

LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO SOSTENIBLE DE LA UNION EUROPEA EN EL CONTEXTO GLOBAL: DE RIO A JOHANNESBURGO

*Domingo Jiménez Beltrán**

Con el transcurso de los años, la Unión Europea ha ido desarrollando una estrategia propia en materia de protección medioambiental cuyas coordenadas vienen enmarcadas por las iniciativas mundiales de Estocolmo, Río, y la que tendrá lugar en Johannesburgo en septiembre de 2002. A lo largo de este artículo, se hace una revisión de los objetivos medioambientales que se definieron en la Cumbre de Estocolmo de 1972 y en la de Río en 1992, para dar paso, seguidamente, a un análisis pormenorizado de la Agenda comunitaria medioambiental, describiendo su marco regulador, las metas conseguidas y los retos más inmediatos para el éxito de la estrategia comunitaria de desarrollo sostenible.

Palabras clave: *medio ambiente, desarrollo sostenible, política comunitaria, UE.*

Clasificación JEL: *K32, Q38.*

1. Introducción: ¿Dónde estamos y a dónde vamos?

Esta pregunta nos la hacíamos en noviembre de 2001¹ y desde entonces hemos aprendido más sobre la situación y tendencias en la Unión Europea (UE), y se han aclarado algo las perspectivas de cara a la Cumbre de Johannesburgo.

Esta mayor claridad no lo es necesariamente en el sentido positivo, ya que se ha desinflado significativamente a nivel de la UE la ilusión creada por el llamado proceso de Cardiff (Consejo Europeo de junio de 1998 en el que se emplazó a todas las políticas económicas y sectoriales relevantes de la UE a rendir cuen-

tas en clave de integración ambiental) y que culminó en el Consejo Europeo de Gotemburgo de junio 2001, en el que la Comisión presentó una prometedora propuesta de «Estrategia para el desarrollo sostenible», completándose en febrero con una propuesta sobre su dimensión externa. El Consejo abrió un proceso de construcción progresiva de la misma, con el Consejo de Barcelona como hito principal (o quasi «clímax» del proceso) también para consolidar el liderazgo de la UE de cara a la Cumbre de Johannesburgo.

Si hacemos abstracción de lo que ha ocurrido desde el 11 de septiembre, no cabe duda de que tanto a nivel mundial como, sobre todo, dentro de la UE se han producido cambios conceptuales y perceptivos importantes en lo que se refiere al medio ambiente y, sobre todo, a su integración en el desarrollo como parte del término «desarrollo sostenible». Y es la puesta en práctica de este proceso lo que se esperaba y se espera todavía de Johannesburgo.

* Director Ejecutivo. Agencia Europea de Medio Ambiente (AEMA).
Fecha de esta versión: junio de 2002.

¹ IV Congreso Nacional de Periodismo Ambiental, Madrid 21-22 noviembre 2001. Publicado en la revista *Ecología Política* N° 22. Diciembre 2001.

Para medir las expectativas y, consecuentemente, el grado de frustración (o de oportunidad perdida) que puede representar Johannesburgo, es positivo repasar lo ocurrido a partir de Río 1992, sin olvidar mencionar la primera Cumbre de Naciones Unidas en Estocolmo en 1972 que para mí, también profesionalmente, fue un punto de partida junto con el Consejo Europeo de París de ese mismo año, donde se acuñó la política ambiental comunitaria.

Estocolmo-Río-Johannesburgo y su influencia en la Agenda de la UE

La Cumbre de Río dio un contenido de futuro a la política ambiental al encastrarla, sin desvirtuarla, en el núcleo del concepto de «desarrollo sostenible». Pero fue ya en la Cumbre de Estocolmo cuando quizá se empezó a reflexionar sobre un nuevo concepto para el desarrollo, un concepto *de* futuro (que se pueda mantener) y *con* futuro (por ser aceptable y conveniente).

La Cumbre de Estocolmo, en 1972, se identificó como la Cumbre del Desarrollo Humano y en ella se trató de superar la idea de que el medio ambiente era una carga o limitación para el desarrollo. La Cumbre de Río de 1992, cinco años después del informe de la Comisión Brundtland, «El futuro en nuestras manos», que acuñaba el concepto de «desarrollo sostenible» (que, hay que recordarlo, es aquel «que asegura la satisfacción de las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras de satisfacer las propias»), se presentó como la cumbre del «desarrollo y medio ambiente» con un ánimo integrador y ahora la Cumbre de Johannesburgo, en 2002, se pretende que sea la cumbre del «desarrollo sostenible».

Y las referencias generales generadas en Río, en particular la Agenda 21 y la Declaración, han sido el asidero que ha permitido que progresase el concepto de «desarrollo sostenible», concepto en un principio vejado o ridiculizado como teorizante y de extracción ecologista, pero que finalmente se ha impuesto en la UE:

- Primero, formalmente, al establecerse como objetivo de la UE ya en el Tratado de Amsterdam, y ante el cual las políticas del Mercado Único y económicas y de la propia Unión Monetaria serían instrumentales.

- Segundo, políticamente, al poner en marcha, en la Cumbre de Gotemburgo en junio de 2001, una verdadera estrategia comunitaria para el desarrollo sostenible o, mejor dicho, para el desarrollo más sostenible.

- Tercero, prácticamente, al haber asumido el propio Consejo Europeo, la máxima instancia comunitaria, la ejecución de la estrategia, con revisiones anuales en cada Cumbre de primavera, sobre la base de los llamados Informes de Síntesis que, con unos 40 indicadores que cubren las dimensiones sociales, económicas y ambientales del «desarrollo sostenible» o simplemente del desarrollo deseable, se pretende sean un baremo del verdadero progreso en la consecución de una mayor calidad de vida para todos (principio de equidad), con un menor uso y degradación de los recursos naturales (principios de efectividad y eficacia).

Y a esta introducción práctica del concepto ha contribuido decisivamente el hecho de que muchos grupos activos de la sociedad civil, como colectivos locales y las asociaciones empresariales más avanzadas, que pueden identificarse como los «hacedores» (*doers*) ya que son los que finalmente ejecutan las políticas, han tomado el «desarrollo sostenible» como un instrumento de programación a medio plazo y de gestión; los municipios, a través de la Agenda Local 21, han propiciado incluso una competitividad entre ciudades; y las empresas con la referencia al *triple bottom line*, o a la triple dimensión social, económica y ambiental de un negocio que aspira a ser duradero o sostenible, ya han conseguido que aquéllas que entran en el Índice Dow Jones de la Sostenibilidad hayan dado más beneficios en bolsa que el resto.

Río dio un contenido de futuro a la política ambiental al transformarla, e instrumentarla, en el núcleo o nódulo aglutinador de un nuevo modelo de desarrollo (no menos desarrollo, sino distinto) y con ello superar la percepción más bien reactiva imperante con respecto a la conservación de la naturaleza y la protección del medio ambiente.

¿Y ha sido significativa esta aportación? Hoy, diez años después, creo que podemos decir que sí, aunque ciertamente no suficiente. Río, con ser mucho Río, no bastó ni para arrumbar mínimamente los desarrollos acelerados e insostenibles de muchas políticas y sectores económicos, ni para trascender social y ambientalmente el proceso de globalización más allá de su contenido económico y mercantilista y, ni siquiera, para propiciar una mejora generalizada del medio ambiente. Y, sobre todo, no ha sido suficiente para reducir las diferencias y expectativas Norte-Sur, o entre países desarrollados y en desarrollo y que siguen teniendo, con honrosas excepciones, agendas separadas. ¿Es una buena base para el futuro?

Río y sus instrumentos conceptuales o de principio (Declaración de Río), programáticos (Agenda 21) y de ejecución (Convenios de Cambio Climático, Biodiversidad, Desertificación, etcétera) siguen siendo válidos, pero no parecen en absoluto suficientes, en particular en las áreas de gobernabilidad (donde podría hablarse de una Organización Mundial para el Medio Ambiente o para el Desarrollo Sostenible —con recursos de PNUMA y PNUD²— y que replicase la OMC), financiación (donde deberían generarse recursos más estables que la AOD³ en regresión, y se habla de una fiscalidad global) y, sobre todo, de vigilancia o seguimiento continuo y evaluación de logros y tendencias, en particular en la aplicación de los convenios internacionales, donde se requerirían capacidades independientes similares a las de la Agencia Europea del Medio Ambiente. De hecho, hay una propuesta del Director Ejecutivo del PNUMA, Klaus Töpfer, para crear, con apoyo comunitario, una Agencia para África, que podría extenderse a otras regiones.

Un salto en el tiempo en la UE

Treinta años para que el medio ambiente pase de ser un factor limitador del desarrollo a ser un elemento a integrar en el

sistema o en el desarrollo, para finalmente devenir el sistema o desarrollo en sí mismo a través del concepto de «desarrollo sostenible».

El medio ambiente ha pasado, conceptualmente al menos, pero también dentro de las estrategias y políticas más progresistas, y ciertamente en el caso de la UE (aunque no lo sea en la práctica en algunos de sus Estados miembros), de ser algo ajeno al sistema socioeconómico a ser algo a integrar en dicho sistema (principio de integración) en primer lugar y, finalmente, a ser el sistema en sí mismo, con su aportación al «desarrollo sostenible» y su triple dimensión socioeconómica-ambiental sin solución de continuidad.

Nada mejor para concretar dónde estamos y a dónde vamos en la UE que enmarcar el avance en el contexto global para:

- Primero, hacer una diagnosis de la situación ambiental y del progreso hacia un desarrollo más sostenible en la UE, y de las expectativas de cambio posibles.
- Segundo, analizar la evaluación del marco global, las aportaciones y limitaciones de la Conferencia de Río y las expectativas de Johannesburgo, siempre visto desde la UE.
- Finalmente, hacer unas reflexiones generales sobre los elementos que se perfilan de interés para un futuro mejor a nivel global, comunitario y nacional.

2. Diagnósis y pronósis de la situación en el ámbito de la UE

En junio de 1999 tuve ocasión de presentar a los ministros de Medio Ambiente, reunidos en Luxemburgo, el informe de la Agencia Europea del Medio Ambiente, *Medio Ambiente en la UE en el umbral del siglo XXI*, que no sólo hacía una evaluación integrada de la situación⁴ sino que sobre todo tenía el atrevimiento de asomarse al siglo XXI a través de modelos para pre-

² PNUMA: Programa de las Naciones Unidas para el medio ambiente.
PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

³ AOD: Ayuda Oficial al Desarrollo.

⁴ Bajo el concepto innovador del análisis de la cadena FPEIR – Fuerzas motoras (energía, transporte, etcétera) – Presiones (emisiones contaminantes – cambios del uso del suelo, etcétera) – Estado ambiental (calidad del aire, del agua, etcétera) – Impacto (salud, degradación del territorio, etcétera) y Respuestas (tecnológicas, legislativas, etcétera).

decir la situación (si todo seguía su curso) en el año 2010, predicciones que fueron confirmadas (o más bien reforzadas) por el informe de la OCDE de 2001.

Ni la situación ambiental ni las tendencias a corto plazo eran las esperadas o deseables, pudiendo incluso empeorar en algunos casos, como en la producción y descarga de residuos, degradación de suelos, del territorio, de la cubierta vegetal y de la diversidad biológica, mayores exposiciones a sustancias químicas y a los efectos de la degradación de la capa de ozono, e incrementos en emisiones de gases de efecto invernadero y cambio climático. Y todo esto a pesar de que podía afirmarse que la política ambiental comunitaria era un éxito en sí misma, pero la situación y tendencias no deseadas provenían de los desarrollos inadecuados y no coherentes con el objetivo comunitario del «desarrollo sostenible», en políticas económicas y sectoriales tales como transporte, turismo, planificación territorial y usos del suelo, desarrollo del tejido urbano e infraestructura, cuyas presiones ambientales se acoplaban al desarrollo económico, con el transporte y tráfico rodado creciendo incluso más rápido que la economía.

Y esta diagnosis y prognosis ha sido posteriormente actualizada anualmente en los años 2000, 2001 y 2002 (en proceso de edición) mediante las ya también clásicas «señales ambientales» producidas en junio de cada año y que con unos 100 indicadores permiten vigilar periódicamente al «paciente ambiental». Los principales indicadores aparecen en el Cuadro 1.

Estos análisis han permitido a la Agencia Europea de Medio Ambiente (AEMA) una identificación preliminar de áreas que requieren una acción comunitaria reforzada y que han sido tomadas como tales tanto al fijar las del 6º Programa de Acción en materia de medio ambiente, «Nuestro futuro, nuestra elección», como las de la Estrategia para el Desarrollo Sostenible. Se describen, a continuación estas cinco prioridades ambientales y sectoriales:

- *Cambio climático.* Reducción de gases de efecto invernadero. Reducción y uso racional de combustibles fósiles. (Eficiencia energética y energías renovables).

CUADRO 1
PRINCIPALES INDICADORES
MEDIOAMBIENTALES DE LA AEMA

Tema	Indicador	Clave
Cambio climático		
1. Cambio climático	Emisiones de gases de efecto invernadero.....	-
Naturaleza y biodiversidad		
2. Naturaleza y biodiversidad	Áreas designadas de «Protección Especial».....	=
3. Calidad del aire	Contaminación atmosférica - lluvia ácida	+
Medio ambiente y salud		
4. Calidad del aire	Contaminación atmosférica - ozono troposférico	+
5. Calidad del aire urbano	Emisiones de contaminantes atmosféricos en zonas urbanas	=
6. Calidad del agua	Contaminación de las aguas - concentraciones de nitrato, nitrógeno y fósforo en los grandes ríos.....	=
7. Sustancias químicas.....	No hay indicador debido a la falta de datos comparables	?
Residuos y recursos		
8. Residuos	Residuos peligrosos y municipales..	=
9. Uso de los recursos.....	Consumo de energía.....	-
10. Cantidad de agua	Extracción de agua en Europa	=
11. Uso del suelo	Uso del suelo - agrícola, prados, cultivos permanentes, bosques, zonas urbanas, red de carreteras...	=

NOTAS:

- + Buenos progresos para alcanzar los objetivos, mejoras.
- = Sin cambios significativos.
- Se aleja de los objetivos, en declive.
- ? Datos insuficientes.

FUENTE: European Environment Agency.

- *Riesgo químico.* Reducción de las exposiciones no deseadas (ni necesarias) y de las transferencias de sustancias químicas.

- *Residuos y materias primas.* Cerrar los ciclos y disminuir los flujos de materiales; reducción de residuos finales (descargas). Mejora de productividad.

- *El paquete territorial y de recursos naturales* (suelo, uso del territorio y del espacio, naturaleza/biodiversidad, agua y cuencas fluviales). Mantenimiento y recuperación del capital natural y soporte de la economía. Mantenimiento de la funcionalidad de los recursos.

- *Calidad ambiental y salud.* La calidad ambiental como derecho básico para una vida más saludable. El aire que respiramos, el agua que bebemos y los alimentos que tomamos deben ser saludables y no sólo respetar los niveles máximos de contaminación.

En cuanto a los sectores económicos a «domesticar» habría que distinguir «las tres T», es decir, los difíciles: transporte, turismo, territorio (o planificación física), relacionados con las personas y bienes, su ubicación, movilidad y uso del espacio, donde incluso se carece de política comunitaria (*it takes two to tango*) o los crecimientos son o eran insostenibles, como en transporte. Quedando también energía, agricultura, Mercado Interior en el grupo prioritario, pero considerados menos difíciles, por existir políticas, y programas comunitarios que, no obstante, requieren revisiones radicales y reforzamientos en términos de calidad, precios justos y fiscalidad.

Una acción eficaz en los temas ambientales señalados, sobre todo a través del perfeccionamiento de estrategias sectoriales específicas de integración y reconducción, incluyendo el uso de instrumentos de seguimiento (indicadores) y adecuadas políticas de precios y fiscales (internalización de costes, PPP⁵, RUPP⁶) y apoyo a los «hacedores» (municipios, empresas) y sociedad civil, traería necesariamente una mejora generalizada del medio ambiente y un desacoplamiento progresivo de las presiones ambientales del crecimiento sectorial.

⁵ PPP: principio de «quien contamina paga».

⁶ RUPP: explotación sostenible de recursos.

3. Mejores perspectivas en la UE. Marco y proceso para el cambio

El objetivo político que se ha fijado la UE es hacer de la misma, en palabras del Presidente Prodi, «la economía (desarrollada) más competitiva, basada en el conocimiento», lo que implica ciertamente decisiones informadas y participativas que han llevado no sólo a reforzar las capacidades de conocimiento de los servicios de la Comisión y a un mayor papel para la Agencia, sino sobre todo a revisar los procesos de generación de políticas, planes y programas.

Y si los coletazos del 11 de septiembre o las condicionalidades que EE UU puede promover (si no imponer, para que los otros disfruten de su compañía) en los foros internacionales o convenios multilaterales (ya se ha pagado un alto precio por el progreso, exitoso diría yo, en el Convenio del cambio climático) o en la OMC⁷ no hubieran intervenido, es muy posible que la UE hubiera podido aportar a la Cumbre de Johannesburgo un modelo más ambicioso que el que se está desarrollando, que pudiera ser imitado por los otros países desarrollados, para que su desarrollo sea más sostenible y menos gravoso para el resto del mundo.

Esto implica también una dimensión global o externa de dicha estrategia comunitaria en cuanto a una respuesta más eficaz a la llamada «huella ambiental» o dependencia insostenible que el desarrollo de la UE proyecta sobre los países en desarrollo o el mundo en general y, sobre todo, el arrastrar a dichos países en desarrollo en esta perspectiva de futuro lo que en muchos casos implicaría, especialmente para los países candidatos o de economías en transición, un salto de desarrollo cualitativamente importante («salto de la rana» o *leapfrogging* en inglés) por cuanto implicaría entrar en un desarrollo más sostenible con innovación alta sin pasar por el llamado «desarrollo industrial» (o que yo llamaría desarrollo occidental reciente), que sigue siendo la aspiración básica de dichos países mientras no demos-tremos nosotros mismos que hay otra opción.

⁷ OMC: Organización Mundial del Comercio.

Puede decirse que la UE está embarcada irreversiblemente en el proceso hacia un desarrollo más sostenible, porque debe y porque lo quiere. Falta ver el porqué puede, y el cuánto y cómo de deprisa puede. Y es posible que siga siendo así a pesar del parón del Consejo de Barcelona de marzo y de lo parco de los resultados de Monterrey. Y que finalmente la UE lidere un cambio decisivo en Johannesburgo.

Por qué debe hacerlo la UE

En primer lugar, está obligada a ello. El «desarrollo sostenible» es un/el objetivo de la UE, y ante el cual la Unión Económica y Monetaria serían instrumentales, según los artículos 2 y 6 del Tratado de Amsterdam. Y, además, no hay otra forma; el desarrollo de la UE o será sostenible o no será desarrollo. En consecuencia, debe hacerse:

- para responder eficazmente incluso a los desafíos ambientales clásicos, que pueden volverse crónicos;
- para garantizar la propia política económica y social europea (Agenda de Lisboa);
- para hacer frente a la cuota de responsabilidad y huella ambiental que imprime la UE al medio ambiente global; sólo en términos de emisiones de gases de efecto invernadero (con un 15 por 100 de las totales y sólo un 5 por 100 de la población) estaríamos en tres veces la media y seis veces la indicativa de los países en desarrollo (y sería mayor en términos de proyección territorial);
- y, por si esto no es suficiente, para suplir con más responsabilidad y liderazgo la irresponsabilidad que está mostrando el responsable mayor, EE UU, con factores 6 (25 por 100 de las emisiones de gases de efecto invernadero y 4 por 100 de la población) y 12, respectivamente.

Por qué quiere hacerlo la UE

Hay voluntad política, aunque no parece igualmente distribuida. No ha sido un proceso espontáneo, sino una concatenación (o confabulación) de sucesos que se inician en 1997 asociados

a las Cumbres Europeas y cuyo análisis permite visualizar un esquema marco y el encajamiento de las distintas piezas y, que puede parecer imaginado desde el principio, y es posible que así sea.

Todo empezó antes y en la Cumbre de Luxemburgo de diciembre 1997 (¡justo después de Kiotol!) con una simple conclusión (cuidadosamente preparada) del Consejo en respuesta a la demanda del Primer Ministro Goran Persson. Esta conclusión fue consolidada y puesta en marcha en la Cumbre de Cardiff de junio de 1998, por lo que el proceso recibe el nombre de «Iniciativa de Cardiff» y a cuyos resultados no fue ajeno el ministro de Medio Ambiente británico, Michel Meacher (cuyos méritos se reconocerán algún día), y en la que se concluyó que las distintas formaciones del Consejo, empezando por agricultura, transporte y energía, debían establecer estrategias para integrar el medio ambiente y el «desarrollo sostenible» en dichas políticas sectoriales.

Con lo cual ya estaba el mecanismo en marcha y respondiendo a una idea básica y simple: que el desarrollo sostenible es un proceso en el cual lo que cuenta es avanzar en la dirección correcta, hacia mayor sostenibilidad o menor insostenibilidad, y cuyas referencias de progreso y, si es posible, traducibles en indicadores (aprendiendo de la economía de mercado, del PIB y de los parámetros de convergencia de la Unión Monetaria Europea) son una mayor calidad de vida (más allá del PIB) en términos socioeconómicos y de calidad ambiental (los tres pilares) con un menor uso y degradación de recursos naturales (desacoplamiento absoluto, o factor X, a través de la ecoeficiencia).

Y el proceso se fue consolidando en las siguientes cumbres hasta la Cumbre de Gotemburgo de junio de 2001. Mientras tanto la Comisión Europea ha ido presentando propuestas, los Consejos Sectoriales correspondientes han ido elaborando con mayor o menor fortuna y rapidez sus estrategias de desarrollo sostenible y la AEMA ha ido tejiendo la maraña de indicadores que deben permitir tanto analizar el progreso (*ex post*) como analizar y evaluar alternativas para su revisión (*ex ante*) dentro de lo que hoy se considera el mayor éxito de la iniciativa de Car-

diff, el desarrollo de un marco consistente y coherente en el tiempo para revisar continua y simultáneamente todas las políticas relevantes.

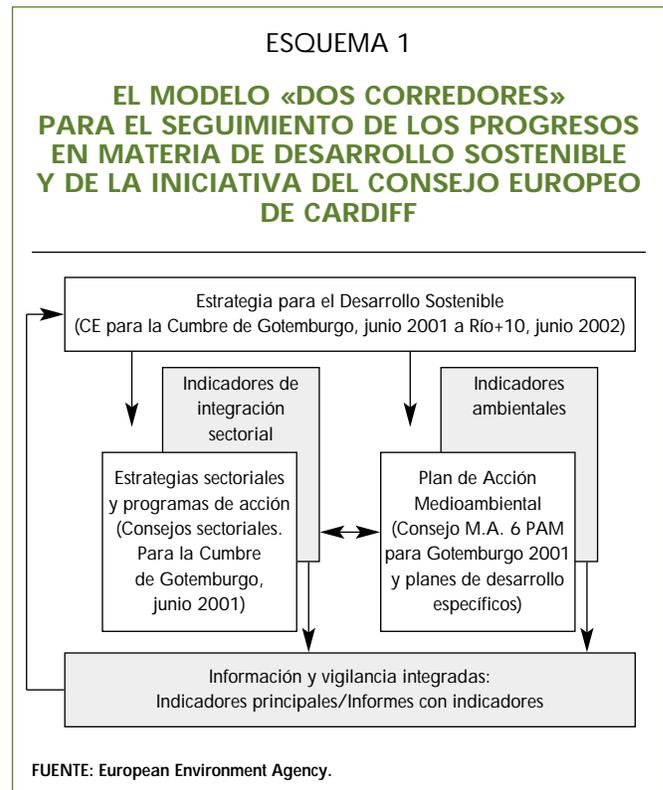
Esto incluye analizar la consistencia y coherencia de las políticas entre sí, cosa que no ocurría hasta ahora y no sólo con la de medio ambiente (o integración) sino entre las propias políticas económicas y sectoriales (energía, transporte, agricultura, consumidores, fiscalidad, etcétera), y con los principios o referencias de la sostenibilidad, lo cual es el elemento básico para el «desarrollo sostenible» que, en otras palabras, es la economía del conocimiento y traducción operativa de la aspiración de la UE.

La AEMA, para poder responder operativamente a lo que es un nuevo modelo de información ambiental y para el desarrollo sostenible, para apoyar este rápido avance en materia de estrategias y revisión de las mismas, ha creado un modelo visual de proceso llamado de «los dos corredores» o pasillos.

En uno de los corredores avanzaría la política ambiental, con el 6º Programa de Acción acompañado por los informes anuales de evaluación y progreso de la Agencia: «Señales medioambientales 2001» y evaluación de revisión, el próximo en 2004.

En el otro corredor avanzarían las políticas sectoriales, acompañadas también en algunos casos por informes anuales de evaluación de integración y consistencia con la política ambiental y de su propia sostenibilidad; el de transporte ya está en su segunda edición, y se preparan los de energía y agricultura.

Y estos dos corredores estarían conectados superiormente a la Estrategia para el Desarrollo Sostenible y en su base a un sistema integrado de vigilancia y evaluación con un paquete reducido de indicadores principales, que podrían eventualmente evolucionar hacia unos pocos «criterios de convergencia» similares a los de la UME y que servirían para informar en pocas palabras del progreso o no en las políticas y Consejos en los que se actúa, y de los que todos rendirían cuentas al Consejo Europeo o Cumbres europeas, que es la máxima instancia política y que detectaría el control y desarrollo de la Estrategia para el desarrollo sostenible (Esquema 1).

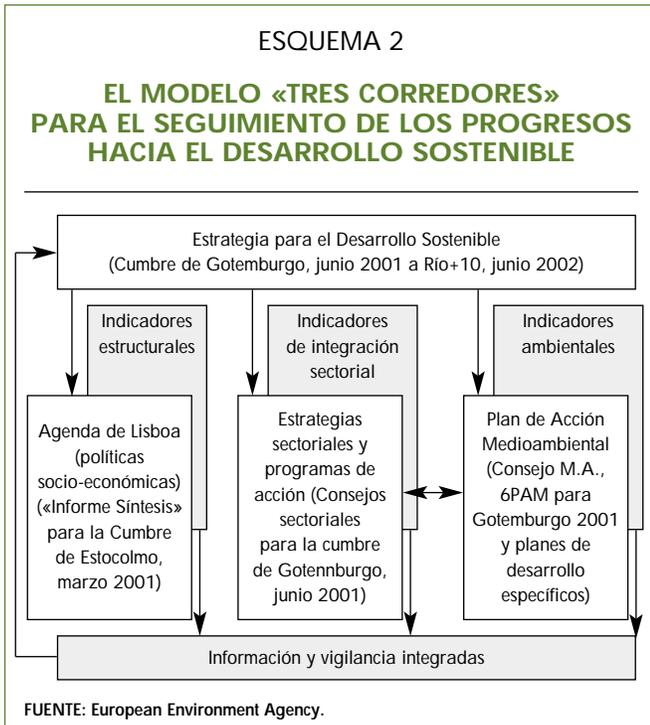


Y todo esto hay que agradecerse a la simple iniciativa del Primer Ministro sueco Goran Persson en 1997; no está mal como iniciativa política, mostrando lo que la UE quiere.

La última prueba de esta decisión política es que este proceso o iniciativa de Cardiff, de clara extracción ambientalista, como lo fue el concepto de «desarrollo sostenible» (Naciones Unidas, Comisión Brundland 1987) se fundiera finalmente con la Agenda socioeconómica de Lisboa, lo cual se decidió en la Cumbre de Estocolmo y constituye el «tercer corredor» del tan necesitado marco operativo o para progresar en un desarrollo más sostenible (Esquema 2).

¿Puede realmente la UE avanzar hacia un desarrollo más sostenible?

La UE ha optado por la diferencia, con responsabilidad global y para el futuro aunque no hay que hacerse ilusiones, pues los



cambios no son inmediatos aunque algo empieza a pasar que muestra que, si se quiere, además se puede. Algunas señales así lo demuestran:

- El 6º Programa de Acción en medio ambiente de la Comisión (a diez años, con sus seis claras prioridades: cambio climático, medio ambiente y salud, recursos naturales y residuos, naturaleza y biodiversidad), para el que el Parlamento y el Consejo pidieron más concreción y obligación, con objetivos y plazos y referencias para las políticas económicas y sectoriales.
- Todas las formaciones del Consejo han adoptado ya estrategias de integración de las cuestiones de medio ambiente y de sostenibilidad (aunque, en general, insuficientes).
- En el caso del transporte, es la AEMA la que informa del progreso, e informa al Consejo de transportes no sólo en temas ambientales sino también socioeconómicos (eficiencia, accesibilidad, intermodalidad, precios y fiscalidad, etcétera) mostrando cómo los problemas ambientales están básicamente asociados a la propia insostenibilidad del modelo.

- Lo mismo está a punto de producirse en la Política Agrícola, hoy en completa revisión no ajena a los últimos problemas, evolucionando hacia una política alimentaria y de calidad, y primando su multifuncionalidad como agente principal de gestión del territorio y recursos naturales, y con la Política Energética en la que el Protocolo de Kioto es una oportunidad para reducir el abuso energético y mejorar su calidad con más energías renovables implicando, además, una menor dependencia.

- La Agenda socioeconómica incluye ya un mecanismo de seguimiento con un paquete de indicadores llamados estructurales, entre los que está, junto al PIB, la eficacia o intensidad energética de la economía, y el «informe de síntesis» que se presenta en la Cumbre Europea de primavera incluyendo también la dimensión ambiental y de la sostenibilidad (por primera vez en la Cumbre de Barcelona) e instaurando un mecanismo anual único e integrado, con indicadores y a veces objetivos de progreso en la triple dimensión del desarrollo sostenible, económico, social y ambiental.

- Y, finalmente, no sólo tenemos un marco (los «tres corredores») o proceso para progresar en un desarrollo más sostenible, sino que la Comunidad «se ha tirado a la piscina» al atreverse, primero la Comisión y luego el Consejo Europeo de Gotemburgo, a definir los principios y prioridades para una Estrategia de «desarrollo sostenible», o quizá menos insostenible, por cuanto apunta a domesticar los sectores y tendencias más claramente insostenibles ahora y a medio plazo, como son, por su envergadura, gravedad y posibilidad de actuar a nivel comunitario, el cambio climático (y energía), salud, pobreza y exclusión, demografía (envejecimiento), uso y degradación de recursos, territorio y movilidad (transporte).

Personalmente creo que aunque el medio ambiente todavía no lo nota, y menos el desarrollo y el ciudadano, hay un cambio fundamental en las políticas y sobre todo en las formas de hacer política; de eso se trata en primer lugar. Y, según se avanza en el proceso, la Agencia y otros organismos de seguimiento podrán ir evaluando el progreso y respondiendo a la

cuestión de hasta qué punto la UE puede y es capaz de hacerlo que debe y quiere.

4. La respuesta de la UE: la estrategia comunitaria para el «desarrollo sostenible» y su dimensión externa

De entrada está cada vez más claro que la UE tiene una agenda distinta a la de EE UU (como se confirmó en relación con el Protocolo de Kioto y, más recientemente, en las reuniones para preparar la Conferencia de Johannesburgo). Mientras que EE UU opta por un futuro con más mercado, la UE se presta a atemperar la cortedad de miras y falta de equidad del mercado con más políticas y principios básicos que las guíen.

Y a los principios de extracción socioeconómica que propician mantener un modelo de bienestar social se unirían los propugnados ambientalmente, como los de prevención y precaución, de internalización de costes ambientales y para uso racional de recursos (como el agua, que tanto parece doler en España), y que se fundan en el paradigma de «desarrollo sostenible».

Como se ha indicado, en el Consejo de Gotemburgo de junio de 2001 se lanzó la estrategia de «desarrollo sostenible», se establecieron varios principios importantes para llevarla a cabo y se señalaron determinadas prioridades, metas y objetivos.

También se anunció una nueva orientación en la definición de políticas, que incluye:

- La importancia de disociar el crecimiento económico con respecto al uso de los recursos.
- Precios justos (internalizar costes).
- Mantener amplias consultas con todos los interesados.
- Realizar una evaluación del impacto sobre la sostenibilidad de todas las propuestas políticas importantes.

Y se insistió en la necesidad de supervisar los progresos realizados a través del informe de síntesis anual.

El Consejo señaló varios objetivos y medidas a título de orientación general para la futura política de desarrollo, divididos en

cuatro áreas ambientales prioritarias: cambio climático, transporte, salud pública y recursos naturales.

1. En relación con el *cambio climático*:

— Reiteración de su compromiso de realizar progresos tangibles en el cumplimiento de los objetivos de Kioto para el año 2005.

— Determinación de cumplir, para el año 2010, el objetivo indicativo de que el 22 por 100 del consumo bruto de electricidad proceda de electricidad generada a partir de fuentes de energía renovables: este punto es una clara señal de determinación política para convertir el objetivo indicativo de generación de electricidad a partir de fuentes renovables en un objetivo real. En su propuesta de estrategia comunitaria para el «desarrollo sostenible», la Comisión menciona el objetivo global de reducción anual media del 1 por 100 de las emisiones de gases invernadero hasta el año 2020 junto a objetivos relacionados con impuestos, subvenciones y otros instrumentos.

2. En relación con el *transporte sostenible*:

— Fomentar el uso de modos de transporte más aceptables para el medio ambiente.

— Plena internalización de los costes sociales y ambientales.

— Actuaciones para disociar de forma significativa el crecimiento del transporte y el crecimiento del PIB, en particular pasando de la carretera al ferrocarril, al transporte acuático y al transporte público.

— Adoptar, para el año 2003, directrices revisadas para las redes de transporte transeuropeas.

— Dar prioridad a la inversión en infraestructuras para modos de transporte más ambientales.

La propuesta de la Comisión incluye, además, un objetivo relativo a la participación del transporte rodado: no superior a la registrada en 1998 y se comienza a vincular los instrumentos de planificación con las políticas de transporte (mediante la puesta en marcha de la Red de Observatorios de la Planificación Territorial Europea).

3. En relación con los *peligros para la salud pública*:

— Poner en marcha la política de productos químicos para el año 2004.

— Asegurar que, en el plazo de una generación (¿2020?), sólo se fabricarán y utilizarán productos químicos de manera que no afecten significativamente a la salud ni al medio ambiente.

4. En relación con la *gestión responsable de los recursos naturales*:

— Uno de los objetivos de la Política Agrícola Común debe consistir en contribuir al «desarrollo sostenible».

— La revisión de la Política Pesquera Común en el año 2002 debe adaptar el esfuerzo pesquero de la Unión al nivel de los recursos disponibles.

— Aplicar, en colaboración con las empresas, la política integrada de productos de la UE.

— Poner coto al declive de la biodiversidad para el año 2010, tal como se establece en el 6º Programa de Acción en Medio Ambiente.

La palabra clave es la disociación o desacoplamiento entre el desarrollo socioeconómico y las presiones ambientales y, como tal, está relacionada con los procesos tecnológicos, económicos y sociales.

5. Indicadores ambientales para el desarrollo sostenible

En Gotemburgo se encargó al Consejo la definición de una serie de indicadores principales, con el fin de que la Comisión pudiese evaluar la aplicación de la estrategia de «desarrollo sostenible» en su informe de síntesis anual. Sin llegar a la exageración británica, que etiquetó el paquete de indicadores ambientales como *happy index* o «índice de la felicidad», la UE ha acordado un primer paquete de indicadores socio-económicos-ambientales, que podrían llegar a ser los «cuarenta principales» incluyendo por ahora siete indicadores de sostenibilidad ambiental:

1. Emisiones de gases de efecto invernadero (GEI).
2. Intensidad energética de la economía.
3. Fuentes renovables de electricidad.

4. Volumen de transporte (mercancías y viajeros por) en relación al PIB.

5. Disminución modal del transporte.

6. Calidad del aire urbano.

7. Residuos municipales.

Estos indicadores y su evolución se integran en el llamado «Informe de síntesis» que cada primavera analizará el Consejo Europeo, convirtiéndose en el barómetro del «desarrollo sostenible» en la UE, más allá del solitario PIB o de los simples (aunque enjundiosos) criterios de convergencia económica o monetaria de la UME. El primer ejercicio tuvo lugar en el Consejo de Barcelona de marzo 2002, donde, a mi juicio, se dio un peso menor a la información ambiental.

Con independencia de su validez tanto para representar la situación ambiental, como sobre todo las interacciones desarrollo-medio ambiente, es interesante analizar algunos de los indicadores acordados que cubren aspectos ambientales de la sostenibilidad.

La revisión de estos indicadores está en marcha incluso a nivel político y el Consejo de Medio Ambiente de octubre de 2002 recibirá un primer análisis de la AEMA-EUROSTAT-Dirección General de Medio Ambiente, para mejorar la cobertura temática, incluyendo aspectos como la salud pública (sustancias químicas) y gestión sostenible de recursos (agua, biodiversidad) y establecer relaciones con las dimensiones socio-económicas.

El Informe *Señales Ambientales 2002. Referencia del Milenio*, publicado en junio 2002, recoge estos siete indicadores que muestran y demuestran que los cambios de la economía europea que se podría haber esperado que favorecerían al medio ambiente, como la transición a una economía de servicios, no han desempeñado más que un papel menor en la reducción de las presiones ambientales.

Emisiones de gases de efecto invernadero

Las principales reducciones de las emisiones de contaminantes atmosféricos y dióxido de carbono se han debido a la sustitu-

ción de combustibles fósiles en el Reino Unido y Alemania, a la reestructuración económica de los nuevos Estados federados alemanes y al uso extendido de catalizadores en los turismos nuevos para reducir las emisiones atmosféricas contaminantes. No es previsible que las emisiones de dióxido de carbono sigan reduciéndose a este ritmo en los próximos años con las políticas y medidas actuales.

El Recuadro A1 y los Gráficos A1 y A2 del Anexo ofrecen más información sobre las emisiones de gases de efecto invernadero.

Eficiencia energética

Es necesario mejorar la eficiencia energética. Dejando a un lado la aportación de Alemania, la eficiencia energética de la UE mejoró tan sólo un 0,3 por 100 anual entre 1990 y 1999, porcentaje muy inferior al crecimiento económico. En el informe se señala que el sector del transporte es una fuente importante de presiones ambientales y, al mismo tiempo, la mejora de su eficiencia energética es escasa. Lo mismo cabe decir del sector doméstico.

El sector del transporte de viajeros ha mejorado ligeramente su eficiencia energética gracias a los avances tecnológicos. El transporte de mercancías no ha mejorado su eficiencia energética. La divergencia entre los avances tecnológicos y las mejoras de la eficiencia energética conseguidas es consecuencia de cambios en las condiciones de transporte (por ejemplo, vehículos más pesados y potentes, bajos índices de ocupación y factores de carga) y de la evolución desfavorable de la distribución modal. Los volúmenes transportados tienden a crecer a un ritmo intenso, claramente asociado o acoplado al crecimiento económico. La tarificación del transporte, el desarrollo de las infraestructuras y la planificación física desempeñan un importante papel en este sentido. A raíz de todo esto, las emisiones de dióxido de carbono generadas por el sector del transporte no dejan de crecer. Por otra parte, cabe señalar el mayor éxito de la normativa ambiental destinada a reducir las emisiones atmosféricas contaminantes generadas por el transporte, mediante la adopción de normas en materia de calidad del combustible y

emisiones de los vehículos. Gracias a ellas se ha logrado una completa disociación o desacoplamiento entre las emisiones de sustancias acidificantes y precursoras del ozono y las tendencias del transporte.

Energías renovables

Las políticas y acciones encaminadas a aumentar la utilización de energías renovables también han tenido éxito en algunos Estados miembros: la producción de electricidad renovable ha crecido a razón de un 2,8 por 100 anual. No obstante, dado que el consumo de electricidad creció casi en la misma proporción, el porcentaje de las energías renovables en la producción eléctrica permaneció prácticamente constante durante la década de 1990. Para alcanzar el objetivo indicativo fijado por la UE, será necesario un crecimiento importante de la electricidad renovable o un menor índice de crecimiento del consumo total de electricidad. Las medidas adicionales que contiene la Directiva comunitaria relativa a la electricidad renovable, junto con las medidas adoptadas en cada Estado miembro, han de ofrecer un mayor estímulo al despliegue de las tecnologías energéticas renovables.

Residuos

Existen ciertos indicios de que la producción total de residuos crece menos que el PIB, debido a que se generan menos residuos mineros. La producción de residuos industriales también parece estabilizarse. En lo que respecta a los residuos urbanos (alrededor de un 14 por 100 del total), todos los Estados miembros han alcanzado un nivel alto similar de producción, con algunas pequeñas diferencias que se explican por el estilo de vida y las pautas de consumo.

6. La dimensión externa de la estrategia comunitaria

La Comisión adoptó en febrero de 2002 la Comunicación «Hacia un partenariado global para el desarrollo sostenible»

que es un primer paso tratando de responder al desafío de una globalización más sostenible y retomando un liderazgo en la promoción de iniciativas específicas que integran los mercados, la gobernabilidad a nivel global y las políticas nacionales. Esta dimensión externa se suma a la estrategia para un «desarrollo sostenible» lanzada en Gotemburgo y que será presentada en Johannesburgo.

La finalidad de la estrategia es tratar las tres dimensiones del «desarrollo sostenible» (social, económico, ambiental) y, sobre todo, lo que se llaman las necesarias precondiciones para avanzar en el proceso: mayor coherencia de y entre las políticas de la UE, (en lo que, como se ha señalado, hay avances), mejor gobierno a todos los niveles (donde se abren alternativas de interés) y sobre todo mayores recursos financieros (que es donde quizás la UE a pesar de su liderazgo y concreción se queda más corta con respecto a las expectativas de Río).

Aunque pueda tacharse de no ambiciosa, sobre todo en los aspectos de financiación al desarrollo, la estrategia comunitaria construye un largo listado de acción alrededor de unos objetivos prioritarios:

- a) Contribución de la globalización al «desarrollo sostenible» (bajo la OMC).
- b) Lucha contra la pobreza y prevención del «desarrollo sostenible» (mejora de la cooperación al desarrollo).
- c) Gestión sostenible de recursos naturales (agua, suelo y territorio, energía y biodiversidad. Mejoras a partir de 2015).
- d) Mejora de la gobernabilidad en las políticas comunitarias, y apoyo a estructuras globales y regionales, África en particular.
- e) Financiación del «desarrollo sostenible» (con progreso hacia el 0,7 por 100 del PIB como AOD; entretanto 0,39 por 100 para 2006 y cada Estado miembro más del 0,33 por 100 del PIB; o vuelta a los niveles perdidos de Río 92).

7. De Río a Johannesburgo: avances y desafíos

No cabe duda de que la situación y, sobre todo, las expectativas en la UE son mejores gracias a Río. Pero, ¿qué ocurre a nivel global?

Las mismas diagnosis y prognosis, con variantes sustantivas, es cierto, pueden hacerse sobre la situación ambiental y la sostenibilidad global a partir de las llamadas GEO (*Global Environmental Outlooks*) o Evoluciones Ambientales Globales, realizadas por el PNUMA, la última en 2000, a las que contribuyó la AEMA.

La situación no es buena ni tampoco las tendencias a corto plazo; las presiones sobre los recursos naturales y el medio ambiente han crecido en esta década y también se han incrementado las diferencias entre los que más tienen y los que menos, que ahora se extienden además al campo de la informatización e información, que son básicos para el enorme salto cualitativo requerido en los países en desarrollo.

Está claro que el proceso Río-Johannesburgo es la mayor, si no la única, esperanza en el horizonte en el tema ambiental y del desarrollo más sostenible, aunque la situación, a juzgar por el ritmo y contenido de las reuniones preparatorias, es menos esperanzadora que la que se vivió en Río. Esto hace que la participación de la UE y su capacidad de liderazgo —que ha asumido en el Convenio de Cambio Climático— se convierta en un elemento central para Johannesburgo.

Situación ambiental global

Los años noventa fueron testigos de una serie de tendencias prometedoras como el crecimiento económico, mejoras en el acceso a los servicios de salud, en la comunicación y el transporte, avances en las ciencias de la vida y tecnologías relacionadas, activación de la participación de la sociedad civil y aumento de la concienciación del medio ambiente; y es cierto que la comunidad internacional ha afrontado una serie de desafíos globales del medio ambiente, algunos con éxito, aunque tardío, como las lluvias ácidas o la reducción de gases que degradan la capa de ozono en la estratosfera.

Sin embargo, la mayoría de las tendencias insostenibles prevaletentes en la época de la conferencia de Río no se han invertido y, es más, en general las presiones sobre el medio ambiente y los recursos naturales básicos están aumentando, tanto en el Norte como en el Sur.

Muchos de los recursos naturales (agua, suelos, bosques y pesca) están siendo explotados más allá de sus límites, y los residuos y emisiones contaminantes suponen una seria amenaza para la salud de la población mundial.

Algunos ejemplos ilustran los obstáculos que la comunidad internacional tendrá que superar para asegurar un futuro más sostenible:

a) El consumo de energía del mundo ha experimentado un crecimiento significativo y, a pesar de ello, 2.000 millones de personas no tienen acceso a servicios adecuados y asequibles. La madera continúa siendo la mayor fuente de energía para la tercera parte de la población mundial. Mientras que se ha roto relativamente el acoplamiento entre el crecimiento del PIB y del consumo de energía en los países de la OCDE, el consumo global de energía muestra fuertes tendencias de aumento en las próximas décadas. Y el cambio a fuentes renovables de energía es lento.

b) El consumo de agua aumenta cada año en un 2 por 100 a un 3 por 100. Los recursos de agua se están consumiendo más rápidamente de lo que la naturaleza puede reemplazarlos. Cerca de una tercera parte de la población mundial vive en países con déficit severos o moderados. El 20 por 100 de la población mundial no tiene acceso a fuentes de agua potable con garantía, mientras que el 50 por 100 no tiene acceso a instalaciones de saneamiento adecuadas. La contaminación de los ríos, lagos y aguas subterráneas sigue siendo la causa mayor de preocupación en todo el mundo.

c) Los suelos se siguen degradando. En 1990, las prácticas deficientes en la agricultura habían contribuido a la degradación de 562 millones de hectáreas, lo que supone casi el 38 por 100 de los cerca de 1.500 millones de hectáreas cultivables de todo el planeta. Desde 1990, las pérdidas se han ido incrementando, con una pérdida adicional de 5 a 6 millones de hectáreas anuales, debido a la degradación severa del suelo. Sólo en África, las pérdidas de producción debidas a la erosión del suelo se estiman en más del 8 por 100, alcanzando el 20 por 100 en algunos países de Asia y de Oriente Medio.

d) En biodiversidad, el 25 por 100 de las especies de mamíferos y el 11 por 100 de los pájaros están en grave peligro de extinción. Esto se debe principalmente a la destrucción de su hábitat. La introducción de nuevas especies en los ecosistemas tiene como resultado la propagación de especies robustas generalistas en detrimento de las especialistas.

e) Globalmente, entre 1990 y 1995, se perdieron 56 millones de hectáreas de bosques con una pérdida total de 65 millones de hectáreas en los países en desarrollo, con pérdidas medias anuales del 0,65 por 100, (básicamente, bosques con gran diversidad) siendo parcialmente compensado por el incremento de cerca de 9 millones de hectáreas en el mundo desarrollado (en general, bosques productivos de menor calidad).

f) La exposición debida a la presencia de sustancias químicas peligrosas en el medio ambiente continúa en todo el mundo, (pesticidas, cobre y mercurio y otros nuevos que aparecen en el mercado); las exposiciones a metales pesados y compuestos orgánicos persistentes son particularmente preocupantes porque permanecen en el medio ambiente durante muchos años y tienen una amplia distribución y efecto en la salud humana a través de la cadena alimentaria.

g) Debido a una serie de factores, incluyendo una pesca abusiva (aproximadamente el 44 por 100 de los *stocks* más importantes de pesca están totalmente explotados, un 16 por 100 están sobreexplotados y un 6 por 100 adicional muy mermaados). Las capturas netas están nivelándose y en algunos casos han bajado. La producción de cultivos marinos está creciendo rápidamente y ha tenido algunos impactos negativos en los ecosistemas. Alguno de los hábitat marinos, como los arrecifes de coral y manglares, se están degradando.

El proceso de Río y los desafíos de su puesta en práctica

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre medio ambiente y desarrollo celebrada en Río de Janeiro en 1992 fue un gran hito en las relaciones internacionales y en el desarrollo del derecho internacional. Reafirmó el concepto de «desarrollo sos-

tenible» introducido por la Comisión Brundtland. Estos acuerdos han sido, desde entonces, complementados por la Cumbre Social de Copenhague, de tal forma que el desarrollo sostenible se afirma en sus tres pilares: desarrollo económico, desarrollo social y protección del medio ambiente.

La Conferencia adoptó la Declaración de Río (incluyendo los principios de precaución, internalización de costes ambientales, y de cambio en modelos de producción y consumo), la Agenda 21 (documento programático) y los Principios Forestales (base para un discutido Convenio sobre Bosques). Dos importantes convenios, legalmente vinculantes, Cambio Climático y Diversidad Biológica fueron adoptados en dicha Conferencia y las negociaciones comenzaron con respecto a la Convención sobre Desertificación, que terminaron en 1994. La Cumbre estableció la Comisión sobre «desarrollo sostenible» de las Naciones Unidas para controlar la puesta en práctica de la Agenda 21.

En la decimonovena Sesión Especial de la Asamblea General de Naciones Unidas (Río+5) de 1997, los gobiernos revisaron el progreso alcanzado en la aplicación de los compromisos de Río. Dicha revisión estuvo marcada por una insatisfacción generalizada por el grado de incumplimiento de dichos compromisos. Los países en desarrollo mostraron su decepción por el fracaso de los países desarrollados en incrementar el nivel de AOD y por la falta de nuevos y adicionales recursos para afrontar el incremento en los costes para enfrentarse a los problemas globales.

Sin embargo, en 1997 (Río+5) se establecieron dos nuevos e importantes objetivos: 1) la necesidad de realizar progresos concretos y significativos; y 2) la de establecer estrategias nacionales de «desarrollo sostenible», antes de la próxima revisión, que tendría lugar en 2002, antes de Johannesburgo; también introdujo un nuevo énfasis en los sectores económicos clave, especialmente energía, transporte y turismo.

Limitaciones clave en la puesta en práctica de la Agenda de Río

Existe un acusado contraste entre los niveles de consumo y las «huellas ecológicas» resultantes en los países industrializa-

dos y en los países en desarrollo. Un europeo consume hasta 40-50 veces más recursos durante su vida que la media de una persona en la mayoría de los países en desarrollo y esto se acrecienta en Estados Unidos.

El consumo insostenible y las formas de producción continúan afectando seriamente al medio ambiente y son económicamente ineficientes y despilfarradores. Invertir las tendencias actuales es también un imperativo económico y no sólo medioambiental. Es necesario apoyar el proceso en los países en desarrollo y asegurarse de la disponibilidad de recursos para cubrir las necesidades básicas de los más pobres. No acaba de asumirse que la producción y los patrones de consumo insostenibles pueden, en gran parte, atribuirse al fallo en la internalización, en las actividades económicas, de las externalidades (costes no asumidos) tanto para responder al principio de «quien contamina paga» como para asegurar una explotación sostenible de recursos.

Y los consumidores precisan información relevante y comprensible que les permita una elección informada con respecto a los productos y servicios ambientalmente mejores, entre aquéllos con prestaciones similares.

Es igualmente importante trabajar en asociación con las empresas para mejorar sus prestaciones ambientales. En años recientes se ha progresado y cada vez más se recurre al concepto de responsabilidad corporativa. Las directrices adoptadas recientemente por la OCDE para empresas multinacionales proporcionan un valioso instrumento para fomentar la responsabilidad, así como el proyecto de Naciones Unidas, Sistema Global de Información Corporación (GRIS), para hacer transparente las prestaciones sociales y ambientales de las empresas y no sólo las económicas; la Agencia está propiciando desarrollos similares a nivel empresarial y municipal (*EnviroWindows*).

Organizaciones como el Consejo Mundial de Empresas para el Desarrollo Sostenible (*World Business Council for Sustainable Development, WBCSD*) han tomado también una actitud proactiva y han conseguido progresos, en particular en grandes empresas internacionales, en cuanto a mejoras en la eficiencia

en el uso de recursos y reducción de emisiones y residuos. Sin embargo, queda mucho por hacer para que el sector privado aplique mejores prácticas, de una forma generalizada y sistemática o, en general, para que las empresas y los negocios sean sostenibles (y con ello duraderos).

La Agenda 21 abordó la crucial cuestión de cómo financiar el desarrollo sostenible, concentrándose en las necesidades de los países en desarrollo y de las economías en transición. La necesidad de nuevos y adicionales recursos para afrontar problemas medioambientales globales fue totalmente reconocida en 1992. No obstante, este hecho no ha supuesto un incremento en la ayuda financiera a los países en desarrollo. Por el contrario, la AOD, incluyendo la condonación de la deuda, que representó el 0,33 por 100 del PIB en 1992, bajó hasta un 0,22 por 100 en 1998, aunque desde entonces se ha incrementado ligeramente. El objetivo de la AOD del 0,7 por 100 del PIB, reconfirmado en Río, está muy lejos de cumplirse.

Aunque la cantidad de ayuda ha bajado, sí ha habido un progreso cualitativo en integrar la dimensión medioambiental en el diálogo político y en la aplicación de programas concretos sobre el terreno, facilitado en parte por el uso sistemático de evaluaciones ambientales de los programas de ayuda multilaterales y bilaterales. Estas evaluaciones aplicadas a nivel de planes, programas y políticas (PPP) o evaluaciones ambientales estratégicas (EAE) constituyen un avance hacia ayudas relevantes para el «desarrollo sostenible».

El incremento en el comercio y las corrientes de capital privado, incluyendo las inversiones extranjeras directas en países en desarrollo desde 1992, podría haber compensado en parte la disminución en los niveles de AOD y propiciado una transferencia de tecnología. Pero queda mucho por hacer para conseguir beneficios reales. Si el comercio internacional aceptase las dimensiones ambientales y de sostenibilidad (integración en la OMC) podría contribuir decisivamente a la financiación de un desarrollo más sostenible, y si los productos en general se producen sosteniblemente y los costes consiguientes y los de transporte se internalizan se generarán beneficios en los países en desarrollo.

La respuesta internacional a estos retos ha sido insuficiente. El proceso en la CDS ha reunido a los mayores actores en la arena global y ha movilizado algunos procesos (bosques y océanos), pero sus decisiones no parecen haber tenido el efecto deseado en cuanto a propiciar un desarrollo más sostenible. Una razón para ello podría ser que las relaciones entre la Agenda de desarrollo sostenible del proceso de Río y otros procesos dentro de Naciones Unidas no están claros, como ha sido el caso en la UE, en particular hasta 1997 cuando se inició el proceso que ha culminado en la estrategia comunitaria para el desarrollo sostenible.

La Declaración del Milenio de la Asamblea general de las Naciones Unidas acierta al señalar la falta de coherencia entre las distintas políticas y objetivos del desarrollo como una de las carencias básicas, y curiosamente éste ha sido el motor de la revisión en curso de las políticas comunitarias; asegurar su coherencia como elemento básico de la estrategia de «desarrollo sostenible».

La Agenda 21 tenía la virtud de tener una cobertura integral, pero faltaban prioridades y, sobre todo, no existía un propósito transversal que diera coherencia a la gran cantidad de objetivos, fechas y acciones.

A nivel nacional se presta cada vez más atención al desarrollo sostenible pero el progreso es muy diverso. Bastantes países están desarrollando estrategias nacionales para el desarrollo sostenible; hasta 70 países han informado disponer de ellas, pero su eficacia y viabilidad real no está evaluada. También se han establecido Consejos Nacionales para el desarrollo sostenible, incluyendo la participación de colectivos interesados, pero la sociedad civil en general no tiene acceso ni a la buena información ni a la participación en los procesos de toma de decisiones.

Expectativas de Johannesburgo y más allá: prioridades, recursos financieros y liderazgo de la UE

Hay un acuerdo generalizado en que la Conferencia, aunque revise las cuentas del pasado se concentrará sobre todo en el

futuro y, en particular, en temas de recursos naturales que son de importancia para el desarrollo económico, incluyendo las conexiones entre seguridad y pérdida de recursos naturales, situando la protección ambiental en el corazón de una política de seguridad preventiva.

Se prevé que la cumbre trate temas que no se consideran de forma eficaz en otros procesos intergubernamentales, como los referentes a mares y océanos, bosques, (convenios de) cambio climático, diversidad biológica; dependiendo siempre de los progresos que se hagan previamente.

Por supuesto, el tema clave es cómo establecer el consumo y la producción sostenibles como prioridad marco en la que se encuadren todas las actividades, tal como fue identificado en Río+5. El factor clave para el debate será el desacoplamiento entre crecimiento económico y presiones ambientales, lo cual, dentro de la diferencia de responsabilidades, es también relevante para los países en desarrollo. El principal mensaje emergente se refiere más a los cambios en el crecimiento que a limitaciones del mismo. El establecer un objetivo en lo referente a ecoeficiencia, o productividad de los recursos naturales, puede ser un objetivo principal de la Cumbre, que puede llegar a cuantificarse o simplemente a crear obligaciones de medios e instrumentos que lo promuevan.

La CDS ha identificado algunos de los temas clave en lo referente a recursos naturales, y que requieren un mayor esfuerzo de cooperación global, en particular, la energía (tanto el aspecto del acceso a las fuentes de energía como la reducción de su impacto, y la seguridad y sostenibilidad del suministro energético); el agua (la falta de acceso a agua de calidad es una mayor limitación para el desarrollo sostenible); la degradación del suelo y del territorio (punto importante, en particular para los países africanos, sobre todo en lo referente a degradación del suelo, mientras que la degradación del territorio es uno de los desafíos emergentes para muchos países desarrollados).

Por supuesto, un tema abierto es el de los recursos financieros para apoyar el «desarrollo sostenible». Aparte del eterno debate de cómo recuperar la AOD a los niveles comprometi-

dos, el tema emergente es si este punto podría ser parte de lo que se llama el «Nuevo Pacto» o «Pacto Global» en el que, además del incremento de la AOD y la condonación de la deuda, podría incluirse el recurso, ya señalado por la UE en la reunión ministerial de Ginebra de septiembre, a una fiscalidad global. Aparte de la discutida «tasa Tobin» o de una fiscalidad que podría ser del 0,1 por 100 sobre los movimientos internacionales de capital, en particular los de corto plazo o especulativos, se habla de un impuesto sobre el CO₂ o incluso de un impuesto sobre el carbono o combustibles fósiles (y se ha dejado de hablar de la tasa global sobre el keroseno de aviación).

La necesidad de establecer indicadores de progreso, así como la definición de objetivos cuantificables, será un elemento básico del debate, que podría concretarse en la necesidad de detener e invertir las tendencias existentes en pérdidas continuas de recursos naturales y ambientales, a nivel global y nacional, antes de 2015, que es un objetivo de la OCDE y compartido por la UE. La experiencia en la Unión Europea es que si se obliga a que las políticas, planes y programas económicos y sectoriales concreten su contenido con indicadores y objetivos consistentes y coherentes entre sí y con la Estrategia de desarrollo sostenible, y se desarrolla un mecanismo de seguimiento y evaluación continua y cuyos resultados anuales (Informe de Síntesis) se aportan al máximo nivel político, los elementos base para un progreso hacia el desarrollo sostenible están asegurados.

Los resultados de las reuniones del Comité Preparatorio de Johannesburgo han confirmado la decisión de no producir una nueva Agenda 21 sino un Programa de Acción para su verdadera aplicación, proponiendo en el documento llamado del Presidente nueve áreas prioritarias entre las que se vuelve a insistir en las llamadas medidas de aplicación, incluyendo las financieras (alcanzar el 0,7 por 100 del PIB en el 2010, incluyendo el 0,15-0,20 para los países menos desarrollados) que, no cabe duda, serán un tema clave. Sin un compromiso más firme y exigible en este sentido no podrá hablarse de progreso en Johannesburgo.

8. Algunas reflexiones finales

Lo que precede es sobre todo una recopilación de hechos y extractos de documentos públicos que resumen una visión generalmente compartida de lo que fue la Cumbre de Río, de lo que podría ser la de Johannesburgo y de lo que ha cambiado, o no, la situación en la UE y en el mundo, así como de los cambios que se pueden esperar, aderezados con algunas opiniones personales que querría recalcar como colofón final.

La Cumbre de Río fue un éxito en los aspectos siguientes:

- En la preparación, que permitió venir a grupos de expertos que recopilaron el conocimiento y la experiencia profesional en un documento como la *Agenda 21*, que es una especie de manual de aplicación generalizada al servicio de las gestiones públicas y privadas, y de las políticas a nivel local, nacional y global.

- Al haber conseguido en la reunión la mayor concentración hasta entonces de Jefes de Estado y de Gobierno y que todos firmaran la Declaración de Río, incluyendo conceptos como el de desarrollo sostenible (Principio 3), el del necesario cambio de los modelos de producción y consumo (Principio 8, contestado hasta el final por EE UU), el principio o estrategia de precaución o cautela (Principio 15; cuyo debate UE-EE UU en la aplicación sigue abierto y con implicaciones en la OMC) y el de «quien contamina paga» (Principio 18, abogando por la internalización de costes y fiscalidad adecuada). Y, sobre todo, se consiguió que todos los participantes concretaran sus compromisos en discursos de dos minutos (incluso Fidel Castro lo hizo), algunos de los cuales no tienen desperdicio si se leen ahora.

Pero luego hemos convertido progresivamente la Cumbre de Río en un éxito menor, la hemos empujado en los aspectos siguientes:

- En su puesta en práctica, ya que los principios de la Declaración de Río siguen hoy como tales y siendo continuamente transgredidos; la *Agenda 21* se ha aplicado a nivel local sobre todo y aunque 70 países dicen tener una estrate-

gia para el desarrollo sostenible en pocos casos pasa de un texto intencional; y de los tres Convenios sólo el de Cambio Climático ha tenido un desarrollo práctico real y con las limitaciones que todos conocemos, aunque no obstante, por su progreso relativo y sus repercusiones, es un gran éxito de Río.

- En su seguimiento y exigencia continua del cumplimiento de los compromisos adquiridos en Río por los países. Los informes, ahora anuales, de la CDS están bien pero no son suficientemente concretos ni diferenciados según Estados ni difundidos como para crear una verdadera exigencia pública y una exigencia a los países y sus líderes políticos. Sirva como ejemplo la burla generalizada que se ha hecho del compromiso de incrementar la AOD hasta el 0,7 por 100 cuando tanto la media como la AOD nacional de la mayoría de los países es inferior a la de 1992.

- En su gobernabilidad, tanto por la falta de coherencia y objetivos entre distintos programas y capacidades de Naciones Unidas como por la subordinación a sistemas más ejecutivos como la OMC.

Todo esto dio como resultado que los programas y aportaciones positivas de la Cumbre fueran neutralizados o superados por los incrementos en las presiones ambientales y sobre los recursos naturales asociados a un período de fuertes desarrollos demográficos, económicos y sectoriales y de globalización de la economía en todo lo cual, salvo en algunos aspectos, no hay ni una mejora generalizada de la situación ambiental ni un progreso hacia un desarrollo sostenible. Río fue bueno pero lo hemos malogrado en su aplicación. La esperanza sería que Johannesburgo reviviera y fortaleciera el proceso de Río.

Lo más curioso es que donde y cuando se ha seguido la disciplina de Río o se ha optado por la sostenibilidad, los logros han sido notables:

- A nivel empresarial, con los ejemplos del Consejo Mundial Empresarial para el desarrollo sostenible, con grandes empresas comprometidas y haciendo propuestas en ecoeficiencia, indicadores de sostenibilidad que superan a las políticas más avanza-

das. Y con las empresas agrupadas en el índice Dow Jones de la Sostenibilidad (social-económico-ambiental) rindiendo más en bolsa que la media. Y muchas empresas aplicando o incorporando al sistema del GRI de Naciones Unidas que las «talla» según sus prestaciones en materias tan bien social y ambiental.

- A nivel nacional, con países que no sólo han adoptado estrategias de desarrollo sostenible sino que las ponen en práctica logrando progresos en innovación y competitividad (es el caso de Finlandia, Dinamarca, Suecia, Países Bajos, etcétera) y otros que en todo caso han decidido rendir cuentas en cualquier caso en clave ambiental y sostenible y usan ya indicadores al respecto (caso del *Happy Index* en el Reino Unido, Bélgica, Portugal, etcétera).

- A nivel supranacional, regional, como es el caso de la UE que se está beneficiando de una mayor coherencia y consistencia en sus políticas económicas y sectoriales al desarrollar conjuntamente una Agenda Socio Económica y una Estrategia para el desarrollo sostenible inspirada por Río; desarrollos que están

teniendo un efecto en el ámbito de la OCDE y que han sido básicos para el liderazgo que la UE está asumiendo en materias de medio ambiente y desarrollo sostenible, como se ha demostrado en los logros del protocolo de Kioto del Convenio sobre cambio climático.

De Johannesburgo se espera que sea un hito en el proceso de progreso hacia un desarrollo global más sostenible y que sus conclusiones respondan a una perspectiva de futuro y se orienten a la acción.

En el proceso preparatorio todas las vías siguen abiertas y los logros dependerán de la presencia y ambición de los Jefes de Estado y de Gobierno que se reflejarán en una declaración final conjunta y en un Plan de Acción. Todo ello reflejado en un Pacto Global en el que tendrán cabida compromisos de distintos tipos, por países, con los agentes sociales, etcétera.

Aunque las perspectivas no parecen esperanzadoras, todavía hay tiempo —aunque poco— para, al menos, renovar el mágico impulso de Río-92.

ANEXO

RECUADRO A1

LAS EMISIONES DE GASES DE EFECTO INVERNADERO (GEI)

La emisión de gases de efecto invernadero es, sin duda, el indicador estructural de mayor relevancia ambiental en estos momentos

Objetivos y relevancia para la acción normativa

El protocolo de Kioto obliga a la UE a reducir un 8 por 100 sus emisiones totales de seis gases de efecto invernadero entre 1990 y los años 2008 a 2012. Los objetivos totales correspondientes a cada Estado miembro están fijados en el acuerdo europeo de reparto de la carga (Comisión Europea, 2001a).

Las reducciones de las emisiones de gases de efecto invernadero son necesarias para frenar el cambio climático. Todos los sectores sociales contribuyen en cierta medida al efecto invernadero, lo cual demuestra la necesidad de una amplia integración de las políticas económicas, sociales y ambientales en el marco de dicha estrategia y del Programa Europeo sobre el Cambio Climático (Comisión Europea, 2001b). Los sectores del transporte y la energía, comprendidos en otros indicadores estructurales, son los principales causantes de este tipo de emisiones.

Indicadores estructurales

Emisiones totales de seis gases de efecto invernadero (dióxido de carbono, metano, óxido nítrico, hidrofluorocarburos, perfluorocarburos y hexafluoruro de azufre), expresadas en equivalentes del dióxido de carbono.

Tendencias observadas

— Las emisiones totales se redujeron un 4 por 100 entre 1990 y 1999, en consonancia con la trayectoria lineal que tiene que registrarse entre 1990 y 2008-2012 para que la UE alcance el objetivo total de reducción fijado en el Protocolo de Kioto.

— Gran parte de la reducción del total de emisiones comunitarias se ha debido a las reducciones registradas en Alemania y Reino Unido.

— En la mayoría del resto de Estados miembros, las emisiones se mantienen muy por encima de las trayectorias lineales que deben seguir para alcanzar los objetivos particulares que tienen establecidos conforme al acuerdo de reparto de la carga.

— Durante este mismo período, Estados Unidos aumentó sus emisiones de gases de efecto invernadero un 11,4 por 100 (US EPA, 2002), frente al 7 por 100 de reducción que tiene asignado para 2008-2012 conforme al Protocolo de Kioto (ver Gráficos A1 y A2).

Evaluación

Las emisiones cayeron un 4 por 100 entre 1990 y 1999 gracias a una combinación de factores favorables. No obstante, algunos de ellos no se repetirán, como por ejemplo:

— La introducción no recurrente de medidas técnicas para reducir las emisiones de N₂O en las plantas de producción de ácido nítrico y adípico en Francia y Reino Unido y reducir las emisiones de la industria británica de HFC.

— La sustitución de carbón por gas durante la década de 1990, sobre todo en Alemania y Reino Unido.

— La relativa suavidad del invierno (en 1999) en Alemania, Reino Unido, Francia y Países Bajos, que redujo el consumo de energía en las calefacciones.

Los datos recientes publicados por la AEMA muestran que las emisiones de GEI crecieron un 0,3 por 100 entre 1999 y 2000, dejando la reducción 1990-2000 en algo más del 2,5 por 100, lo que puede señalar una inversión en la tendencia.

Se calcula que las emisiones comunitarias de gases de efecto invernadero se aproximarán en 2010 a los niveles de 1990 con las políticas y medidas actualmente vigentes, incluido el acuerdo con el sector del automóvil para reducir las emisiones de dióxido de carbono generadas por los turismos nuevos. Todos los Estados miembros, salvo el Reino Unido, calculan que en 2010 sus emisiones estarán por encima del objetivo fijado en el acuerdo de reparto de la carga.

Las proyecciones de emisiones de GEI generadas por el sector transporte indican un incremento superior al 30 por 100 para 2010. (De acuerdo con las normas y directrices del UNFCCC, esta cifra no incluye las emisiones generadas por el transporte internacional. Se calcula que estas emisiones ascienden al 6 por 100 del total de emisiones comunitarias de GEI en 1999.)

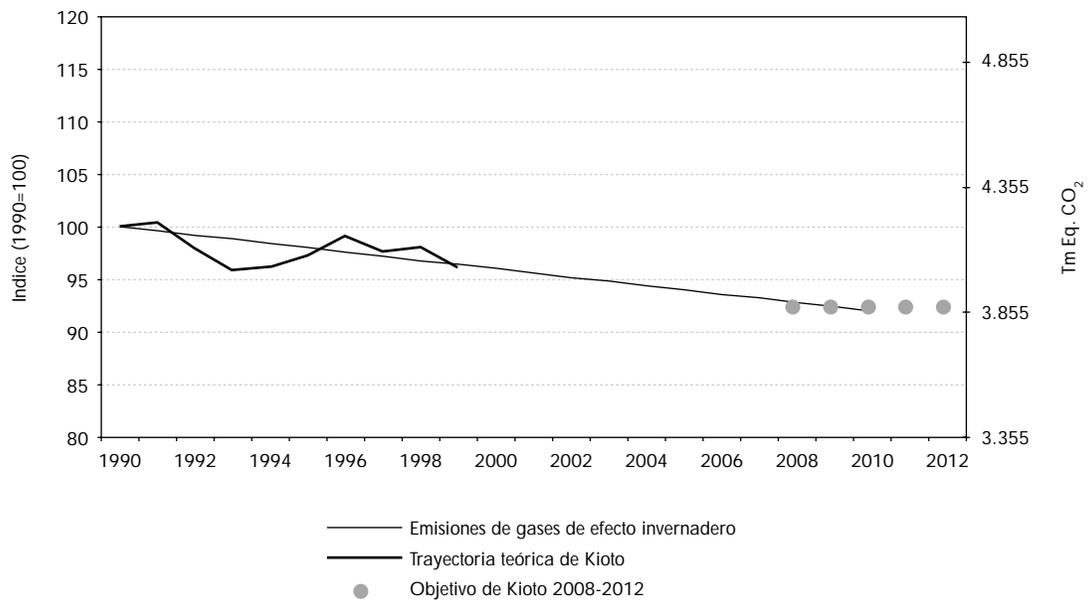
Por consiguiente, será necesario realizar importantes esfuerzos adicionales para cumplir los objetivos fijados para la UE y los Estados miembros en el Protocolo de Kioto. Se calcula que las medidas que prepara el Programa Europeo sobre el Cambio Climático tienen un potencial de reducciones rentable, de 240 Tm de eq. del CO₂ (Comisión Europea, 2001c). Sin embargo, la realización de este potencial técnico depende de varios factores, como la precisión de los datos, la aceptabilidad política y el calendario de aplicación.

Situación en España

España es, con los datos de 1999 y sin las correcciones (que por ahora no se hacen para ningún país) por sumideros, el Estado miembro de la UE que más se aparta de la situación en la que debería estar en un progreso lineal hacia el objetivo nacional asignado en la distribución comunitaria del objetivo de Kioto. Con las previsiones de incrementos para el 2000 puede asegurarse que España habrá duplicado (con un 30 por 100) el porcentaje límite permitido (15 por 100) entre 1990 y el 2008-2012 (20 años) y en la mitad de tiempo (10 años).

GRAFICO A1

EMISIONES DE GASES DE EFECTO INVERNADERO EN LA UE ENTRE 1990 Y 1999*

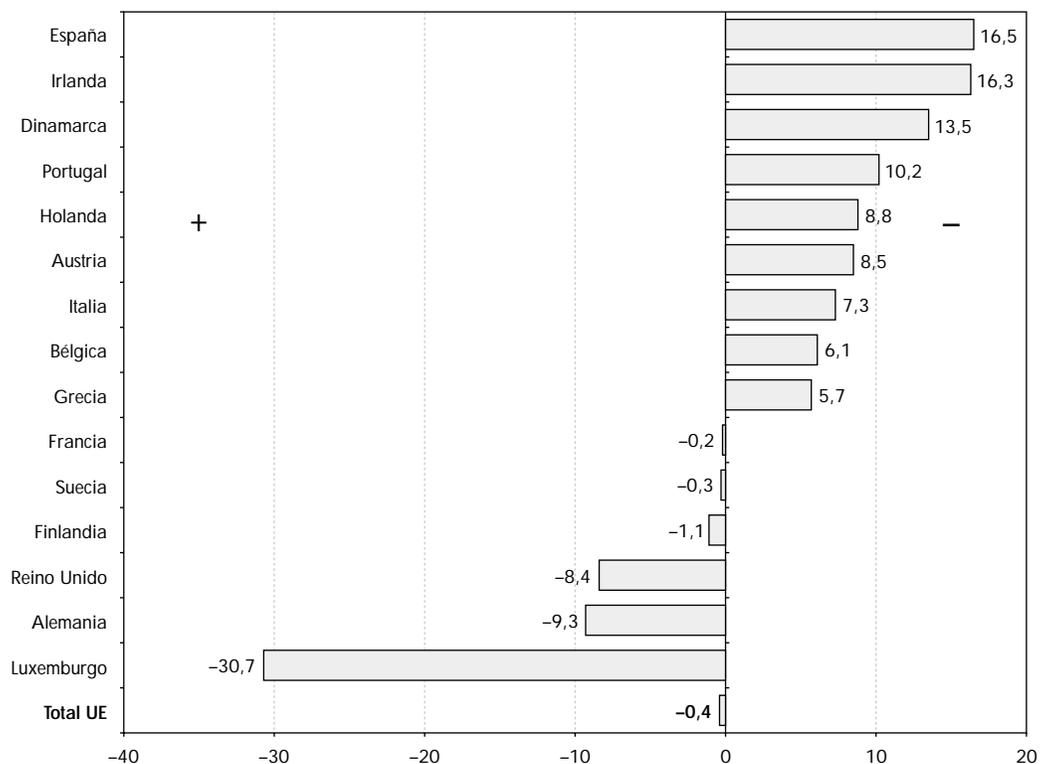


NOTA:

* Este gráfico se basa en la hipótesis, a los efectos del presente informe, de que la UE cumplirá el objetivo que tiene asignado conforme al Protocolo de Kioto utilizando exclusivamente políticas y medidas nacionales, aunque tras la ratificación es previsible que se utilicen las opciones acordadas en la COP de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático celebrada en Marrakesh en noviembre de 2001 (mecanismos flexibles y sumideros).

GRAFICO A2

**DISTANCIA AL OBJETIVO DE LOS ESTADOS MIEMBROS DE LA UNION EUROPEA
EN RELACION CON LOS OBJETIVOS DEL PROTOCOLO DE KIOTO
Y EL ACUERDO EUROPEO DE REPARTO DE LA CARGA (1999)**



NOTA: Objetivo: Para la UE, el fijado en el Protocolo de Kioto, y para cada Estado miembro de la Unión, el objetivo acordado en el acuerdo europeo de reparto de la carga. Están incluidos los seis gases de Kioto. El indicador de distancia al objetivo mide la proximidad de las emisiones actuales (1999) a una trayectoria lineal de reducciones de las emisiones entre el valor de 1990 y el objetivo de Kioto para 2008-2012 (total de emisiones de gases de efecto invernadero).

FUENTE: Recopilación realizada por la AEMA de los datos presentados por los Estados miembros al UNFCCC y al mecanismo de seguimiento de la UE (AEMA, 2001).

RECUADRO A2

LA INTENSIDAD ENERGÉTICA DE LA ECONOMÍA

Objetivos y relevancia para la acción normativa

Según la fuente que se utilice, la producción y el consumo de energía pueden generar emisiones de GEI y sustancias contaminantes atmosféricas, así como otras presiones sobre el medio ambiente. Por lo tanto, reducir la intensidad energética puede ayudar a frenar el cambio climático y a proteger la salud humana y los recursos naturales, prioridades de la estrategia de desarrollo sostenible.

La Comisión Europea, con el apoyo del Consejo (Consejo, 1998), ha propuesto para la Comunidad un objetivo indicativo de un punto porcentual de reducción anual de la intensidad energética final (consumo por los consumidores finales de energía por unidad de PIB) entre 1998 y 2010 por encima de «lo que se hubiera alcanzado por otros medios».

El indicador de intensidad energética aquí analizado comprende a todos los consumidores de energía, incluidos los consumidores finales. Este indicador denota el grado de desacoplamiento entre el consumo de energía y el crecimiento económico, que puede desempeñar un papel importante para reducir los efectos que tiene el uso de energía sobre el medio ambiente.

Indicador estructural

Consumo interior bruto de energía dividido por el PIB.

Tendencias observadas

— La intensidad energética disminuyó a razón de poco más del 1 por 100 anual de media entre 1990 y 1999.

— Los Estados miembros registraron porcentajes particulares de variación anual del -4,5 al +1,4 por 100.

— El porcentaje de reducción de la intensidad energética en relación con el crecimiento del PIB refleja un aumento en el uso de energía superior al 9 por 100 en el período mencionado (ver Gráficos A3 y A4).

Proyecciones

Se han realizado proyecciones (ECOFYS, 2001) que apuntan una reducción media de la intensidad energética de 1,7 puntos porcentuales anuales entre 1995 y 2010, gracias principalmente a la constante reestructuración de la economía, pero también a la mejora de la eficacia energética y al ahorro de energía.

Evaluación

Gran parte de la mejora registrada en el período se debe a cambios estructurales de la economía, como la tendencia a la sustitución del sector industrial por el sector servicios, que normalmente consume menos energía, y dentro del sector industrial, la sustitución de los subsectores de mayor consumo por los de valor añadido, de menor consumo.

Dado el elevado consumo de energía que se registra en Alemania, la reducción de su intensidad energética en más de un 3 por 100 anual ha contribuido en gran medida a la reducción de la intensidad energética en el conjunto de la UE. No obstante, si se excluye Alemania, la intensidad energética de la Unión ha disminuido tan sólo un 0,3 por 100 anual entre 1990 y 1999.

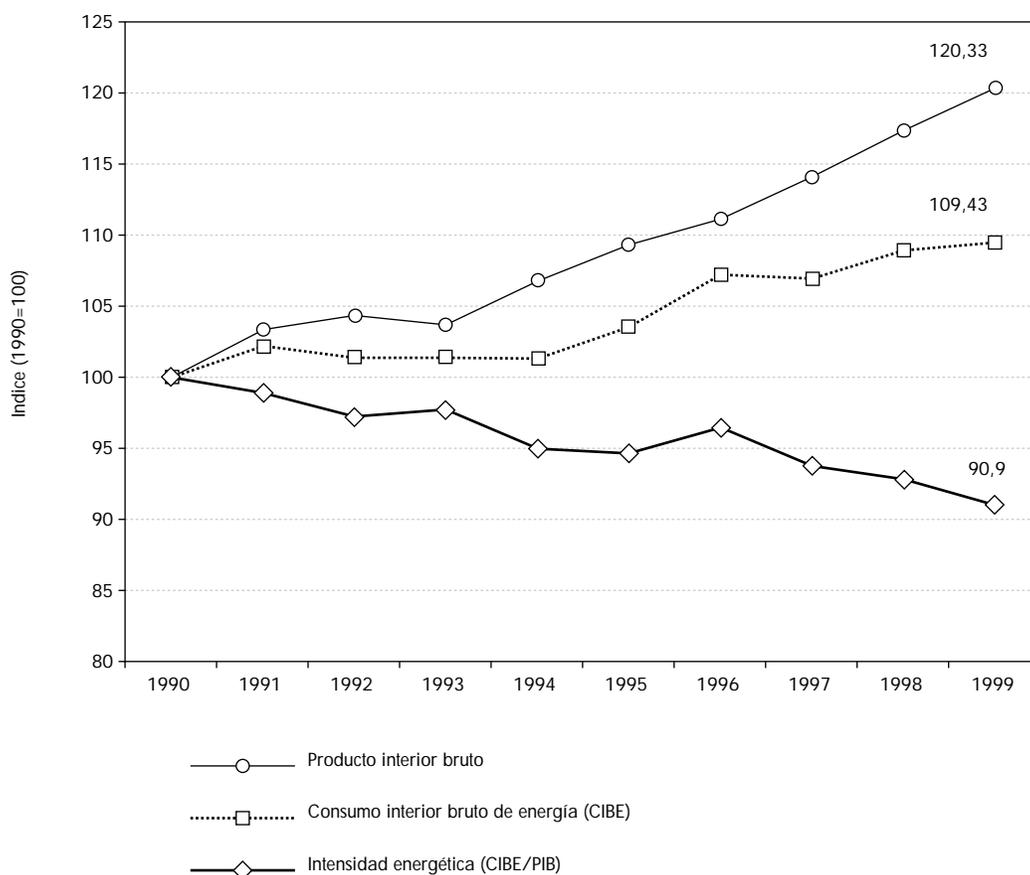
Las previsiones indican que el PIB de la UE experimentará un crecimiento medio anual del 2,4 por 100 entre 2000 y 2010 (ECOFYS, 2001). De este modo, la reducción de la intensidad energética señalada en la proyección es inferior al crecimiento previsto del PIB, lo cual favorece un nuevo incremento del consumo de energía. Dada la lentitud que caracteriza la tendencia a la utilización de combustibles menos intensivos en carbono, el aumento del consumo de energía puede favorecer un aumento de las emisiones de gases de efecto invernadero en 2010.

Situación en España

España es junto con Portugal y, en menor grado, Italia y Bélgica uno de los países donde el consumo de energía ha aumentado con más rapidez que el PIB; consumimos cada vez más energía por unidad de producto, es decir, que nuestra economía es más ineficaz en el uso de energía. Ha aumentado significativamente el consumo de carburantes y el de electricidad, este último en más de un 6 por 100 anual de media en el período 1995-99, siendo además una de las formas más ineficaces de energía final, cuando procede de combustibles fósiles; y estos aumentos están en el origen de los incrementos tan elevados de las emisiones de GEI señalados antes.

GRAFICO A3

INDICE DE INTENSIDAD ENERGETICA EN LOS QUINCE

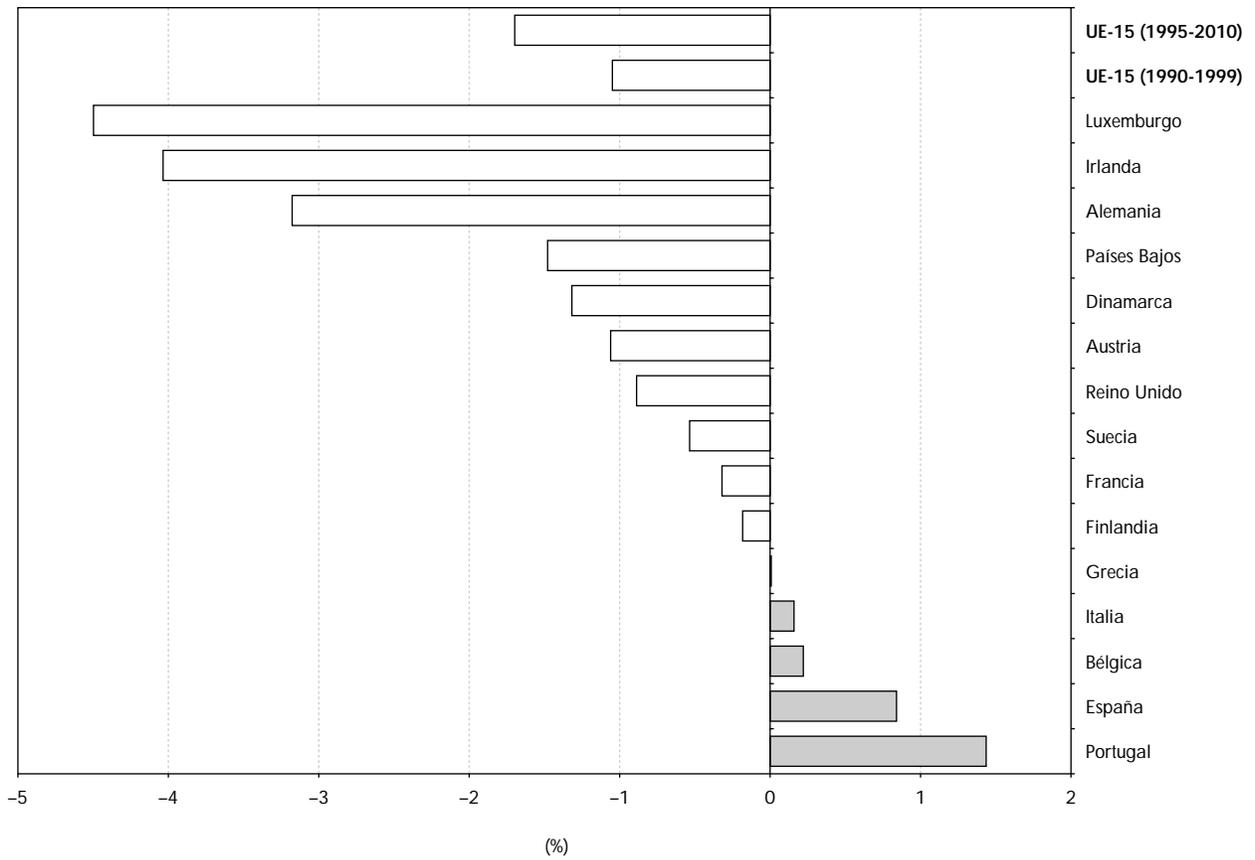


NOTA: El consumo interior bruto de energía es una medida de los insumos de energía que utiliza una economía y puede calcularse sumando la producción de energía total nacional, el saldo de importaciones menos exportaciones de energía y la extracción neta de las existencias. El producto interior bruto (PIB) es una medida de la producción de una economía.

FUENTE: Eurostat.

GRAFICO A4

CONSUMO INTERIOR BRUTO DE ENERGIA
(En % de variación anual)



FUENTE: Eurostat, ECOFYS, 2001.

RECUADRO A3

VOLUMEN DEL TRANSPORTE EN RELACION CON EL PIB (MERCANCIAS Y PASAJEROS)

Objetivos y relevancia para la acción normativa

En su estrategia de desarrollo sostenible, la UE se ha marcado el objetivo de conseguir «una desconexión significativa entre el crecimiento del transporte y el crecimiento del PIB» (Consejo Europeo, 2001). En su Libro Blanco *La política europea de transportes de cara a 2010: la hora de la verdad* (Comisión Europea, 2001a), la Comisión propone medidas para alcanzar este objetivo.

El transporte es una de las principales fuentes de emisión de GEI y un importante factor de contaminación atmosférica. Por lo tanto, este indicador está asociado a la lucha contra el cambio climático y a la protección de la salud humana y los recursos naturales, prioridades de la estrategia de desarrollo sostenible.

Indicadores estructurales

Volumen del transporte de pasajeros en relación con el PIB, km-pasajero/PIB

Volumen del transporte de mercancías en relación con el PIB, km-tonelada/PIB.

Tendencias observadas

— Durante la década de 1990, el transporte de pasajeros creció aproximadamente al mismo ritmo que la economía.

— El tráfico de mercancías creció mucho más que la economía, sobre todo a partir de 1996

— Cinco Estados miembros (Bélgica, Grecia, Italia, Portugal y España) registraron un crecimiento del transporte de pasajeros superior al del PIB, mientras el resto de Estados miembros experimentaron una ligera reducción.

— En lo que respecta a las mercancías, la falta de datos sobre las travesías marítimas cortas posterior a 1996 impide incluir esta modalidad a nivel nacional. Sin contar con este tipo de transporte marítimo, siete Estados miembros registraron un crecimiento superior al del PIB entre 1991 y 1999.

Proyecciones

Las proyecciones PRIMES (que utilizan 1995 como año base) apuntan para 2010 un crecimiento de los volúmenes de transporte de pasajeros y, en menor medida, de mercancías, más lento que el del PIB (véase el Gráfico A5). Sin embargo, tanto los km-pasajero como los km-tonelada

crecieron a un ritmo mayor que el proyectado entre 1995 y 1999, lo cual probablemente indica que las proyecciones PRIMES ya no son fiables.

Evaluación

El Libro Blanco de la Comisión propone medidas para alcanzar el objetivo del desacoplamiento significativo entre el crecimiento del transporte y el crecimiento del PIB. Sin embargo, no está claro en qué medida contribuirán las medidas propuestas al cumplimiento de dicho objetivo.

Los principales factores causantes del crecimiento del transporte de pasajeros son el incremento de la renta y del parque de automóviles, los bajos precios del transporte (por falta de internalización de los costes externos), el desarrollo de las infraestructuras, el aumento de las distancias a los servicios básicos y los bajos índices de ocupación.

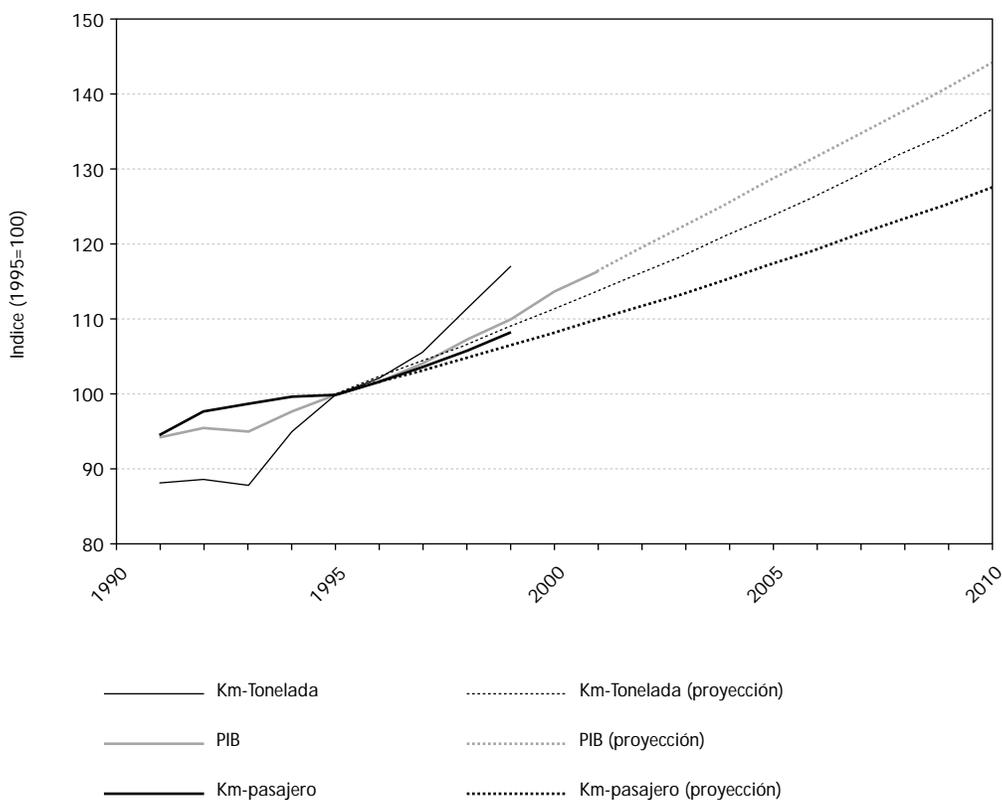
Es previsible que el transporte de pasajeros crezca en el futuro menos que la renta, debido a la limitación de la velocidad media de desplazamiento (por razones de seguridad y congestión del tráfico) y a la hipótesis de que las personas disponen de un espacio de tiempo fijo para viajar. Además, cabe conjeturar que la importante tendencia al alza que registran las ventas de automóviles en los actuales Estados miembros se irá estabilizando de forma gradual, debido a la saturación de las carreteras y del parque automovilístico. Sin embargo, la situación no es la misma en los países candidatos y cabe prever que la ampliación de la UE conlleve un importante crecimiento añadido del transporte de pasajeros.

Las causas del crecimiento del transporte de mercancías son la globalización de la economía y la liberalización del mercado interior (lo cual reduce las limitaciones a la circulación transfronteriza y las «barreras de costes»). En consecuencia, se alargan las distancias de transporte y las redes comerciales se hacen más complejas, principalmente para explotar los diferenciales en los costes laborales. Otras causas son los bajos factores de carga (los trayectos en vacío representan entre el 25 por 100 y el 40 por 100 del kilometraje total por vehículo) y los bajos precios del transporte (que es barato en comparación con los costes de la mano de obra y de los productos transportados).

La principal hipótesis que se baraja para el proyectado desacoplamiento entre la demanda de transporte de mercancías y el crecimiento económico es la tendencia a la sustitución gradual de la industria por la economía basada en el conocimiento. Sin embargo, los factores mencionados podrían contrarrestar los posibles beneficios de esta tendencia, como parece venir ocurriendo en los últimos años (véase el Gráfico 5). Una vez más hay que señalar que es previsible que la ampliación de la UE aumente los flujos de transporte y, en particular, el tráfico rodado.

GRAFICO A5

**TRANSPORTE DE PASAJEROS Y MERCANCIAS EN RELACION CON EL PIB
ENTRE 1991 Y 1999 Y PROYECCIONES PARA 2010**



NOTAS: El transporte aéreo (de pasajeros) sólo incluye los vuelos nacionales e intracomunitarios.

Modos utilizados para el transporte de mercancías: carretera, ferrocarril y navegación interior (sin contar las travesías marítimas cortas).

Modos utilizados para el transporte de pasajeros: el automóvil particular, los autobuses/autocares, el ferrocarril y el avión (vuelos nacionales e intracomunitarios) (el tranvía y el metro no están incluidos en el modelo PRIMES y no se dispone de datos históricos sobre el transporte en motocicleta o la navegación interior).

Proyecciones: Comisión Europea, 1999 y 2001b.

FUENTE: Eurostat.