

OECD ENVIRONMENTAL STRATEGY: 2004 REVIEW OF PROGRESS

Summary in Spanish

ESTRATEGIA MEDIOAMBIENTAL DE LA OCDE: EVALUACIÓN DE PROGRESOS 2004

Resumen en español

La Estrategia Medioambiental de la OCDE fue adoptada por los países miembros de la OCDE en 2001.

La *Estrategia Medioambiental de la OCDE para la Primera Década del Siglo XXI* fue adoptada por los ministros de medio ambiente de la OCDE el 16 de mayo de 2001 y ratificada por la Reunión del Consejo de Ministros de la OCDE el 17 de mayo de ese mismo año. Esta estrategia define cinco objetivos, estrechamente relacionados entre sí, tendentes a potenciar políticas medioambientales rentables y operativas en el marco del desarrollo sostenible. En ese contexto, los países miembros de la OCDE identificaron los problemas primordiales que se planteaban a la hora de alcanzar esos objetivos, elaboraron una lista con 71 acciones nacionales orientadas a solucionarlos y solicitaron a la OCDE que los apoyara centrandó su trabajo en determinadas áreas. Las principales cuestiones suscitadas por la *Estrategia* han quedado plasmadas en la *Perspectiva Medioambiental de la OCDE* de 2001 como aquellos problemas medioambientales que deben ser tratados de forma urgente si se quiere alcanzar el objetivo a largo plazo consistente en garantizar la sostenibilidad medioambiental.

Pero será necesario contar con medidas mucho más ambiciosas para garantizar su plena aplicación.

El presente informe evalúa los primeros progresos realizados en la aplicación de la *Estrategia Medioambiental de la OCDE*. En general, se observa que, aunque los países han efectuado un buen inicio en ciertos ámbitos, si se pretende aplicar plenamente la *Estrategia* para 2010, será necesario contar con medidas mucho más ambiciosas, ya que las políticas actuales resultan insuficientes para proteger adecuadamente la biodiversidad o hacer frente al cambio climático, y la desvinculación de las presiones medioambientales y del crecimiento económico se está llevando a cabo demasiado lentamente en algunos sectores. El informe identifica una serie de problemas que pueden obstaculizar la

reforma de las políticas medioambientales –incluidos tanto los problemas políticos propiamente dichos, tales como la escasa coordinación política, como la inadecuación de la información- y a los que habrá que hacer frente. En consecuencia, los ministros de medio ambiente de la OCDE tendrán que colaborar cada vez más estrechamente con sus homólogos de otros ministerios y países y con representantes del mundo empresarial y de la sociedad civil para lograr el desarrollo y la aplicación de las políticas medioambientales pertinentes.

Objetivo 1:
mantener la integridad de los ecosistemas.

El objetivo 1 de la *Estrategia Medioambiental de la OCDE* se centra en mantener la integridad de los ecosistemas mediante una gestión eficaz de los recursos naturales, señalando a este efecto tres áreas prioritarias de actuación: el cambio climático, los recursos de agua dulce y la biodiversidad.

Aunque las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) siguen aumentando en numerosos países de la OCDE, la mayoría de ellos han reducido la intensidad GEI de su crecimiento económico y se han asociado con el sector privado y otros países a fin de desarrollar, de forma conjunta, instrumentos y nuevas tecnologías para hacer frente al cambio climático. Aproximadamente la mitad de los países de la OCDE cuentan con impuestos sobre el carbón o la energía y un número similar ha formalizado acuerdos voluntarios con la industria para luchar contra el cambio climático; además, los esquemas de comercialización de emisiones están ganando importancia.

Será preciso adoptar nuevas políticas a fin de que los países miembros de la OCDE cumplan sus actuales objetivos en materia de clima y puedan adaptarse al futuro cambio climático.

Con todo, es obvio que será preciso adoptar nuevas medidas si se quieren cumplir las metas fijadas por la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, por no hablar de los objetivos aceptados por la mayoría de los países de la OCDE en el Protocolo de Kioto. Aunque los esquemas de comercialización de emisiones, los impuestos sobre el carbón y los mecanismos de flexibilidad basados en proyectos acaban de empezar a introducirse en los países de la OCDE, todos estos instrumentos constituirán elementos cada vez más importantes de aquellas combinaciones políticas futuras que se adopten para combatir el cambio climático, a fin de mantener los costes a un nivel aceptable. Habida cuenta de que se espera que el cambio climático produzca notables repercusiones en las próximas décadas, pese a los compromisos actuales tendentes a reducir las emisiones de GEI, será necesario que los países miembros de la OCDE redoblen esfuerzos para integrar la adaptación al cambio climático tanto en sus políticas internas como en los programas de ayuda al desarrollo.

La mayoría de los países miembros de la OCDE han logrado administrar sus recursos de agua dulce de forma a garantizar la satisfacción de las necesidades humanas; con este fin, han adoptado

Los países miembros de la OCDE han progresado en el control de la demanda de agua y tienen en cuenta, además, problemas tales como el acceso y la asequibilidad de los servicios de agua.

diferentes medidas que incluyen, entre otras, la generalización de los mecanismos de tarificación del agua como método para controlar la demanda. Asimismo, han prestado una atención creciente a cuestiones sociales tales como el acceso y la asequibilidad de los servicios de agua para aquellas economías domésticas que poseen bajos niveles de renta. Uno de los mayores desafíos en este terreno consiste en diseñar y aplicar políticas de gestión del agua que reflejen mejor las necesidades en agua dulce tanto de los ecosistemas como de los humanos. Los países miembros de la OCDE se han comprometido a desarrollar planes integrados de gestión de los recursos hídricos para 2005, pero tendrán que dedicarles sustanciales inversiones para asegurar su correcta aplicación. Si bien es cierto que la mayoría de los países usan de forma sostenible sus recursos hídricos a escala nacional, este hecho puede esconder, sin embargo, que se dé un uso no sostenible en algunas regiones (p. ej., en regiones áridas o semiáridas) o en determinados periodos.

En los países miembros de la OCDE, se han limpiado las masas de agua más contaminadas y se han reducido significativamente los vertidos localizados en aguas superficiales, en especial, los de los sistemas de aguas residuales industriales y urbanas. Sin embargo, se han realizado menos progresos en la reducción de la polución procedente del arrastre de nutrientes agrícolas o de otras fuentes de contaminación no puntuales; en este sentido, la mayoría de los países de la OCDE aún no cumple con la norma básica de calidad que rige para las aguas interiores (adecuación para pesca y baño) y, lo que es más, en gran parte de ellos, la calidad de las aguas subterráneas tiende a empeorar, debido, principalmente, a las elevadas concentraciones de pesticidas y nitratos y, en determinados casos, a la salinización.

Continúa la pérdida de biodiversidad fuera de las zonas protegidas y se siguen sobreexplotando los recursos comunes, tales como las reservas pesqueras.

Las zonas protegidas establecidas para poder alcanzar los objetivos en materia de biodiversidad representan ya el 14,6% del territorio total de los países de la OCDE, y se ha progresado un poco en la creación de redes ecológicas —estableciendo pasarelas que conectan unas zonas protegidas con otras. No obstante, la gestión de las zonas protegidas precisa de notables mejoras, y urge que se protejan más zonas marinas. En cualquier caso, no se está haciendo lo suficiente para frenar la pérdida de biodiversidad y la fragmentación fuera de las zonas protegidas o para aplicar un enfoque medioambiental a la gestión de los recursos naturales, lo que refleja la falta de integración de las cuestiones relativas a la biodiversidad en las políticas sectoriales (p. ej., en las políticas en materia de agricultura, pesca, explotaciones forestales o turismo). El porcentaje de especies conocidas en peligro sigue aumentando, mientras los indicadores que computan el número total de vertebrados salvajes continúan registrando constantes descensos.

Aunque en los últimos años han entrado en vigor acuerdos internacionales esenciales para lograr una gestión sostenible de los recursos pesqueros, aún es demasiado pronto para que su aplicación haya podido ralentizar la continua tendencia a la sobreexplotación de las reservas pesqueras.

Los países miembros de la OCDE están recurriendo a un mayor abanico de instrumentos políticos para incentivar el uso sostenible y la conservación de la biodiversidad, pero el gasto total (tanto público como privado) en la conservación de la naturaleza sigue siendo limitado. Cabe señalar que, en especial, están aumentando el empleo de instrumentos de mercado (tasas, cánones e impuestos medioambientales) con el fin de fomentar el uso sostenible de la biodiversidad, así como la atribución de derechos de propiedad bien definidos, tales como la utilización de cuotas individuales transferibles en el ámbito pesquero o de derechos de desarrollo transferibles para la conservación de humedales.

Objetivo 2:
desvincular las presiones medioambientales del crecimiento económico.

El objetivo 2 de la *Estrategia Medioambiental de la OCDE* hace hincapié en la necesidad de desvincular las presiones medioambientales del crecimiento económico a la hora de elaborar modelos de consumo y producción sostenibles. En este sentido, se centra en los sectores prioritarios que constituyen la agricultura, el transporte y la energía.

Hay que redoblar esfuerzos para hacer desaparecer gradualmente o reformar las subvenciones agrícolas que resultan perjudiciales para el medio ambiente.

A pesar de que se ha logrado reducir en cierta medida las presiones medioambientales negativas generadas por la agricultura, aún queda mucho por hacer. Innegablemente, se ha limitado la utilización de la tierra y la pérdida del suelo, se ha ralentizado la pérdida a largo plazo de biodiversidad agrícola, y se ha registrado cierta disminución en las emisiones de gases de efecto invernadero procedentes de la agricultura. Pese a todo, el recurso al agua para usos agrícolas ha aumentado y los niveles de arrastre de nutrientes y pesticidas siguen siendo elevados en numerosos países. Muchos países de la OCDE están combatiendo los problemas medioambientales causados por la agricultura imponiendo cada vez más medidas y condicionantes medioambientales agrícolas, en virtud de las cuales los agricultores deben reunir ciertas condiciones medioambientales si quieren poder contar ayudas públicas. Con todo, el sostenimiento de los precios de mercado, los pagos condicionados a la fabricación de determinados productos y las subvenciones acordadas en función de ciertos factores de producción –los tipos de ayudas potencialmente más perjudiciales para el medio ambiente– aún representan el 80% del apoyo total a la agricultura.

Cabe señalar que un hecho de consideración ha sido el establecimiento, en todos los países miembros de la OCDE, de un sistema de control normativo para hacer frente a las repercusiones

Aunque se han reducido significativamente los contaminantes atmosféricos procedentes del transporte, será imprescindible recurrir a políticas más ambiciosas a fin de afrontar la congestión urbana y cumplir las normas de calidad del aire.

negativas potenciales que pudieran tener los organismos genéticamente modificados en el medio ambiente y la salud.

Aunque durante cierto tiempo se han reducido los efectos sobre el medio ambiente y la salud de algunos de los principales contaminantes atmosféricos procedentes del transporte en los países de la OCDE, las emisiones de la mayoría de contaminantes siguen siendo elevadas, y se continúa rebasando los límites fijados para garantizar la calidad del aire, así como las cargas y los niveles críticos de acidificación, eutroficación y ozono troposférico. Los progresos en materia de limitación de la contaminación acústica, prevención de la fragmentación del hábitat y reducción de los vertidos procedentes del transporte son más lentos, debido a la continua expansión de las redes de carreteras y de la actividad de transporte en general. Por último, las emisiones de dióxido de carbono originadas por el transporte han seguido aumentando.

Basándose en la mejor tecnología de control existente actualmente, en todas las regiones de la OCDE, se han fijado calendarios normativos para 2008, a fin de alcanzar los objetivos de calidad del aire y de limitación de emisiones. En este sentido, numerosos países han emprendido la reforma de sus sistemas impositivos en materia de transporte para acotar mejor las externalidades medioambientales y la congestión, y para fomentar la evolución hacia modos de transporte menos perjudiciales desde el punto de vista medioambiental; otros países, por su parte, han introducido o extendido sistemas de tranvías o de transporte urbano sobre raíles y han incrementado la capacidad de los trenes de pasajeros interurbanos para promover el uso de los transportes públicos. Sólo unos pocos países han recurrido a políticas específicamente orientadas a reducir la tendencia a la extensión de las aglomeraciones urbanas y sus correspondientes efectos medioambientales adversos. En cuanto a la disminución de los riesgos medioambientales derivados del transporte marítimo, en 2001, los países miembros de la OCDE adoptaron un plan de acción para luchar contra los buques irregulares y, en 2003, Europa aprobó un calendario acelerado para eliminar los buques monocasco del transporte de petróleo; sin embargo, hasta que este plan sea plenamente operativo, la contaminación marina por petróleo y otras sustancias peligrosas seguirá constituyendo una amenaza. Por otra parte, no cabe olvidar que urge hacer frente, asimismo, a las consecuencias del rápido crecimiento del transporte aéreo, responsable de cerca del 11% del consumo total de la energía empleada en transporte. Por último, resulta necesario integrar mejor el transporte y la planificación urbana, así como recurrir a evaluaciones medioambientales estratégicas para la planificación en materia de transporte.

En cuanto al tercer punto, la eficacia de la energía empleada

Aunque la eficacia energética va mejorando, una tarificación más adecuada y un mayor interés por las nuevas tecnologías podrían reducir significativamente los efectos medioambientales negativos de la utilización de energía.

Objetivo 3: *mejorar la información para facilitar la toma de decisiones.*

para usos industriales, domésticos y comerciales ha mejorado como resultado del cambio del estado de la técnica, que se ha visto, además, respaldado por una combinación de incentivos de tarificación y de acuerdos normativos y voluntarios aplicables a edificios, electrodomésticos y motores eléctricos. Pese a todo, una gran parte del potencial de mejora de la eficacia energética sigue infravalorado, incluso en las opciones menos onerosas o gratuitas; por ejemplo, el consumo de energía de los aparatos en *standby*, en especial, de los aparatos electrónicos de consumo, carece de regulación en la mayoría de los países de la OCDE.

Respecto a la producción y transformación de energía, las fuerzas del mercado y las reformas normativas han promovido la sustitución del carbón por el gas en numerosos países de la OCDE, con los consecuentes beneficios medioambientales que esto implica. Las políticas fiscales, la compensación de las tarifas por unidad (*feed-in tariff*), los certificados de energía renovable comercializables y otras políticas de fomento han suscitado un rápido desarrollo de las fuentes de energía renovable y un mayor uso combinado de las diferentes fuentes de energía, si bien es cierto que a partir de un nivel de partida muy bajo. Esta evolución ha reducido la intensidad en carbono de la producción de energía, lo que, a su vez, ha hecho descender aún más las emisiones de dióxido de azufre, de material particulado y de otros contaminantes atmosféricos. Además, recientemente, se han lanzado varias iniciativas a fin de investigar la viabilidad y la rentabilidad de la captura y el almacenamiento del carbono. La combinación del cambio estructural y de las mejoras de la eficacia energética han hecho que el uso de la energía se haya desvinculado en cierta medida del crecimiento económico. Con todo, es poco probable que se siga progresando sin políticas y medidas sustancialmente más ambiciosas, como sería el reflejar mejor los costes medioambientales en los precios de la energía o generalizar más rápidamente las tecnologías más limpias.

El objetivo 3 de la *Estrategia Medioambiental de la OCDE* subraya la necesidad de mejorar la información para facilitar la toma de decisiones, en especial, recurriendo a indicadores que sirvan para evaluar los progresos efectuados. En un claro esfuerzo de transparencia, numerosos países miembros de la OCDE elaboran pequeños conjuntos de indicadores de síntesis, especialmente diseñados por su valor comunicativo, y algunos llevan a cabo acciones de observación medioambiental. Es indudable que el número de países que recopilan información medioambiental y la difunden ha aumentado, al igual que se ha ampliado el alcance temático de la información que tratan. Entre los mayores logros, cabe resaltar la confección regular de inventarios de emisiones atmosféricas y el establecimiento de registros operativos de

La mejor recopilación y difusión de la información medioambiental está contribuyendo a incrementar la transparencia y la responsabilización.

Objetivo 4: *incidir en la interfaz social y medioambiental.*

Los países miembros de la OCDE se esfuerzan por paliar los riesgos que la producción y el uso de productos químicos pueden implicar para el medio ambiente y la salud.

emisiones y transferencia de contaminantes (RETC) en cerca de la mitad de los países miembros de la OCDE. Además, cada vez se utilizan más las eficaces tecnologías de red para transmitir e intercambiar información medioambiental. Por su parte, las evaluaciones de efectos, los estudios sobre rentabilidad y los análisis coste-beneficio se están generalizando. Asimismo, se han alcanzado acuerdos para extender, en un futuro próximo, la metodología de la OCDE en materia de revisiones de la evolución medioambiental a algunos países no miembros.

Sin embargo, en algunos ámbitos de importancia –tales como la biodiversidad, los aspectos económicos de la evolución medioambiental o los riesgos de la contaminación tóxica-, siguen escaseando datos y detalles sectoriales de calidad y pertinentes a la hora de tomar decisiones políticas. Así, puede decirse que la pertinencia de la información y la posibilidad de compararla entre países y épocas aún necesita considerables mejoras. Por último, numerosos países hallan cada vez más difícil responder a la creciente demanda de información medioambiental y mantener, a la vez, la continuidad en sus actividades informativas principales.

El objetivo 4 de la *Estrategia Medioambiental de la OCDE* destaca la necesidad de incidir en la interfaz social y medioambiental. Los países de la OCDE han seguido progresando en este campo, por ejemplo, mediante: la elaboración de un Sistema Armonizado Mundial de Clasificación y Etiquetado de los Productos Químicos; el sometimiento a prueba y la evaluación de alteradores endocrinos; el establecimiento y la revisión de orientaciones generales de test en materia de productos químicos, y la prevención de peligros derivados de catástrofes. Asimismo, han acelerado los procedimientos de prueba y evaluación de los productos químicos producidos en grandes cantidades. El Convenio de Rotterdam sobre el Procedimiento de Consentimiento Fundamentado Previo aplicable a ciertos Plaguicidas y Productos Químicos Peligrosos Objeto de Comercio Internacional entró en vigor en febrero de 2004 y el Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes lo hará en mayo de 2004. Además, algunos países han adoptado medidas para limitar la exposición de grupos particularmente vulnerables a productos químicos peligrosos y a la contaminación atmosférica.

Por otra parte, unos cuantos países miembros de la OCDE han utilizado algunos de los ingresos generados por los impuestos medioambientales para reducir los costes laborales, aunque los efectos sobre el empleo de esta estrategia de “doble dividendo” aún están por evaluar. La mayoría de los países ha recurrido a un amplio abanico de medidas, tales como las medidas de ajuste de las tarifas, las medidas de apoyo directo a los ingresos y la utilización de bonos de servicios para garantizar el acceso y la asequibilidad del agua, de

la energía y de los servicios de eliminación de residuos para las economías domésticas con rentas poco elevadas, a la vez que han seguido manteniendo los incentivos de mejora medioambiental. La mayoría de miembros de la OCDE han progresado también en materia de información, participación, acceso a la justicia en cuestiones medioambientales y educación medioambiental. Cabe indicar, sin embargo, que el acceso a la información medioambiental suele ser desigual cuando la información está en manos de ministerios diferentes del de medio ambiente o de organismos semipúblicos.

Objetivo 5: mejorar la gobernanza y la cooperación en materia de medio ambiente a escala mundial.

La movilización de recursos resulta insuficiente para alcanzar los objetivos medioambientales acordados a nivel internacional, tales como el acceso al agua y a los servicios de saneamiento.

El objetivo 5 de la *Estrategia Medioambiental de la OCDE* recalca la necesidad de mejorar la gobernanza y la cooperación internacionales, dada la interdependencia medioambiental mundial. La gobernanza medioambiental internacional se ha visto reforzada por la entrada en vigor de ciertos acuerdos medioambientales multilaterales (AMM). Los países miembros de la OCDE han firmado un número incluso mayor de convenios, algunos de los cuales aún no se encuentran en vigor; han respaldado medidas para fortalecer los mecanismos de seguimiento o revisión de varios convenios ya existentes y para mejorar la cooperación entre las secretarías de los diferentes AMM. Además, los acuerdos económicos incluyen, cada vez con mayor frecuencia, elementos medioambientales –sirvan como ejemplo los acuerdos de inversión y comerciales regionales y bilaterales, y la Declaración de los Ministros de la OMC de 2001 (Agenda para el Desarrollo de Doha). En contraposición, se ha avanzado muy poco en la ratificación de ciertos acuerdos internacionales relativos a la responsabilización en caso de daños medioambientales.

Los países miembros del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE (CAD) han desbloqueado, desde 1998, entre 50 000 millones y 55 000 millones de dólares estadounidenses por año en concepto de ayuda oficial al desarrollo (AOD), de los cuales unos 5 000 ó 6 000 millones se han dedicado anualmente a actividades relacionadas con el medio ambiente. Los miembros del CAD se esfuerzan asimismo en integrar las soluciones a problemas medioambientales, tales como el cambio climático, en el núcleo de sus actividades de ayuda al desarrollo. Pese al incremento de la inversión extranjera directa, la movilización de recursos actual resulta insuficiente para alcanzar los objetivos acordados a nivel internacional, tales como el Compromiso de Johannesburg sobre Acceso al Agua Potable y a los Servicios de Saneamiento.

Los países miembros de la OCDE acordaron en 2003 estrategias comunes para incorporar las consideraciones medioambientales en la concesión de créditos a la exportación. Desde entonces, algunos países de la OCDE han aumentado sus exigencias en materia de evaluación de repercusiones medioambientales para los proyectos

que benefician de garantías de crédito y han adoptado otras medidas para asegurar la transparencia a la hora de integrar los objetivos medioambientales en la planificación de proyectos y las decisiones de financiación. Además, han fomentado la aplicación de las directrices de la OCDE para empresas multinacionales, incluyendo sus componentes medioambientales. Aplicar sistemas de gestión medioambiental y elaborar informes medioambientales es una práctica en crecimiento en el sector empresarial de los países de la OCDE, aunque aún son pocas las empresas que realizan una contabilización sistemática de los costes medioambientales y los correspondientes informes y son incluso menos las que recurren a terceros para certificar sus informes.

Perspectivas de futuro en la OCDE:

La OCDE seguirá respaldando la aplicación de la Estrategia Medioambiental de la OCDE en los diferentes países.

Aunque se ha avanzado en la aplicación de la mayoría de las acciones nacionales incluidas en la *Estrategia Medioambiental de la OCDE*, será necesario tomar nuevas medidas si se desea que todas las acciones queden completadas para 2010, ya que, hoy por hoy, subsisten ciertos obstáculos para la reforma política, tales como: la necesidad de integrar mejor las cuestiones medioambientales en las políticas económicas y sectoriales; el miedo a ser menos competitivo o a que se produzcan consecuencias sociales negativas; la mejora del conocimiento científico, y la recopilación de información sobre el medio ambiente fiable y fácilmente comparable. La OCDE seguirá ayudando a los países miembros a aplicar la *Estrategia Medioambiental de la OCDE* analizando la forma de superar los mencionados obstáculos y supervisando el progreso de cada país mediante indicadores medioambientales y revisiones nacionales de evolución medioambiental.

Los resúmenes multilingües son traducciones de extractos de publicaciones de la OCDE editadas originariamente en inglés y francés. Pueden obtenerse de forma gratuita en la OECD Online Bookshop www.oecd.org/bookshop/.

¿Tiene preguntas o comentarios?

Póngase en contacto con la Unidad de Derechos y Traducciones, Dirección de Asuntos Públicos y Comunicación de la OCDE (*OECD Rights and Translation Unit, Public Affairs and Communications Directorate*).

E-mail: rights@oecd.org

Fax: (+33) (0)1 45 24 13 91

Dirección: OECD Rights and Translation Unit (PAC)
2, rue André-Pascal
75775 Paris cedex 16
Francia

Visite nuestro sitio web en www.oecd.org/rights/

Este resumen no es una traducción oficial de la OCDE.



© OECD, 2004

Se autoriza la reproducción del presente resumen, siempre y cuando se mencionen la nota de copyright de la OCDE y el título de la publicación original.