analíticos relacionados con el consumo y la producción sostenibles, así como de tipos de instituciones,

asociaciones y proyectos que pueden contribuir a la aplicación de medidas que favorezcan un consumo y una producción sostenibles en la práctica. El proceso ha prestado apoyo a la elaboración de estrategias regionales, proyectos piloto y actividades de fomento de la capacidad, así como a la cooperación Norte-Sur, y promovido el intercambio de conocimientos mediante instituciones regionales, reuniones regionales e internacionales, y sitios web.

Los equipos de tareas del Proceso de Marrakech son iniciativas voluntarias dirigidas por los gobiernos, que se centran en siete temas concretos: a) educación para el consumo sostenible; b) turismo sostenible; c) compras públicas sostenibles; d) productos sostenibles; e) edificios y construcción sostenibles; f) cooperación con África y g) formas de vida sostenibles.

Para más información, véase: www.unep.fr/scp/marrakech y www.desa.org/marrakech.

Actividades regionales

25. En parte como respuesta al Plan de Aplicación de las Decisiones de Johannesburgo y al Proceso de Marrakech, la Comisión Europea ha propuesto un Plan de Acción sobre Consumo y Producción Sostenibles y una Política Industrial Sostenible, que abarca una serie de temas, como la promoción del diseño ecológico, el fomento de una contratación pública ecológica, el etiquetado de los productos, la mejora de la eficiencia en el uso de los recursos y una producción más económica.

26. En la Región de África se ha elaborado un marco de programas decenal para apoyar el consumo y la producción sostenibles, en que se da prioridad a la energía, el agua y el saneamiento, el hábitat y el desarrollo urbano sostenible, así como el desarrollo industrial basado en los recursos renovables. Con el apoyo del Equipo de Tareas del Proceso de Marrakech sobre la cooperación con África, se ha comenzado a aplicar el marco mediante la ejecución de nueve proyectos.

27. La Región de Asia y el Pacífico ha optado por una estrategia de crecimiento ecológico que se centra en la adopción de medidas ecológicas para mercados y empresas, la construcción de una infraestructura sostenible, reformas impositivas y presupuestarias que favorezcan el medio ambiente y la inversión en capital natural y eficiencia ecológica mediante una producción menos contaminante. Algunas de las políticas y estrategias que promueven esos objetivos son los instrumentos económicos, las reformas para el cobro de ecotasas, las adquisiciones en que se tiene en cuenta la protección del medio ambiente, la divulgación de información pública y los instrumentos para la gestión ecológica de productos¹⁹.

28. La Región de América Latina y el Caribe ha lanzado su estrategia regional en apoyo del consumo y la producción sostenibles que cuenta con el apoyo del Proceso de Marrakech y ha creado un Consejo de Expertos de Gobierno sobre el tema. La estrategia regional establece cinco prioridades al respecto: a) políticas y estrategias nacionales, b) consumo y producción sostenibles en pequeñas y medianas empresas, c) adquisiciones públicas sostenibles, d) estilos de vida sostenibles y e) redes de

¹⁹ Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico, "Green Growth at a Glance: The Way Forward for Asia and the Pacific" (División de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, Bangkok, 2006).

gestión de la información y el conocimiento²⁰. Esas prioridades fueron reafirmadas en la reunión regional de aplicación, que incluyó además entre ellas la sostenibilidad del sector de la construcción.

29. En la región de los países árabes se elaboró la estrategia regional árabe para el consumo y la producción sostenibles²¹, en que se fijaron seis prioridades: a) energía para el desarrollo sostenible, b) gestión de los desechos y los recursos hídricos, c) desarrollo rural y mitigación de la pobreza, d) educación, e) formas de vida sostenibles y f) turismo sostenible. En la reunión regional de aplicación también se establecieron proyectos de programas para la ejecución de la estrategia a nivel regional, que fueron aprobados por el Consejo de Ministros Árabes Encargados del Medio Ambiente.

El consumo y la producción sostenibles a nivel nacional

30. Más de 30 países (incluidos la República Checa, Finlandia, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Etiopía, el Senegal, la Argentina, Jamaica y Tailandia) han desarrollado o están desarrollando en la actualidad programas nacionales sobre el consumo y la producción sostenibles²². Algunos otros países han dado prioridad a la elaboración de programas o planes de acción nacionales²³, en tanto que otros han comenzado a realizar actividades y ejecutar políticas y programas sin contar necesariamente con un marco nacional²⁴. A fin de apoyar esas actividades, en el marco del Proceso de Marrakech se han elaborado directrices y se las ha utilizado en varios proyectos de demostración, así como en actividades para fomentar la concienciación y la capacidad.

31. Algunos países han establecido objetivos concretos en materia de consumo y producción sostenibles. Alemania, Austria y Dinamarca se han fijado objetivos para la desvinculación de los recursos. El objetivo de Alemania es doblar su eficiencia energética y de utilización de materias primas, con respecto a 1990²⁵ y reducir a largo plazo el consumo de recursos en términos absolutos en un 50%. Dinamarca se propone reducir el consumo de recursos a largo plazo a un 25% del nivel actual. Austria se ha fijado el objetivo de mantener estable su consumo absoluto de recursos a corto plazo y multiplicar por cuatro la eficiencia de la utilización de recursos a largo plazo. Otros países tienen objetivos relacionados con la eficiencia energética y la energía renovable. A nivel nacional, China se ha fijado la meta para 2020 de que el 15% de la energía que utilice sea energía renovable, y de lograr aumentos anuales de un 4% en eficiencia energética. Nueva Zelanda se ha propuesto utilizar energía

²⁰ Quinta Reunión del Consejo Regional de Expertos en Producción y Consumo Sostenible para América Latina y el Caribe, Cartagena de Indias (Colombia), septiembre de 2009.

²¹ Documento preparado en colaboración por el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, la Liga de los Estados Árabes y la Comisión Económica y Social para Asia Occidental.

²² El Centro de intercambio de información del PNUMA para programas nacionales sobre consumo y producción sostenibles ofrece información sobre los programas existentes o en vías de elaboración sobre el tema (PNUMA, Informe sobre programas para el consumo y la producción sostenibles, marzo de 2007).

²³ Segunda reunión internacional de expertos sobre el marco decenal de programas sobre consumo y producción sostenibles, Costa Rica, septiembre de 2005. Proceso de Marrakech. Véase www.unep.fr/marrakech.

²⁴ Estrategia regional árabe para el consumo y la producción sostenibles, 2009.

²⁵ Sustainable Europe Research Institute (SERI), portal de Internet sobre datos relativos al flujo de materiales. Véase www.materialflows.net (consultado el 10 de septiembre de 2009).

renovable en un 90% para 2025. El Brasil desea evitar un aumento de su capacidad en 6400 MW, mejorando su eficiencia energética para 2030. México se ha fijado el objetivo de utilizar un 26% de energía renovable para 2012 y reducir a la mitad su consumo de carbón para 2050. Varios países se han comprometido a alcanzar la neutralidad en el uso de carbono: Maldivas, para 2020; Costa Rica, para 2021; Noruega, para 2030; y Suecia, para 2050. California tiene el objetivo de utilizar energía renovable en un 33% y de reducir en un 20% el consumo de agua per cápita para 2020, además de reducir a cero el consumo neto de energía en todos los edificios residenciales nuevos para 2020 y en los edificios comerciales para 2030. A nivel municipal, 1.016 alcaldes se han adherido al Acuerdo sobre la Protección del Clima de la Conferencia de Alcaldes de los Estados Unidos, por el que se han comprometido a reducir las emisiones de carbono en sus ciudades por debajo de los niveles de 1990, de conformidad con el Protocolo de Kyoto. La desvinculación de los ingresos que se recaudan por el uso de servicios de la venta real de energía, asegurando unos ingresos fijos por esos servicios, como se hizo en California, permite que el uso de esos servicios se gestione sobre la base de la demanda y se aumente así la eficiencia energética.

Enfoques sectoriales en la aplicación de medidas que favorezcan el consumo y la producción sostenibles

32. Varias regiones y países han centrado la atención en sectores de gran impacto, con un alto consumo de recursos y elevados niveles de contaminación. Por ejemplo, las investigaciones han mostrado que el consumo de alimentos y bebidas es el rubro que genera mayor impacto ecológico por dólar gastado, seguido de los electrodomésticos y la vivienda. En términos absolutos, los alimentos, el transporte privado y la vivienda son los rubros de mayor impacto²⁶.

Conjuntos de medidas ecológicas de estímulo

33. Algunas medidas económicas de estímulo adoptadas en respuesta a la crisis financiera mundial y a la merma de la actividad económica también tuvieron por finalidad promover el consumo y la producción sostenibles. Si bien es pronto para evaluar sus efectos²⁷, la amplia variedad de esas medidas (incluidos los gastos en infraestructura del transporte y los recursos hídricos en China, la eficiencia energética de los edificios en México y Francia, y los gastos en transporte público en la República de Corea)²⁸ resulta instructiva. Esas inversiones podrían contribuir a generar cambios positivos y ofrecer enseñanzas importantes y son parte de un nuevo movimiento para promover una economía ecológica que exige una mayor eficiencia en la utilización de los recursos, desvinculando el crecimiento económico de la degradación ambiental y creando puestos de trabajo decentes y ecológicos.

²⁶ Consejo Empresarial Mundial de Desarrollo Sostenible, 2008, y el Organismo Europeo del Medio Ambiente.

²⁷ Según las estimaciones de HSBC Global Research, esas medidas se concentran en temas relacionados con la inversión y el cambio climático y constituyen, por lo tanto, una gran proporción de las inversiones que contribuyen al fomento de una economía ecológica. Fuente: N. Robins, R. Clover y C. Singh, "A Global Green Recovery? Yes, but in 2010" (HSBC Global Research, Londres, agosto de 2009).

²⁸ http://www.unep.org/pdf/G20_policy_brief_Final.pdf.

B. Innovaciones empresariales para promover el consumo y la producción sostenibles

34. Desde los comerciantes individuales que operan en los mercados informales hasta las corporaciones internacionales, las empresas son agentes fundamentales en la producción y el consumo. Es necesario que las ideas que promueven el consumo y la producción sostenibles se conviertan en parte habitual de los negocios al adoptar decisiones sobre finanzas y seguros, desarrollo de productos, innovación, producción y distribución, que se centren cada vez más en ofrecer servicios en vez de productos. Hasta ahora la mayoría de los gobiernos ha apostado por la adopción de medidas voluntarias, que no son suficientes en sí mismas. También son necesarias medidas reguladoras complementarias y medidas basadas en el funcionamiento de los mercados que generen los incentivos necesarios para cambiar el modelo empresarial básico y armonizar el consumo de los recursos con su costo. Por ejemplo, la normativa de la Unión Europea que amplía la responsabilidad de los productores, aunque se centra en la etapa final de la vida de los productos, ha tenido efectos en todo el ciclo vital de estos, haciendo del reciclado y la facilidad de desmontaje una parte esencial del diseño de automóviles y equipos electrónicos. El Foro Económico Mundial considera que el costo del agua en el mundo es insignificante si se compara con otros insumos; por lo tanto, las empresas rara vez consideran el agua como prioridad cuando intentan reducir sus costos de producción²⁹. A menos que la escasez de los recursos se refleje en su precio, los incentivos para reducir su uso en el proceso de producción son limitados.

35. El Consejo Empresarial Mundial de Desarrollo Sostenible propone tres funciones que podrían cumplir las empresas para incorporar el consumo sostenible en sus programas: a) introducir innovaciones; b) influir en las elecciones de los consumidores y c) limitar la oferta de productos no sostenibles³⁰. Las tres funciones tienen que ver, de una manera u otra, con la gestión de la cadena de productos básicos, especialmente con la incorporación de principios de sostenibilidad en el modelo empresarial básico. Por ejemplo, un análisis del ciclo vital de los automóviles y los productos electrónicos ha demostrado que el mayor impacto ambiental se produce durante la etapa de empleo de los productos, y no durante la etapa de fabricación, lo que pone de relieve la necesidad de introducir innovaciones importantes en el diseño (eficiencia ecológica, diseño ecológico) para desarrollar mejores productos que utilicen menos recursos durante la etapa de consumo. Las empresas pueden llevar a cabo campañas de comercialización, comunicación y concienciación, especialmente en asociación con organizaciones no gubernamentales y otras entidades a fin de promover la utilización de productos y servicios más sostenibles. Las empresas también pueden eliminar del mercado productos y componentes no sostenibles. Por supuesto, para ello es necesario que colaboren con otros elementos de la sociedad, incluida la competencia, y es posible que se requiera cooperación internacional³⁰. Por ejemplo, podría aplicarse al movimiento en favor de la sostenibilidad la “colaboración radical”, que consiste en que los antiguos competidores forjen alianzas para cooperar en la solución de problemas.

²⁹ Véase la nota de pie de página 17.

³⁰ Véase la nota de pie de página 6.

36. La limitación de la oferta de productos no sostenibles significa que las empresas pueden imponer diversos criterios en las compras, por ejemplo, eliminando ciertos compuestos de sus cadenas de producción y distribución (como hizo Wal-Mart con siete sustancias químicas peligrosas); la adopción de estas medidas puede constituir un instrumento poderoso, pero es necesario evitar consecuencias que perjudicarían la libre competencia en los casos en que solo los grandes proveedores están en condiciones de controlar los procedimientos de garantía de calidad. Sin embargo, la gestión de la cadena de producción y distribución, además de ser un instrumento poderoso es un buen ejemplo de una técnica originalmente desarrollada con otros fines, pero que se utiliza cada vez más para que esa cadena sea más ecológica y que puede seguir mejorándose para favorecer el consumo y la producción sostenibles.

IV. La función de la sociedad civil y los consumidores

37. Las organizaciones de la sociedad civil y el mundo académico han desempeñado una función importante al fomentar la concienciación sobre el consumo y la producción sostenibles, elaborar instrumentos (como el análisis del ciclo vital de un producto y la huella ecológica), facilitar las iniciativas de los consumidores o los programas de certificación (por ejemplo, las certificaciones del Forest Stewardship Council, el Marine Stewardship Council o las relativas al comercio leal), y participar en iniciativas locales y la aplicación de soluciones prácticas.

38. Certificación y etiquetado: las modalidades de consumo y producción sostenibles son complejas y específicas para cada producto, tiempo y lugar, lo que hace difícil elaborar sistemas de certificación sencillos. En la actualidad se tiene suficiente experiencia en el uso de distintos instrumentos, que van desde la divulgación de información fáctica muy concreta (por ejemplo, sobre eficiencia energética) hasta procedimientos que implican la certificación voluntaria por terceros del cumplimiento de criterios amplios de sostenibilidad. Se ha aprendido cómo compaginar el rigor y la credibilidad con la carga administrativa de trabajo que llevan aparejada los sistemas de certificación y control de calidad. En algunos casos, el valor de la certificación no ha radicado tanto en la influencia sobre el consumidor final sino en las medidas que se adoptaron para resolver los problemas revelados por los procedimientos de certificación, por ejemplo, las deficientes prácticas laborales de los subcontratistas. Al elaborar instrumentos de información para el consumidor, se produce un conflicto entre la necesidad de proporcionar información completa sobre distintas cuestiones ambientales y el deseo de lograr efectos rápidos y amplios en una escala suficiente como para contribuir realmente al cambio. Según Consumer International, la cantidad y variedad de etiquetas podría confundir a los consumidores y reducir su eficacia.

39. Existen en la actualidad algunas iniciativas a nivel mundial que tienen por objeto aprovechar la creciente capacidad de la tecnología de la información y las comunicaciones para lograr que la transparencia en los productos y los proveedores sea la norma y no la excepción, como ocurrió con los planes de certificación del pasado. Ese tipo de iniciativas, como People 4 Earth y el índice “Live Better” de Wal-Mart, unen a gobiernos, al sector privado y a las ONG en sus intentos de reducir la confusión de los consumidores al ejercer sus opciones de consumo sostenibles. Estableciendo normas fundamentales de índole social, ambiental y de

equidad y exigencias cada vez más elevadas, esos grupos contribuyen progresivamente a la adopción generalizada de medidas que promuevan modalidades de consumo sostenibles. Será fundamental para el éxito de esas iniciativas que se preste apoyo institucional y técnico con objeto de fomentar la capacidad de los proveedores de los países en desarrollo, especialmente los que trabajan en pequeña escala, a fin de lograr el cumplimiento de normas básicas y realizar mejoras continuas.

Recuadro 3

Biología para productos sostenibles

Cada vez más, tanto las ONG como el sector privado reconocen la importancia de la cooperación y de una mayor transparencia. Novozymes —un fabricante de enzimas diseñadas mediante técnicas de bioingeniería— ha compartido información sobre sus investigaciones con el Fondo Mundial para la Naturaleza con objeto de explorar mediante el análisis de los ciclos vitales, la posible utilidad de la biología industrial en la reducción de los gases de efecto invernadero. En el informe que se elaboró al respecto se concluyó que la biología industrial tenía un enorme potencial para mitigar el cambio climático, pero lo que es incluso más importante es que el informe describía un escenario en que las economías no producirían desechos ni utilizarían combustibles fósiles. Uno de sus aspectos centrales es el uso de enzimas biológicas en la industria alimentaria y de los combustibles para mejorar la eficiencia, así como en productos como detergentes que no requieren el consumo de agua caliente. Es posible utilizar materiales de base biológica, incluso provenientes de desechos reciclados, para reemplazar productos de uso diario fabricados a partir de petróleo crudo. El escenario descrito depende de que se establezca un sistema sólido y eficaz de políticas y normas internacionales sostenibles.

V. Políticas y medidas para pasar a un consumo y una producción sostenibles

40. No es probable que una sola política baste para modificar modalidades de consumo y producción que no son sostenibles. Sin embargo, la mayoría de los países, con la excepción de algunos mencionados anteriormente, todavía no disponen de un marco integrado y aplican en cambio políticas, acciones y programas que abordan por separado distintos aspectos del consumo y la producción.

A. Consumo sostenible

41. A pesar de que los estudios de mercado muestran claramente que existe una mayor concienciación sobre cuestiones sociales y ambientales, subsisten muchos obstáculos. En la actualidad, alrededor del 15% de los consumidores del mundo occidental dice tener en cuenta cuestiones ambientales y sociales al decidir los bienes que consume. Sin embargo, dado que los bienes sostenibles en el sector de los alimentos, los muebles, los edificios, los productos para el hogar y los productos

de aseo personal siguen constituyendo un 1% o menos del mercado³¹, solo una mínima parte de los consumidores sensibles a las cuestiones ambientales dejan que sus inquietudes influyan efectivamente en sus decisiones de compra. Las razones de ello son, entre otras, las siguientes: a) la dificultad de acceso a ciertos productos, b) el rendimiento de los productos (presunto o real), c) la ausencia de etiquetas con información fidedigna, sobre distintos aspectos ambientales y que puedan entenderse con facilidad, d) los sobrepuestos, que se considera (a veces correctamente) que están fuera del alcance de la mayoría de la gente y e) la costumbre.

42. Existen tres maneras de acelerar el consumo sostenible: a) rediseñando productos, b) pasando del consumo de productos a la utilización de servicios y c) logrando una mayor concienciación respecto del consumo³². Los productos pueden rediseñarse para que sean menos contaminantes y más seguros, y para que utilicen la energía de modo más eficiente. Los productos pueden fabricarse en empresas que pagan salarios justos a sus empleados, que trabajan en lugares más salubres y que dan un trato más humano a los animales. Pasar de un modelo de rentabilidad basado en la venta de productos a un modelo basado en la prestación de servicios más funcionales puede aumentar la sostenibilidad. A menudo es posible encontrar maneras de prestar los servicios que los clientes desean haciendo un uso menos intensivo de los recursos. Sin embargo, muchos sostienen que es necesario hacer un cambio fundamental y pasar de un consumo ostentoso a un consumo “consciente” para que las economías avancen hacia la sostenibilidad. Eso puede lograrse mediante la educación y la concienciación y con instrumentos que proporcionen a los consumidores información inmediata, transparente y fidedigna sobre los productos y los productores.

Información y educación

43. Todavía se considera erróneamente que consumir de forma sostenible significa en general “consumir menos” en vez de “consumir mejor” y realizar elecciones bien fundadas. Para reorientar las preferencias y las decisiones de compra de los consumidores es necesario que cuenten con información adecuada y fidedigna, y que conozcan las cuestiones ambientales, económicas y sociales. México, el Japón, Noruega, Mauricio, Portugal y Sudáfrica han introducido cuestiones medioambientales y de desarrollo sostenible (siendo el consumo sostenible un componente del desarrollo sostenible) en sus planes de estudios y cursos de formación para docentes, así como en programas y campañas públicas de educación más amplias.

44. Existen varios instrumentos útiles para la integración del consumo sostenible en la educación, entre ellos el *Youth Xchange Guidebook* del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), las Directrices sobre educación para el consumo sostenible “Aquí y ahora”³³, las iniciativas de organizaciones de la sociedad civil (como la Consumer Citizenship Network y el

³¹ A. White, “Consumption, Commerce and Citizenship: Values Transformation to Build a Sustainable World”, (Washington, D.C., People 4 Earth, 2009).

³² Véase la nota de pie de página 5.

³³ “Here and Now! Education for sustainable consumption” (PNUMA y el Equipo de Tareas del Proceso de Marrakech sobre la educación para el consumo sostenible, 2008). Véase www.unep.fr/scp/marrakech/taskforces/education.htm.

Center for Environmental Education) y las iniciativas de formación de docentes, por ejemplo, las “Directrices y recomendaciones encaminadas a reorientar la formación de docentes para abordar el tema de la sostenibilidad” de la UNESCO a nivel mundial o la “Guía para la educación del consumidor”, de Portugal, a nivel nacional. Se ha intentado conocer la opinión de la sociedad sobre cuestiones de la sostenibilidad mediante la realización de varias encuestas: cabe señalar la Encuesta Mundial de 2009, llevada a cabo por el Equipo de Tareas del Proceso de Marrakech sobre formas de vida sostenibles acerca de cómo los jóvenes adultos perciben, imaginan y desarrollan estilos de vida sostenibles. Los resultados preliminares de la encuesta muestran que existe una mayor receptividad entre los jóvenes adultos respecto de la adopción de soluciones innovadoras.

45. El mayor número de iniciativas cívicas también ha contribuido al cambio, al cuestionar las instituciones vigentes y fomentar modelos alternativos de acción por parte de los gobiernos, las empresas y los dirigentes cívicos, y procurar que la mayor concienciación se traduzca en cambios de conducta.

46. Educar para la sostenibilidad no significa simplemente ofrecer información sobre la “desmaterialización” del consumo ni hacer hincapié en los servicios, sino reducir los efectos ambientales, sociales y culturales negativos de los propios servicios, por ejemplo, del turismo. El Equipo de Tareas del Proceso de Marrakech sobre turismo sostenible ha examinado las mejores prácticas y organizado campañas como el “Pasaporte Verde” en Internet³⁴, que muestran formas prácticas de proteger el patrimonio cultural y natural. La preparación y difusión de manuales de formación e instrumentos de aprendizaje electrónico están dirigidos a los principales interesados que intervienen en la cadena de valor en el sector del turismo.

Adquisiciones públicas sostenibles

47. Cuando los gobiernos realizan un esfuerzo concertado para adquirir productos y servicios sostenibles, además de dar ejemplo, tienen el potencial de crear y promover mercados para el consumo de productos sostenibles, tanto a nivel nacional como internacional, gracias a su considerable poder adquisitivo³⁵. Los gobiernos son los principales consumidores en una economía. En promedio, el gasto público total que realizan los gobiernos nacionales y locales (incluidas las inversiones) se calcula en alrededor del 20% del PIB en los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), y aproximadamente el 15% en los países que no son miembros de esa organización³⁶. Es sobre todo en sectores como la defensa, la salud y la investigación, la construcción, la energía, y los equipos de transporte, que el gobierno es uno de los principales consumidores. Al crear economías de escala, las adquisiciones de los gobiernos pueden reducir los costos de las tecnologías no contaminantes, logrando que la adquisición de productos ecológicos sea más asequible para toda la población.

48. Un éxito bien documentado es la transformación ocurrida en el mercado de los Estados Unidos tras la promulgación de un decreto ley en 1993 que establecía la obligación del Gobierno Federal de adquirir exclusivamente equipo informático

³⁴ Equipo de Tareas Internacional sobre turismo sostenible. Véase <http://www.unep.fr/greenpassport>.

³⁵ Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, “Public procurement as a tool for promoting more sustainable consumption and production patterns”, Sustainable Development Innovation Briefs, número 5 (agosto de 2008).

³⁶ Véase la nota de pie de página 10.

Energy Star. Dado que el Gobierno de los Estados Unidos es el mayor comprador de computadoras del mundo, el decreto hizo que el mercado se transformara totalmente y, para fines de los años noventa, los equipos informáticos Energy Star dominaban el mercado.

49. Las adquisiciones públicas sostenibles están ganando terreno tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo. El proceso se ha acelerado gracias a la labor del Equipo de Tareas del Proceso de Marrakech sobre compras públicas sostenibles. El Equipo de Tareas ha publicado en Internet un instrumento de evaluación y materiales de formación para distintas partes interesadas en el proceso de adquisiciones públicas y ha ofrecido capacitación para el fomento de la capacidad a varios países, por medio de una asociación entre la Unión Europea, Suiza y los países francófonos.

50. Las organizaciones internacionales, como las Naciones Unidas y las instituciones de Bretton Woods, son los principales consumidores de ciertos bienes y servicios y llevan a cabo operaciones a nivel mundial que tienen considerables efectos sociales y ambientales. Desde 2007 las Naciones Unidas han adoptado una estrategia para avanzar hacia la adopción de sistemas de neutralidad climática y de gestión sostenible en todos sus programas, fondos y organismos especializados. Esa labor quedó reflejada en la Estrategia de las Naciones Unidas para alcanzar la neutralidad climática, que fue facilitada por el Grupo de Ordenación del Medio Ambiente.

Indicaciones de los precios

51. Si bien el principio en virtud del cual el que contamina paga ha sido aceptado por la legislación ambiental de muchos países, los servicios ambientales que derivan de la atmósfera, la tierra y el agua se siguen considerando principalmente parte del patrimonio mundial de “bienes gratuitos”, que no tienen precio, y el costo del daño producido al medio ambiente y a la sociedad todavía no se incluye en los costos y precios de producción. Mientras no se avance más en la aplicación efectiva de ese principio, los precios seguirán sin reflejar la escasez relativa de los bienes públicos y sin incentivar a los consumidores para que elijan opciones sostenibles.

52. Muchos países han adoptado, en diversa medida, reformas fiscales que favorecen el medio ambiente, pero varias dificultades técnicas, administrativas y sobre todo políticas, han impedido que se produzcan cambios importantes. Dinamarca y Suecia han aprobado (y el Parlamento escocés ha votado) reformas impositivas importantes por las que se reducen los impuestos sobre la renta y se aumentan los impuestos por actividades contaminantes. Se están debatiendo cambios fiscales similares a nivel local en la ciudad canadiense de Winnipeg y en la provincia de Ontario. En el plano municipal, los impuestos sobre bienes inmuebles se han trasladado de los edificios a los terrenos, con objeto de fomentar una edificación más densa y desalentar la urbanización dispersa.

B. Producción sostenible

53. En las dos últimas décadas la economía mundial ha experimentado una expansión sin precedentes. Una de sus características ha sido el crecimiento inexorable de la proporción de productos manufacturados que se comercializan globalmente: el comercio internacional de productos manufacturados pasó de

constituir un 32,5% del PIB en 1990 a un 41,5% en 2003³⁷. A pesar de que se ha progresado en alguna medida en la mejora de los materiales y el aumento de la eficiencia energética en los procesos de producción, la economía mundial sigue fabricando un número cada vez mayor de productos de vida cada vez más breve, para lo que utiliza cada vez más recursos físicos. Sin embargo, es posible que los aumentos registrados recientemente en los precios de los productos básicos y la creciente preocupación por los desechos indiquen que existe una mayor presión para conservar las materias primas y la energía. Dado que se espera que los precios de las materias primas y la energía sigan incrementándose en cuanto la recesión mundial llegue a su fin, las oportunidades de elevar la eficiencia ecológica resultan más atractivas.

54. El crecimiento del comercio global y de las cadenas y redes mundiales de producción y distribución ha hecho aumentar enormemente tanto los problemas como las oportunidades que presentan el consumo y la producción sostenibles. Si bien el desarrollo económico ha sacado a muchos millones de personas de la pobreza, los estilos de vida a los que muchos aspiran y que la globalización ha hecho posible para un creciente número de personas en todo el mundo no son sostenibles si se sigue produciendo como ahora. Además, la globalización también ha ensanchado la brecha entre ricos y pobres, dentro de los distintos países y regiones y entre ellos, con los efectos y las tensiones sociales y políticos consiguientes, por ejemplo en relación con la migración.

55. El crecimiento del comercio de manufacturas ha ido acompañado de la relocalización de la fabricación de muchos productos, de economías desarrolladas a economías en desarrollo y en transición. El proceso de producción se subdivide cada vez más en tareas y subprocesos que están vinculados entre sí por el comercio de componentes, ensamblajes y subsistemas. Por ello, la integración vertical en la fabricación de productos es cada vez menor y la antigua imagen de las materias primas que entraban en una gran fábrica por uno de sus extremos y salían por el otro convertidas en un producto terminado resulta cada vez menos válida.

56. La incapacidad de las empresas de conocer las fuentes de los insumos materiales y los componentes y aún más de determinar la sostenibilidad de las prácticas que aplican los proveedores, ha convencido a algunos fabricantes y minoristas a ampliar el alcance de sus responsabilidades y extenderlas a lo largo de su cadena de producción y distribución. Estos tienen un interés directo y positivo en fortalecer los eslabones débiles de esa cadena. Promover una producción sostenible exige realizar esfuerzos sistemáticos y coordinados para influir en las prácticas empresariales en todas las cadenas mundiales de producción y distribución y fomentar la capacidad en las economías en desarrollo y en transición a fin de lograr una industrialización sostenible.

57. En las últimas décadas se ha avanzado considerablemente en la comprensión de los efectos ambientales y sociales negativos de los procesos de producción industrial, en el desarrollo de instrumentos y técnicas para aumentar la eficiencia en la utilización de los recursos (por ejemplo, fabricando envases de vidrio y metal para alimentos y bebidas que sean más fuertes y livianos, y contribuyendo al reciclaje al diseñar vehículos de motor que sean más fáciles de desmontar) y reducir los efectos ambientales (por ejemplo, reemplazando pinturas y productos adhesivos

³⁷ ONUDI, *Industrial Development Report 2009. Breaking In and Moving Up: New Industrial Challenges for the Bottom Billion and the Middle-Income Countries*. ISBN: 978-92-1-106445-2 (ONUUDI, Viena, 2009).

fabricados a base de solventes con productos fabricados con agua, entre otras alternativas posibles). Las certificaciones que exigen un análisis del ciclo vital de un producto han sido útiles para facilitar el empleo eficaz de los recursos, una producción menos contaminante y condiciones de trabajo decentes, pero es necesario hacer más para que la producción sostenible sea la norma en todos los sectores y países. Para que se produzca esta transición, es fundamental que se sigan orientaciones y políticas coherentes y transparentes de los gobiernos, que las empresas multinacionales asuman una participación y dirección activas en la promoción de prácticas de producción sostenibles a lo largo de sus cadenas mundiales de producción y distribución y que la sociedad civil y el mundo académico supervisen y sigan de cerca este proceso. Las asociaciones entre el sector público y el privado pueden desempeñar un papel fundamental apoyando a las pequeñas y medianas empresas, para que cumplan normas más exigentes. Al respecto, puede ser útil fortalecer el compromiso asumido por el sistema de las Naciones Unidas con las empresas multinacionales mediante mecanismos como el Pacto Mundial y programas de cooperación técnica como los de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI).

58. Los programas de certificación también han contribuido a reducir el uso intensivo de recursos y la contaminación generada en la fabricación de productos, así como a mejorar los efectos sociales positivos en los países en desarrollo. Los bienes certificados como de “comercio leal”, como el café, el té, las bananas, la artesanía, el azúcar, el cacao, el vino y la miel, garantizan un precio mínimo a los productores, que es superior al del mercado, eliminando a los intermediarios. En 2008, las ventas con certificado de comercio leal ascendieron a alrededor de 4.080 millones de dólares de EE.UU. en todo el mundo, lo que representó un aumento del 22% respecto del año anterior. Los productos de comercio leal generalmente representan entre el 1% y el 20% de todas las ventas en sus categorías de productos en Europa y América del Norte. En junio de 2008, se calculaba que más de 7,5 millones de productores y sus familias utilizaban infraestructuras, asistencia técnica y proyectos de desarrollo comunitario financiados por el comercio leal. Estos proyectos son valiosos porque, entre otras cosas, fomentan la capacidad de los productores (especialmente la de los pequeños) para aplicar las mejores prácticas que se exigen para obtener la certificación. Sin embargo, en la actualidad solo se llega a una ínfima proporción de los productores, por lo que sería conveniente que se ampliaran los programas para aumentar la transferencia de las mejores prácticas y asegurar una mayor difusión de los puestos de trabajo decentes y los precios justos.

59. La competencia en los mercados puede ser muy útil para modificar las modalidades de producción pero, por otro lado, la necesidad de competir con frecuencia constituye un obstáculo e inhibe la colaboración entre rivales que permitiría elevar el nivel normativo. Además, las normas voluntarias y algunas otras normas corren cada vez más peligro de convertirse en obstáculos al comercio para los países en desarrollo, especialmente para las pequeñas y medianas empresas. La Ayuda para el Comercio³⁸ y otros programas han comenzado a fomentar la capacidad para que el sector privado logre cumplir con las nuevas normas y la

³⁸ La Ayuda para el Comercio está destinada a ayudar a los países en desarrollo, en particular a los menos adelantados, a desarrollar los conocimientos y la infraestructura relacionados con el comercio necesarios para aplicar y beneficiarse de los acuerdos de la Organización Mundial del Comercio y para ampliar sus relaciones comerciales. Véase http://www.wto.org/spanish/tratop_s/devel_s/a4t_s/aid4trade_s.htm.

Unión Europea cuenta con un sitio web, ExportHelpdesk, que ofrece información y asesoramiento a los países en desarrollo³⁹. Sin embargo, es necesario hacer más. El Programa de Producción Limpia y de utilización más eficiente de los recursos, de los centros nacionales para una producción más limpia establecidos en los países en desarrollo por el PNUMA y la ONUDI fue creado para aumentar el apoyo técnico y el fomento de la capacidad. Esta red de centros cubre actualmente 42 economías en desarrollo y en transición.

60. Una evaluación del Programa de Producción Limpia del PNUMA y la ONUDI⁴⁰ llevada a cabo en 2007/08 confirmó que se estaban obteniendo resultados positivos y sostenidos en el fomento y el fortalecimiento de las instituciones locales para la prestación de servicios que tenían aceptación entre las empresas, las instituciones públicas y otras organizaciones para impulsar una producción no contaminante. La evaluación concluyó que, en lo relativo al fomento y fortalecimiento institucional, este enfoque había sido el adecuado para la situación de la mayoría de los países en desarrollo y las economías en transición. Sin embargo, la evaluación también sugirió varias mejoras, como el fomento y el mantenimiento de una red de instituciones especializadas que permitieran que en la gestión de los programas se aprovecharan los conocimientos disponibles y se promocionara la cooperación Norte-Sur y Sur-Sur.

VI. Desafíos y obstáculos permanentes

61. El objetivo del 18° período de sesiones de la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible es detectar los desafíos y obstáculos que impiden avanzar hacia el logro de modalidades de consumo y producción sostenibles y en el 19° período de sesiones el objetivo será lograr que la comunidad internacional acuerde un marco de programas para promover el consumo y la producción sostenibles. La celebración de ambos períodos de sesiones de la Comisión ofrece la oportunidad de aprender de experiencias recientes, concienciar acerca de la sostenibilidad a largo plazo y la equidad y elaborar un programa coherente (el marco de programas decenal) para hacer frente a los desafíos de la sostenibilidad:

- Incorporando el interés por el consumo y la producción sostenibles en los sistemas educativos, así como en los sistemas de gobernanza local, nacional, internacional y empresarial
- Señalando medidas e iniciativas prioritarias en los distintos niveles
- Prestando apoyo al aprendizaje entre pares
- Movilizando apoyo para ampliar las iniciativas y programas que han dado resultados
- Alentando las políticas económicas y financieras y las inversiones públicas y privadas que promueven la sostenibilidad
- Proporcionando un entorno propicio en apoyo de la investigación, la innovación y el desarrollo en aspectos cruciales.

³⁹ http://exporthelp.europa.eu/index_es.html.

⁴⁰ ONUDI y PNUMA, Independent Evaluation of the UNIDO-UNEP Cleaner Production Programme (ONUDI, Viena, 2008).

62. Los objetivos que orientan ese programa siguen siendo los mismos que en Johannesburgo⁴¹:

- Lograr que los niveles de vida de los pobres se eleven progresivamente, incluso cuando las opciones de consumo de los ricos reflejen una utilización menos intensiva de los recursos y causen un daño menor al medio ambiente
- Desvincular el crecimiento económico de la degradación ambiental en términos relativos y, cuando sea posible, en términos absolutos, de un modo que sea compatible con la erradicación de la pobreza y el desarrollo humano universal
- Estimular la demanda y la oferta de productos y servicios sostenibles
- Promover la elección de tipos de consumo y estilos de vida más sostenibles, que impliquen un consumo bajo de carbono y
- Fomentar el desarrollo social mediante la inversión en las personas y las comunidades, como se destaca, por ejemplo, en el Nuevo Pacto Verde Mundial⁴².

63. Para que el programa tenga utilidad, se puede considerar la adopción de objetivos concretos. ¿Qué significaría un progreso útil hacia el consumo y la producción sostenibles para 2020? ¿Cómo se diferencian los objetivos de un país a otro en los distintos niveles de desarrollo? Un posible punto de partida para responder a esos interrogantes es el conjunto de prioridades y estrategias regionales seleccionadas en las reuniones regionales de aplicación de la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible, así como en el marco del Proceso de Marrakech.

64. La mesa redonda africana señaló varios obstáculos al consumo y la producción sostenibles, algunos de los cuales se dan en todas las regiones⁴³:

- a) Educación deficiente y falta de concienciación de todos los interesados acerca de los beneficios del consumo y la producción sostenibles;
- b) Deficiencias del gobierno (falta de legislación o de aplicación efectiva de la ley; poco reconocimiento del consumo y la producción sostenibles en la mayoría de las políticas);
- c) Pago de precios demasiado bajos por la utilización de los recursos naturales y ningún pago por contaminar.

65. Otros obstáculos se dan más concretamente en los países en desarrollo:

- a) Datos insuficientes sobre la eficiencia y la contaminación en el uso de los recursos; bajo nivel de supervisión de las actividades económicas que agotan los recursos y degradan el medio ambiente;

⁴¹ Proceso de Marrakech, “Proposed Input to the Commission on Sustainable Development at its eighteenth and nineteenth sessions on a 10-Year Framework of Programmes on Sustainable Consumption and Production”. Tercer proyecto de documento público (2 de septiembre de 2009). Véase <http://esa.un.org/marrakechprocess/draft10YFPIinput.shtml>.

⁴² www.un.org/esa/policy/policybriefs/policybrief12.pdf y <http://www.unep.org/greeneconomy>.

⁴³ “Africa Review Report on Sustainable Consumption and Production” (Mesa redonda africana sobre el consumo y la producción sostenibles, Dar es Salaam, 2008). Véase www.arscp.org.

b) Dependencia de tecnologías obsoletas e ineficientes; falta de información y conocimientos sobre las prácticas de ordenación sostenible en distintos sectores de la economía;

c) Falta de capacidad técnica (por ejemplo, para el desarrollo de productos y la formulación de proyectos de producción más limpia que puedan financiarse, para la elaboración de políticas gubernamentales sobre el consumo y la producción sostenibles que sean eficaces y equitativas y para la aplicación de políticas sostenibles en materia de adquisiciones públicas);

d) Problemas económicos (falta de mecanismos de financiación adecuados para inversiones en el consumo y la producción sostenibles; falta de incentivos financieros; pobreza generalizada);

e) Problemas de organización (instituciones deficientes para la adopción y aplicación de políticas y reglamentaciones; falta de proyectos de colaboración y programas de intercambio orientados a facilitar la comunicación recíproca de conocimientos a nivel regional).

66. Entre los obstáculos señalados en otros procesos y consultas regionales figuran los siguientes:

- Falta de programas para apoyar a las pequeñas y medianas empresas y de incentivos para que incorporen la gestión social y ambiental en sus métodos de trabajo (región de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe)
- Falta de productos sostenibles a precios asequibles, especialmente los alimentos, que representan una gran proporción del gasto de los pobres (región de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe)
- Falta de objetivos más concretos y de metas de consumo y producción sostenibles a nivel regional y nacional (región de la Comisión Económica para Europa)
- Falta de una evaluación integrada de las políticas
- Ausencia de compromiso para cambiar los estilos de vida de los distintos segmentos sociales (región de la Comisión Económica para Europa)
- Ausencia de políticas para promover innovaciones en los sistemas, mejorar la internalización de factores externos y pasar de un consumo basado en los materiales a un consumo “desmaterializado”
- Dificultades para modificar el papel del gobierno, de modo que, en vez de un agente regulador, pase a ser un agente impulsor del cambio que apoye medidas colectivas de las que participen todos los interesados.

67. El programa común debe tener la capacidad de superar los principales obstáculos estratégicos mencionados. En cuanto a sus componentes, es necesario que incluya el intercambio de conocimientos, el acceso a instrumentos y metodologías, la capacitación, el apoyo técnico y el fomento de la capacidad. Un marco de programas decenal podría, como mínimo, ofrecer un modo de organizar e intercambiar información y conocimientos y de actualizar continuamente la base de conocimientos con nuevas enseñanzas adquiridas de la experiencia sobre el terreno. Los gobiernos y otras partes interesadas también podrían beneficiarse del acceso a instrumentos y metodologías para promover el consumo y la producción sostenibles

a lo largo de todo el espectro de decisiones económicas, desde las adquisiciones públicas hasta la gestión de cadenas de producción y distribución y las modalidades de producción más limpia y el consumo sostenible. Además de integrar los diversos instrumentos en “juegos de herramientas” fáciles de usar, el programa también podría proporcionar una plataforma para enseñar a los responsables gubernamentales y a otros interesados la utilización de los instrumentos pertinentes. El programa podría ayudar a los encargados de adoptar decisiones a seleccionar y aplicar la combinación adecuada de programas y políticas para hacer frente a los obstáculos y barreras que enfrenta cada país, sector o segmento de la sociedad. Por último, el programa podría constituir un vehículo que contribuyera a que las medidas que se adoptaran a todos los niveles recibiesen el apoyo técnico y los recursos financieros adecuados.
