

DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN

Documento de consulta sobre la preparación de una estrategia comunitaria para el desarrollo sostenible

PRÓLOGO

En diciembre de 1999, el Consejo Europeo de Helsinki invitó a la Comisión Europea a “elaborar una propuesta de estrategia a largo plazo que integre políticas de desarrollo sostenible desde los puntos de vista económico, social y ecológico”, que deberá presentarse al Consejo de Gotemburgo en junio de 2001.

El presente documento de consulta tiene por objeto sentar las bases analíticas para formular dicha estrategia. En él se exponen los puntos de vista iniciales que mantienen los servicios de la Comisión acerca de los retos y oportunidades que suscita el desarrollo sostenible. Además, se señalan algunas tendencias importantes que amenazan el desarrollo sostenible en la UE y se describe un paquete de instrumentos políticos destinados a resolver estos problemas. No se incluyen objetivos y medidas concretos, ya que se especificarán en la propuesta de estrategia para el desarrollo sostenible que presentará la Comisión al Consejo Europeo de Gotemburgo.

Con todo ello se pretende generar un debate y animar la participación de otras instituciones y de la sociedad civil de la Unión Europea. Los servicios de la Comisión proponen estructurar el debate en torno a las diez preguntas que se enumeran en el recuadro de la página siguiente. Por lo tanto, se invita a todas las partes interesadas a expresar sus opiniones acerca de estas cuestiones y a estudiar qué medidas concretas deberían incluirse en la estrategia de la UE para el desarrollo sostenible con vistas a la cita de Gotemburgo.

Si desea realizar algún comentario con respecto a estas preguntas y demás cuestiones que se plantean en este documento, puede hacerlo en la siguiente página de Internet:

http://www.europa.eu.int/comm/secretariat_general/index_en.htm

O bien puede enviar sus comentarios a la siguiente dirección:

Task Force “Desarrollo Sostenible”,
Comisión Europea,
Brey 10/217
Rue de la Loi 200
B-1049 Bruselas,
Bélgica.

El plazo de presentación expira el 30 de abril de 2001.

Preguntas

1. ¿Considera que una buena forma de contribuir a poner en práctica el concepto de desarrollo sostenible es concentrarse en un conjunto reducido de problemas prioritarios? ¿Considera que los principales retos que afronta la sociedad europea a largo plazo están correctamente expresados en los seis temas elegidos?
2. Este documento se centra en los problemas que plantea el desarrollo sostenible en Europa. ¿Hay algún caso en el que la adopción de medidas para llevar a Europa por la senda de la sostenibilidad podría dificultar la implantación del desarrollo sostenible en todo el mundo? ¿Cómo pueden las reformas de las políticas comunitarias contribuir al desarrollo sostenible en el mundo?
3. Como el desarrollo sostenible es una idea que se plantea a largo plazo, debe una piedra de toque para los países candidato a la adhesión. ¿Hasta qué punto son diferentes los retos que afrontan estos países de los que se plantean en los actuales Estados miembros?
4. ¿Comparte usted el análisis que aquí se hace respecto de las causas de estos problemas y sus posibles soluciones? ¿Tiene algo que añadir al conjunto de instrumentos políticos?
5. ¿Qué medidas prácticas cabe adoptar para traducir mejor el principio de “integración política” en acciones concretas para conseguir una mayor coherencia de las políticas sectoriales?
6. Los gobiernos no pueden implantar el desarrollo sostenible por sí solos. Es indispensable contar con la colaboración de las empresas, de los trabajadores y de la sociedad civil. ¿De qué forma podemos conseguirla?
7. ¿Cómo podemos reducir al mínimo los costes ocasionados por la adaptación al desarrollo sostenible sin desaprovechar oportunidades?
8. ¿En qué aspectos del desarrollo sostenible cree usted que la Unión Europea desempeña un claro papel político?
9. ¿Cuáles son los pasos más urgentes que debe dar la Unión Europea en el marco de una estrategia comunitaria para el desarrollo sostenible?
10. ¿Qué objetivos específicos desearía ver incluidos en la estrategia europea propuesta en Gotemburgo? ¿Qué medidas deberían adoptarse para asegurar su aplicación?

1. INTRODUCCIÓN

1.1 ¿Por qué una estrategia de desarrollo sostenible para la Unión Europea?

A lo largo del siglo XX, los Estados miembros de la Unión Europea se han enriquecido inmensamente en términos materiales. La renta media actual quintuplica la de 1900. Muchas desigualdades se han reducido gracias a la generalización del acceso a la enseñanza y a la creación de sistemas de bienestar social. La esperanza de vida ha aumentado de forma drástica gracias a la mejora de la higiene, la nutrición y la asistencia médica. Por lo tanto, cabe afirmar que, en casi todos los aspectos, nunca se ha conocido una calidad de vida como la actual.

La creciente interdependencia económica que conlleva el mercado único, la globalización y las nuevas tecnologías de la comunicación son importantes estímulos para aumentar la eficiencia y la productividad y ofrecen nuevas oportunidades en todos los niveles. Pero estos cambios tan positivos no deben impedirnos ver sus riesgos potenciales. De hecho, no todos están preparados para aprovechar estas nuevas oportunidades. Existe el riesgo real de que algunos se queden rezagados, sin posibilidad de alcanzar a los demás. También crece la conciencia de que estamos poniendo a prueba la capacidad de aguante de nuestro planeta. Ya han aparecido varias tendencias preocupantes a largo plazo:

Principales retos de la sostenibilidad

Las catástrofes meteorológicas pueden ser cada vez más frecuentes si no actuamos para corregir el cambio climático. La elevación del nivel del mar pone en peligro la propia existencia de algunos pequeños Estados insulares y no debemos olvidar que gran parte de la población europea vive en el nivel del mar o incluso por debajo.

La aparición de amenazas reiteradas, persistentes y mal comprendidas para la seguridad alimentaria, de agresivas cepas bacterianas resistentes a los antibióticos, proliferaciones inexplicadas de algas tóxicas: son señales que nos advierten de que estamos interfiriendo con el medio ambiente de formas imprevistas. Sin solución por el momento, estos y otros peligros para la salud humana y animal amenazan nuestra propia supervivencia.

Uno de cada seis europeos –una cifra superior a la población de todos los Estados miembros excepto los de mayor tamaño– viven en condiciones de pobreza. Las desigualdades económicas se acentúan en algunos Estados miembros. Nuestros sistemas sociales no alcanzan a dar cobertura a gran escala y no están bien preparados para hacer frente al envejecimiento de la población.

No estamos logrando asegurar la viabilidad a largo plazo de nuestro medio ambiente natural. En las últimas décadas se han producido pérdidas muy importantes en la biodiversidad. Un elevado porcentaje de las especies existentes se encuentra en peligro de extinción. Los recursos pesqueros de las aguas europeas están a punto de agotarse.

En las principales ciudades, la congestión del tráfico ha ido aumentando rápidamente y se encamina a una situación de paralización absoluta. Este hecho tiene importantes costes sociales, económicos y medioambientales que recaen en gran medida, aunque no de forma exclusiva, en las tres cuartas partes de la

población europea que habitan en zonas urbanas. La ampliación dificultará todavía más la cohesión económica y social.

La responsabilidad de la Comunidad

Los Estados miembros de la Unión Europea comparten numerosos valores y aspiraciones comunes, junto con una sensación similar de lo que constituye el progreso y de la forma en que deben evolucionar nuestras sociedades durante la próxima generación. El objetivo de la estrategia europea para el desarrollo sostenible debe ser hacer realidad esta visión y poner en marcha los cambios necesarios para ello. Más aún, la creciente interdependencia institucional, económica y social de nuestros países nos obliga a trabajar juntos para afrontar estos retos. En algunos sectores económicos sólo podrán darse pasos en este sentido si se adoptan medidas de ámbito comunitario. Hay claros ejemplos de casos en los que la Comunidad tiene competencias exclusivas debido a las normas del mercado interior, o en los que la existencia de mercados europeos integrados hace poco probable que la acción descoordinada de los Estados miembros sea eficaz.

Sin embargo, para lograr el desarrollo sostenible será necesario actuar a escala nacional, regional y local, además de contar con la participación de las empresas y los ciudadanos. Por esta razón, en su análisis de los principales retos que afronta la Unión Europea en materia de sostenibilidad, los servicios de la Comisión no se han limitado a las cuestiones que son responsabilidad (exclusiva o compartida) de las instituciones europeas. Más aún, la estrategia comunitaria debería traspasar las fronteras actuales de la Unión y tener en cuenta a los países que han de incorporarse en los próximos años. Las desigualdades sociales y económicas serán mayores en la Unión ampliada y muchos de los problemas identificados en el presente documento afectan también en mayor o menor medida a los futuros Estados miembros. Nuestro futuro común exige un enfoque europeo común.

Predicar con el ejemplo: la dimensión internacional

Las políticas que aplica la UE en ámbitos tales como el comercio internacional, las inversiones extranjeras directas, la cooperación para el desarrollo y la inmigración influyen sobre las perspectivas de sostenibilidad mucho más allá de las fronteras de la Unión. Salta a la vista que así ocurre con problemas tales como la pobreza mundial o el cambio climático, de los que la UE y los Estados miembros son tan sólo una parte. Además, las presiones globales sobre el medio ambiente aumentarán a medida que los países en desarrollo vayan industrializándose y aproximándose a los niveles europeos de desarrollo económico. Por lo tanto, el desarrollo sostenible es un objetivo mundial que la UE no puede alcanzar por sí sola.

Para resolver estos problemas, los organismos internacionales deben adoptar un enfoque coherente. Sin embargo, si desea ejercer un liderazgo creíble y eficaz en el contexto mundial, la UE ha de demostrar que puede avanzar en el desarrollo sostenible en su propio territorio y cumplir sus compromisos internacionales. Por consiguiente, el presente documento se centra rigurosamente en las reformas políticas que es preciso realizar en Europa para cumplir estos objetivos. No obstante, será importante analizar si las medidas que vayan a adoptarse en este sentido pueden poner en riesgo las perspectivas de desarrollo sostenible en el resto del mundo.

La función que debe desempeñar la UE para contribuir al desarrollo sostenible a escala mundial se tratará de forma mucho más minuciosa en nuestros preparativos para la Cumbre de Río+10 que se celebrará en Sudáfrica en 2002. Estos trabajos ya han comenzado, tal como se

describe en la reciente Comunicación de la Comisión titulada “Diez años después de Río: preparación de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible de 2002”¹. La UE también tiene que desempeñar un papel importante en los organismos internacionales, como la Organización Mundial del Comercio y la próxima Conferencia de la ONU sobre los países menos desarrollados. Nuestra influencia en este contexto será todavía mayor si podemos demostrar que somos capaces de poner nuestra propia casa en orden y mejorar así las perspectivas de sostenibilidad global.

1.2 El contexto político de la presente Comunicación

La cuestión del desarrollo sostenible saltó al primer plano de la actualidad política mundial en 1992, en la Cumbre de la Tierra organizada por Naciones Unidas en Río de Janeiro, como consecuencia del informe presentado en 1987 por la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo (el “informe Brundtland”)². En la posterior Conferencia de Río+5 de 1997, la UE y otras partes signatarias de la Declaración de Río se comprometieron a formular estrategias de desarrollo sostenible para la Cumbre Mundial de Río+10, cuya celebración está prevista para el año que viene en Sudáfrica.

El Tratado de Amsterdam, que entró en vigor en 1999, hace del desarrollo sostenible una de las principales tareas de la Comunidad Europea. En el artículo 2 del Tratado se establece que “La Unión tendrá los siguientes objetivos (...) promover el progreso económico y social y un alto nivel de empleo y conseguir un desarrollo equilibrado y sostenible, principalmente mediante (...) el fortalecimiento de la cohesión económica y social”.

Vistos estos antecedentes, los Jefes de Estado y de Gobierno reunidos en Helsinki en 1999 solicitaron a la Comisión Europea que elaborase una estrategia europea de desarrollo sostenible para presentarla al Consejo Europeo de Gotemburgo en junio de 2001.

El presente documento de consulta constituye el primer paso en este proceso. En él se sientan las bases analíticas para formular la estrategia comunitaria de desarrollo sostenible y se expresan las opiniones iniciales que mantienen los servicios de la Comisión con respecto al desarrollo sostenible y a los retos y oportunidades que éste plantea. Más concretamente, se identifican algunas tendencias persistentes que amenazan el desarrollo sostenible en Europa, y se analizan sus causas. Por último, se presenta un conjunto de instrumentos políticos para llevar a Europa por la senda de la sostenibilidad.

Se invita a todas las partes interesadas a presentar sus comentarios al presente documento antes de que la Comisión formule sus propuestas definitivas para el Consejo Europeo de Gotemburgo.

1.3 Interpretación del desarrollo sostenible

La definición de desarrollo sostenible más citada es la del informe Brundtland. En él se define este concepto como “el desarrollo que satisface las necesidades del presente sin poner en peligro la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer sus propias necesidades”. En esencia, se trata de garantizar una mejor calidad de vida para la población actual y futura.

Existen muchas otras interpretaciones del desarrollo sostenible, e incluso en la definición anterior es obvio que el término “necesidades” puede interpretarse de diferentes maneras. No

¹ COM(2001)53, Comisión Europea, 2001.

² “Our Common Future”, World Commission on Environment and Development, 1987.

obstante, hay un amplio consenso sobre las dos ideas principales que, como mínimo, se recogen en el concepto de desarrollo sostenible:

- Que el desarrollo tiene una dimensión económica, social y medioambiental. El desarrollo sólo será sostenible si se logra el equilibrio entre los distintos factores que influyen en la calidad de vida.
- Que la generación actual tiene la obligación, frente a las generaciones futuras, de dejar suficientes recursos sociales, medioambientales y económicos para que puedan disfrutar al menos del mismo grado de bienestar que nosotros.

Como el desarrollo sostenible tiene sus orígenes en el movimiento ecologista, solía considerarse un “lujo” que no debía pagarse a costa del crecimiento económico. Pero es mucho más que un concepto puramente ecológico, ya que plantea el reto fundamental de combinar una economía dinámica con una sociedad que ofrezca oportunidades para todos, al tiempo que se mejora la productividad de los recursos y se desliga el crecimiento de la degradación del medio ambiente.

Aunque el desarrollo sostenible es un concepto muy amplio, no debe considerarse tan sólo una forma fácil de poner una etiqueta nueva a toda una serie de problemas sociales, económicos y medioambientales para meterlos en el mismo saco. En lugar de ello, lo que hace falta es mantener una perspectiva general para lograr que las políticas adoptadas (tanto sectoriales como horizontales) se apliquen de forma complementaria y no contradictoria. Para convertirlo realidad, los responsables políticos tendrán que velar por que el crecimiento económico no se consiga a costa de la discriminación social y el deterioro del medio ambiente, que la política social no reduzca el progreso económico y que la política ambiental se base en fundamentos científicos sólidos y sea económicamente eficiente.

1.4 Las oportunidades que ofrece el desarrollo sostenible

Si bien es evidente que para lograr el desarrollo sostenible es imprescindible que las empresas y los consumidores cambien su comportamiento individual, con el fin de evitar algunas consecuencias negativas para la sociedad en su conjunto (en la actualidad o en el futuro), no es menos cierto que también ofrece grandes oportunidades. De hecho, muchas de las empresas más clarividentes ya se han dado cuenta de que el desarrollo sostenible ofrece nuevas posibilidades y han comenzado a adaptar sus planes de acción e inversión en consecuencia.

Cada vez es mayor el reconocimiento de que una política medioambiental rigurosa no tiene por qué poner freno al crecimiento económico, ni siquiera con las formas de valoración convencionales³. Aunque la reglamentación medioambiental puede suponer un coste inicial en términos de resultados económicos, éste se compensa en parte por un aumento del empleo y de los ingresos en las industrias ecológicas que proporcionan tecnologías y servicios limpios. Más aún, las pruebas demuestran que, a largo plazo, el crecimiento depende en gran medida del progreso tecnológico. Las políticas de desarrollo sostenible podrían aumentar el crecimiento económico acelerando el ritmo de innovación y, en última instancia, llevarnos a producir bienes más baratos que sus predecesores “sucios”.

³ Las actuales medidas estadísticas del rendimiento económico, como el producto interior bruto (PIB), son indicadores valiosos, pero limitados en muchos aspectos. Por ejemplo, el PIB no tiene en cuenta los costes de la contaminación ni concede valor alguno al trabajo no remunerado.

Además, es probable que muchas de las políticas concretas que han de aplicarse para lograr un desarrollo sostenible tengan efectos positivos para el crecimiento económico. Por ejemplo:

- Durante el último cuarto de siglo, las políticas adoptadas han tendido a infrautilizar el potencial del mercado laboral y sobreexplotar los recursos naturales. Debido a las ineficiencias de los actuales sistemas fiscales, hay opciones de volver a una situación de competitividad con más mano de obra y menos contaminación.
- La retirada de subvenciones innecesarias o perjudiciales ha de comportar beneficios económicos directos para los contribuyentes y mejorar la eficiencia de la economía. A través de una reforma del mercado encaminada a conseguir que se establezcan precios realistas, se crearán nuevas oportunidades comerciales para desarrollar productos y servicios que aflojen la presión sobre el medio ambiente, y que satisfagan necesidades económicas y sociales.
- Las políticas encaminadas a reducir la pobreza y ofrecer oportunidades a todos pueden contribuir a evitar el despilfarro de recursos y de talentos individuales que se deriva de la exclusión social y el desempleo, rebajando los costes de las ayudas sociales.
- Con mejores procedimientos de tarificación y nuevas tecnologías puede romperse la tendencia al alza de la congestión en nuestras carreteras, al fomentarse un mayor uso de otros medios de transporte y un aprovechamiento más eficiente de las infraestructuras. Con ello se evitarán las situaciones de paralización total del tráfico y otros costes para la empresa y para el público en general.
- Reforzar la cohesión económica y social ayudando a las regiones más atrasadas a explotar todo su potencial productivo sería beneficioso para el conjunto de la Comunidad.
- Fomentar las actividades de investigación y desarrollo y un uso innovador de nuevas tecnologías más limpias y eficientes en el sector energético no sólo ha de tener efectos positivos para el medio ambiente y posiblemente para el empleo, sino también para garantizar el suministro de energía en Europa.

Crear oportunidades

Estos ejemplos demuestran que hay muchas situaciones en que todos pueden salir ganando. Una estrategia de desarrollo sostenible debe procurar identificar y explotar estas oportunidades, fomentar la eficiencia económica, el crecimiento del empleo y el respeto por el medio ambiente. La industria europea tiene grandes posibilidades en la aplicación de tecnologías eficientes y ecológicas. Este es uno de los activos más prometedores de Europa. Para explotar este potencial, la política debe proporcionar a la industria europea un marco mejor para la innovación y el desarrollo tecnológico.

Con carácter más general, los responsables políticos deben crear condiciones que favorezcan que las empresas y los ciudadanos integren las consideraciones sociales y medioambientales en todas sus actividades. Aunque esto será beneficioso para el conjunto de la sociedad, algunos cambios políticos tienen claros ganadores y perdedores. En estos casos tenemos que asegurarnos de formular políticas que sean de interés general y de que quienes hayan de adaptarse a los cambios reciban un tratamiento justo y no tengan que soportar costes innecesarios. ^{fn}Por lo tanto, el desarrollo sostenible tiene una importante dimensión institucional, ya que no se puede lograr sin una buena gobernanza ni sin la activa participación del público^{fn}.

1.5 Garantizar el valor añadido

La estrategia comunitaria de desarrollo sostenible debe construirse sobre los cimientos de varios procesos que tienen sus raíces en disposiciones del Tratado que ya guían la política económica, social y medioambiental de Europa.

Las Orientaciones Generales de Política Económica y el proceso de reforma económica iniciado en la Cumbre de Cardiff en 1998 constituyen un marco sólido para la coordinación de la política económica. La coordinación de la política social y de empleo ha dado lugar a la formulación de directrices para la reforma del empleo y el mercado laboral y a la cooperación entre Estados miembros en materia de modernización de la protección social y fomento de la integración social. La política medioambiental tiene su propio proceso para la integración de las cuestiones ambientales en otras políticas sectoriales (el proceso de Cardiff), mientras que a principios del año en curso, la Comisión presentó su VI Programa de Acción Medioambiental, que contempla la política medioambiental de la Unión Europea a diez años vista.

En marzo de 2000, los Jefes de Estado y de Gobierno reunidos en Lisboa decidieron agrupar varias iniciativas sociales y económicas en una misma revisión anual, con el objetivo de convertir a Europa en *“la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible con más y mejores empleos y con mayor cohesión social”*. Dado que existe cierta coincidencia obvia entre los ámbitos de aplicación del proceso de revisión de Lisboa y de la estrategia de desarrollo sostenible, la Comisión ha propuesto, en su informe al Consejo Europeo de Estocolmo, llevar a buen fin el proceso de Lisboa mediante la incorporación de la dimensión ambiental, y señaló que, a fin de garantizar la coherencia entre ambos, deberían integrarse los mecanismos previstos para revisar los progresos realizados.

Al objeto de no duplicar los trabajos realizados en otras revisiones de la acción política, la estrategia comunitaria de desarrollo sostenible debería concentrarse en un pequeño número de temas cuyo análisis simultáneo aporte nuevas ideas, teniendo en cuenta los efectos colaterales de las decisiones adoptadas en distintas políticas sectoriales. La estrategia de desarrollo sostenible también puede añadir valor a las iniciativas ya existentes haciendo mayor hincapié en el largo plazo. Tal como se demuestra en el siguiente capítulo, muchas de las tendencias que amenazan el desarrollo sostenible son consecuencia de las opciones elegidas en el pasado en materia de tecnologías productivas, modelos de uso del suelo e inversiones en infraestructuras, y son difíciles de modificar en un breve espacio de tiempo. Las decisiones que adoptemos en el próximo futuro también tendrán efectos, que se prolongarán durante muchas décadas, sobre nuestras pautas de desarrollo y sus consecuencias sociales, económicas y medioambientales. Por lo tanto, es importante que resolvamos nuestros problemas actuales con urgencia.

2. PRINCIPALES RETOS DE SOSTENIBILIDAD PARA EUROPA

2.1 Centrarse en los problemas más importantes

Por su propia naturaleza, el desarrollo sostenible es un enfoque integrador de la acción política. Se aplica prácticamente a cualquier cuestión que tenga un componente social, económico o medioambiental importante. Esta amplia perspectiva tiene ventajas e inconvenientes: hace falta un equilibrio entre la amplitud y la profundidad del análisis. Los servicios de la Comisión han limitado deliberadamente el ámbito de este documento de consulta a un pequeño número de cuestiones que, en su opinión, son las que más amenazan el desarrollo sostenible

La elección de un conjunto de temas implica emitir juicios. Para juzgar si debía incluirse un determinado tema en la estrategia comunitaria de desarrollo sostenible, hemos aplicado los siguientes criterios:

- Gravedad: ¿Constituyen las tendencias actuales un peligro importante para nuestra calidad de vida o amenazan con reducir de forma significativa nuestros recursos sociales, medioambientales y económicos? ¿Pueden producirse costes elevados o mal distribuidos por no hacer nada?
- La dimensión temporal y la irreversibilidad: ¿Existe un problema que se desarrolle a “fuego lento”, que sólo empeore de forma gradual, pero que pueda ser muy costoso o imposible de corregir si se tarda demasiado en actuar? ¿Existe un aspecto intergeneracional importante?
- La dimensión europea: ¿Es el problema identificado común a varios Estados de la Unión, o se observan efectos colaterales entre países? ¿Pueden tener las respuestas políticas implicaciones que traspasen las fronteras nacionales?

De acuerdo con estos criterios, los servicios de la Comisión proponen los seis temas siguientes como asuntos prioritarios para la estrategia europea de desarrollo sostenible.

- Cambio climático y energías limpias
- Salud pública
- Gestión de los recursos naturales
- Pobreza y exclusión social
- Envejecimiento y demografía
- Movilidad, usos del suelo y desarrollo territorial.

Evidentemente, cada uno de estos temas comprende cuestiones muy diversas y es imposible realizar una descripción exhaustiva en el presente documento. Más aún, cada uno de estos amplios epígrafes comprende algunos problemas y dilemas políticos que son mucho más espinosos que otros. Por consiguiente, se ha vuelto a reducir el ámbito de cada uno de estos temas aplicando los criterios anteriormente mencionados, a fin de identificar las tendencias más peligrosas para el desarrollo sostenible.

- El **cambio climático** es un problema mundial, que sólo podrá resolverse mediante una cooperación internacional generalizada. Aunque resulta difícil predecir sus efectos con precisión, podrían variar los modelos agrarios, los usos del suelo, las zonas de enfermedad y los suministros de agua, aumentar los riesgos de inundaciones y catástrofes naturales y, en consecuencia, la emigración de trabajadores. Estos cambios tendrían formidables consecuencias económicas y sociales. Desligar la actividad económica de las emisiones de gases causantes del efecto invernadero –en particular, dióxido de carbono– exige dar un paso decidido hacia el uso de **energías limpias**, algo que no va a ser fácil ni rápido.
- Existe un grave peligro para la **salud pública** debido a la aparición de cepas resistentes a los antibióticos en algunas enfermedades, que reducen la eficacia de los tratamientos existentes. Tampoco se sabe todavía lo suficiente acerca de los efectos que pueden tener a largo plazo los miles de productos químicos que se utilizan en la actualidad. Los problemas de salud relacionados con el sedentarismo o con una alimentación deficiente suelen pasar de padres a hijos. Todos los Estados miembros afrontan el reto de prestar una asistencia sanitaria de alta calidad sin ejercer una presión excesiva sobre el presupuesto público.
- Nuestra forma de **gestionar y aprovechar los recursos naturales** tiene implicaciones para el bienestar de las futuras generaciones. La pérdida de biodiversidad y la consiguiente reducción de los recursos genéticos son hechos irreversibles. No será posible recuperar las poblaciones de peces hasta niveles sostenibles si no se reconoce la gravedad del problema y cambia el talante de la gestión tradicional. Los volúmenes de residuos –algunos de ellos peligrosos– aumentan de manera inexorable.
- La **pobreza** y la **exclusión social** son problemas comunes a todos los Estados miembros. Su gravedad puede juzgarse por el hecho de que uno de cada seis europeos es pobre (porcentaje que aumenta en gran medida en determinados grupos, como las familias monoparentales), y los problemas de salud, el bajo rendimiento escolar y las privaciones tienden a pasar de una generación a otra. Más aún, los rápidos cambios tecnológicos amenazan con crear una “discriminación digital” y dividir la sociedad en dos niveles.
- Todos los países europeos afrontan retos similares debido al **envejecimiento** de su población. Esta circunstancia va a crear tensiones considerables en el sistema de financiación de las pensiones. Además, el envejecimiento de la población puede aumentar la demanda de servicios sanitarios y de cuidados prolongados, aunque ello dependerá en gran medida del estado de salud en el que se llegue a la vejez. La estructura de la población varía muy lentamente con el tiempo: quienes han de ser pensionistas a principios de la segunda mitad de este siglo ya han nacido, al igual que una parte importante de la futura población en edad laboral.
- Las actuales pautas de **movilidad** causan formidables problemas de contaminación y congestión en toda Europa. Las emisiones de gases de efecto invernadero generadas por el transporte crecen con mayor rapidez que las de cualquier otra fuente, y en muchas áreas urbanas los atascos de tráfico son cada vez peores. Las infraestructuras de transporte son uno de los factores que influyen en el **desarrollo territorial** y en el **uso del suelo**. A su vez, la concentración de actividades económicas puede provocar congestión, pero también reporta beneficios económicos, como la creación de redes empresariales y mercados laborales fluidos, y puede facilitar la aparición de nuevas soluciones, como la organización de sistemas públicos de transporte urbano.

Cada uno de estos temas afecta en mayor o menor medida a cada una de las dimensiones económicas, medioambientales y sociales del desarrollo sostenible. Cada uno de ellos afecta a

distintos ámbitos de actuación política a escala nacional y comunitaria. Más aún, todos están relacionados entre sí de algún modo. Por ejemplo:

- Las medidas encaminadas a prevenir el cambio climático deberían tener efectos beneficiosos sobre el aprovechamiento de los recursos naturales, sobre la movilidad y el uso del suelo, y sobre la salud pública.
- La pobreza puede causar problemas de salud. Además, está muy ligada al fracaso escolar.
- El grado de exclusión social depende en cierta medida de las políticas de ordenación urbana y uso del suelo: las familias con menor renta tienden a agruparse en viviendas económicas, a menudo en fincas situadas en el extrarradio de los núcleos urbanos. En estas zonas, la inversión en infraestructuras de transporte y otros servicios puede no ser económicamente viable, por lo que el desarrollo urbanístico incontrolado puede agravar la discriminación y las desigualdades sociales.
- El envejecimiento de la población tiene implicaciones para las políticas de sanidad pública.

En las páginas siguientes se señalan los principales problemas que plantea cada uno de estos temas. En todos los casos sigue básicamente la misma estructura. En primer lugar, se describe la naturaleza del problema y su relevancia para el desarrollo sostenible. Después se revisan las principales fuerzas motrices de los problemas planteados (¿dónde estamos, cómo hemos llegado hasta aquí y hacia dónde vamos?). También se destacan los peligros que nos acechan. El estudio de cada tema concluye con una explicación de las medidas políticas con las que se ha intentado responder a los problemas hasta la fecha, y se ponen de manifiesto los principales retos que deben afrontarse desde la acción política para controlar estas tendencias insostenibles.

Introducción

La actividad humana afecta al sistema climático del planeta. Las pruebas científicas disponibles demuestran que, a raíz de dicha actividad se acumulan en la atmósfera **gases causantes del efecto invernadero** que provoca el calentamiento global. Actualmente se calcula que la temperatura aumentará de 1 °C a 6 °C de aquí al año 2100⁴. Es previsible que se registren diferencias importantes en función de la situación geográfica y los extremos de temperatura pueden ser todavía más susceptibles de variación.

El cambio climático puede tener consecuencias graves e impredecibles, como el aumento de las temperaturas medias y cambios radicales en los ciclos meteorológicos y en la pluviosidad. Este aumento de las temperaturas puede hacer que las regiones secas y húmedas lo sean todavía más. Las rápidas variaciones térmicas pueden provocar más episodios meteorológicos extremos (huracanes, inundaciones), con serias implicaciones para las infraestructuras, los bienes raíces, los sistemas sociales y la naturaleza. Los cambios en los modelos agrarios, los usos del suelo y los suministros de agua y la emigración de trabajadores tendrán efectos en cadena sobre la economía y la sociedad. Algunos de estos efectos pueden ser beneficiosos, pero también es posible que se propaguen enfermedades importantes, como la malaria, lo cual tendría claras implicaciones para la salud pública.

El cambio climático es un problema de escala planetaria, que la UE no puede resolver por sí sola, ya que todos los países emiten gases causantes del efecto invernadero. En 1992, se adoptó el Convenio marco sobre el cambio climático de las Naciones Unidas (CMCC). Este Convenio es legalmente vinculante para las 186 naciones que lo han ratificado hasta la fecha. En él se reconocen explícitamente los problemas que plantea el cambio climático y se establece el “objetivo último” de estabilizar “las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático”. Sin embargo, el texto no especifica con precisión qué nivel debe ser éste, cuestión que sigue siendo objeto de investigación científica y debate político.

El Protocolo de Kioto del CMCC, aprobado en 1997, fue otro paso importante, lográndose que los países desarrollados se comprometieran a cumplir objetivos de reducción y limitación de emisiones de los gases causantes del efecto invernadero. La UE acordó reducir sus emisiones a un nivel inferior en un 8% al de 1990 en el período de compromiso comprendido entre 2008 y 2012. Sin embargo, el Protocolo de Kioto todavía no ha sido ratificado por la mayoría de sus signatarios y, lo que es más importante, por ninguno de los países industrializados, por lo que todavía no es legalmente vinculante. Más aún, el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático calcula que para estabilizar los niveles de CO₂ siquiera en el doble de su concentración atmosférica previa a la era industrial sería necesario reducir las emisiones **mundiales** entre un 50% y un 70% durante los próximos 100 años. Por consiguiente, la aplicación del Protocolo de Kioto no será sino un primer paso.

En la actualidad, las emisiones per cápita son mucho mayores en el mundo desarrollado que en los países en desarrollo (la UE representa el 14% de las emisiones mundiales de CO₂ con un 6% de la población mundial, mientras que el resto de los países de la OCDE generan el

⁴ “Intergovernmental Panel on Climate Change Working Group I Third Assessment Report, Summary for Policy Makers”, IPCC, 2001.

35% de las emisiones y poseen el 11% de la población mundial). Esto suscita importantes dudas con respecto a la forma de conciliar la necesidad de reducir las emisiones globales con el crecimiento económico y el desarrollo en los países más pobres. No obstante, también hay que tener en cuenta que es previsible que las emisiones de gases de efecto invernadero generadas por los países menos desarrollados superen, en un plazo de 15 años, a las originadas en los países industrializados. Por lo tanto, cualquier solución que quiera darse al cambio climático a largo plazo deberá contar con el apoyo de todos los países del mundo.

Principales problemas y fuerzas motrices

Las emisiones mundiales de gases causantes del efecto invernadero se han septuplicado durante el siglo XX. Esto se ha debido en gran medida a que el crecimiento económico ha ido acompañado de un mayor consumo de combustibles fósiles. Principales datos y cifras referentes a la UE:

- El principal gas causante del efecto invernadero producido por la actividad humana es el CO₂ liberado por el consumo de combustibles fósiles, que representa en torno al 80% de las emisiones. El 20% restante corresponde a otros gases, como el metano, los óxidos nitrosos y los gases fluorados (HFC, PFC, SF₆).
- Algunos de estos gases tienen mayor influencia sobre el calentamiento global que otros. Para poder realizar comparaciones entre gases distintos, las cifras de emisiones suelen convertirse a toneladas de equivalente de CO₂⁵ En la tabla siguiente se especifican las cifras totales de gases de efecto invernadero emitidos por los Quince en 1990, desglosados por sector, así como el aumento previsto para el año 2010⁶
- **Tabla: Aumento de las emisiones de gases de efecto invernadero previsto para el período comprendido entre 1990 y 2010**

Millones de toneladas de equivalente de CO ₂	1990	Año base 2010	Aumento en 2010 con respecto a 1990
Suministro de energía	1.421,7	1.276,6	-10,2%
Industria	757,1	686,1	-9,4%
Transporte	753,1	1.098,2	45,8%
Hogares	447,5	440,0	-1,7%
Servicios públicos y privados	175,6	188,9	7,6%
Agricultura	417,0	397,6	-4,7%
Residuos	166,4	137,3	-17,5%
Total	4.138,3	4.224,8	2,1%

Fuente: “Medio ambiente 2010: el futuro está en nuestras manos”, Sexto Programa de Acción de la Comunidad Europea en materia de Medio Ambiente, COM (2001) 31 final, pág. 25.

⁵ Estas conversiones se basan en el potencial de calentamiento global (PCG) para 100 años, tal como ha acordado el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC). El metano tiene un PCG de 21, el óxido nitroso asciende a 310 y los gases fluorados superan la cifra de 1.000. En otras palabras, el metano es un gas de efecto invernadero 21 veces más potente que el CO₂.

⁶ Estas cifras incorporan los efectos previstos como consecuencia de la aplicación de varias medidas políticas recientes, como la Directiva sobre vertederos, el acuerdo voluntario con los fabricantes de automóviles para reducir las emisiones de CO₂ de los turismos, la Directiva de energías renovables y la liberalización del mercado de la energía.

- Los Estados miembros de la Unión Europea consumen grandes cantidades de energía, pero tienden a hacerlo con relativa eficiencia: el consumo de energía y las emisiones de CO₂ por unidad de PIB son bajos en comparación con casi todos los demás países. Sin embargo, las emisiones per cápita que genera el consumo de combustible en la UE son aproximadamente el doble de la media mundial y el cuádruple de la media de los países en desarrollo. Debido al legado de la planificación centralizada, los países en proceso de adhesión emiten varias veces más CO₂ por unidad de PIB que los actuales Estados miembros.
- Algunos países también han conseguido mejorar notablemente su eficiencia energética a lo largo del tiempo. Por ejemplo, entre 1985 y 1998, el PIB de la UE ha crecido un 35%, mientras que las emisiones de CO₂ relacionadas con la energía sólo han crecido un 4%. Esto se debe en parte a una tendencia a optar por sectores con menor demanda de energía. Además, esta desvinculación de ambos conceptos se debe en buena medida a episodios no recurrentes, como la sustitución a gran escala del carbón por el gas como fuente de energía.

Principales fuerzas motrices que explican las emisiones generadas en la UE hasta la fecha:

- El alto grado de desarrollo económico ligado al predominio de los combustibles fósiles como fuente de energía. Alrededor del 80% de nuestras necesidades de energía se cubren con este tipo de combustibles. Nuestra actual dependencia de los combustibles fósiles se debe a que, en el pasado, se tomaron decisiones sin prestar la debida atención a los efectos que tendrían para el medio ambiente a largo plazo.
- El bajo precio de la energía: En términos reales, los precios del petróleo, del gas natural y del carbón se han mantenido relativamente bajos durante toda la década de 1990 y gran parte de la década de 1980. Entre 1990 y 2000, los precios del carbón bajaron casi un 50%. El bajo precio de los combustibles fósiles ha reducido los incentivos para que las viviendas particulares, las industrias y el sector del transporte utilicen e inviertan en tecnologías de ahorro de energía.
- El rápido crecimiento de la demanda de movilidad, que se satisface en gran medida con un aumento del transporte por carretera y de la aviación. Entre 1970 y 1998, la demanda creció más de un 100% en el caso del transporte de viajeros (cuantificado en kilómetros/viajero), al igual que el transporte de mercancías (cuantificado en kilómetros/tonelada). Es probable que estas tendencias se mantengan. En la actualidad, las emisiones de gases de efecto invernadero que genera el transporte crecen a un ritmo mucho más rápido que las de cualquier otra fuente.
- Las emisiones de gases de efecto invernadero distintos del CO₂, como el metano generado por los vertederos y por la extracción de combustibles fósiles, el metano y el óxido nitroso generado en la agricultura, y los gases fluorados⁷ generados por los procesos industriales.

Acción política

En el ámbito comunitario, el único instrumento vigente específicamente destinado a reducir las emisiones de CO₂ es el acuerdo voluntario de los fabricantes de automóviles europeos, japoneses y coreanos para aumentar un 25% la eficiencia media del combustible en los

⁷ El Protocolo de Montreal recoge la eliminación de las sustancias agotadoras del ozono que sean al mismo tiempo gases causantes del efecto invernadero, como los CFC y los HCFC. Pero la atención se va desplazando hacia los HFC, los PFC y los SF₆, todos ellos recogidos en el Protocolo de Kioto.

turismos nuevos durante los años 2008 y 2009. Sin embargo, se han adoptado otras medidas que reducirán las emisiones de gases de efecto invernadero. Entre ellas cabe citar la Directiva sobre vertederos (que reducirá las emisiones de metano generadas por estas instalaciones), una propuesta de Directiva que pretende fomentar el consumo de energías renovables y la Directiva relativa a la prevención y el control integrados de la contaminación.

Algunos instrumentos políticos se aplican mejor en el ámbito nacional, mientras que otros pueden precisar de la coordinación internacional para ser eficaces. Se plantean varias cuestiones que afectan al equilibrio entre las políticas adoptadas en el ámbito comunitario y en el ámbito nacional. Actualmente, la Comisión trabaja con las partes interesadas en el contexto del Programa Europeo sobre el Cambio Climático (PECC) para identificar las posibilidades que existen para adoptar iniciativas de ámbito europeo con el fin de aplicar el compromiso de Kioto. Principales problemas por resolver:

- Cumplir los requisitos establecidos en el Protocolo de Kioto supone conseguir una reducción del 8% en las emisiones de gases de efecto invernadero entre 2008 y 2012, en comparación con los niveles de 1990. Los costes de estas reducciones varían según los sectores. Por lo tanto, las preguntas cruciales son qué conjunto de políticas es el mejor para aplicar un enfoque eficaz en función del coste y qué áreas o sectores requieren mayor atención.
- Para reducir las emisiones de CO₂ y de otros gases de efecto invernadero en la medida que hace falta para estabilizar sus concentraciones en la atmósfera a largo plazo, será necesario realizar fuertes inversiones. Por ejemplo, en el sector de producción de energía, buena parte de las instalaciones existentes llegarán al final de su vida útil durante los próximos veinte o treinta años, y hay un debate político y tecnológico permanente sobre la futura aportación de diversas fuentes de energía, entre ellas la nuclear y las renovables⁸. La inversión en el suministro energético, en las infraestructuras de transporte, en la vivienda o en las instalaciones industriales suelen abarcar un período muy largo. Por lo tanto es esencial estudiar qué instrumentos hacen falta para que en estas decisiones de inversión se tengan en cuenta sus efectos a largo plazo.
- Los costes de reducción de las emisiones pueden llegar a ser muy inferiores si se aplican instrumentos eficaces a su debido tiempo. Un primer paso sería la eliminación de las subvenciones que priman un consumo de energía ineficiente y que suponen una merma importante de los fondos públicos. Una cuestión importante es la rapidez con la que deben retirarse las subvenciones, y cómo limitar los efectos negativos para determinados sectores.
- Una forma rentable de reducir las emisiones de CO₂ sería la introducción de impuestos energéticos relacionados con el contenido de este gas en los combustibles. El incremento de la presión fiscal conllevaría un aumento de costes en algunos sectores, pero los ingresos obtenidos podrían utilizarse para rebajar otros impuestos. Los perjuicios que pudieran causar los impuestos energéticos a la competitividad de los sectores que más energía consumen podrían minimizarse con la adopción de medidas fiscales coordinadas en el ámbito comunitario. La Comisión Europea propuso en 1992 la introducción de un impuesto comunitario sobre la energía y el carbono, así como una Directiva marco para la imposición de los productos energéticos en 1997. Sin embargo, ninguna de estas iniciativas ha sido aceptada por los Estados miembros, y para avanzar en este sentido haría falta un cambio notable en la voluntad política.

⁸ Tal como se explica en el reciente Libro Verde “Towards a European strategy for the security of energy supply” (COM(2000)769).

- El Protocolo de Kioto incluye varios mecanismos de flexibilidad que permiten reducir las emisiones de manera más eficaz y rentable, como los sistemas de comercio de emisiones. Este instrumento permite a las empresas alcanzar el objetivo común de forma flexible. Algunos Estados miembros estudian introducir el comercio de emisiones y una cuestión importante en este contexto es si la mejor forma de establecer este tipo de sistemas en el ámbito europeo e internacional es integrar los sistemas nacionales o aplicar un diseño más centralizado.
- La liberalización de los mercados de la energía mejorará la eficiencia en el sector y bajará los precios. Sin embargo, también aumentará la demanda de energía si no se adoptan medidas compensatorias. Es preciso estudiar qué medidas complementarias podrían ser apropiadas. La liberalización puede facilitar la incorporación de nuevos proveedores en el mercado (como las fuentes de energías renovables), siempre que se adopten las medidas necesarias para garantizarles el acceso a la red de transmisión en condiciones equitativas.
- Aunque no se sabe con seguridad cuáles serán las consecuencias del cambio climático, lo que es bastante seguro es que se producirá dicho cambio en alguna medida. Los daños que cause serán menores si podemos frenarlo y facilitar la adaptación al mismo de los hábitats humanos y de la propia naturaleza. Es necesario trabajar para reducir las emisiones, pero también es importante estudiar ya la mejor forma de adaptar nuestras sociedades al cambio climático a medida que vaya produciéndose.

Introducción

Una población sana es crucial para el bienestar de nuestras sociedades y, por lo tanto, condición indispensable para el desarrollo sostenible. Un medio ambiente seguro y una asistencia sanitaria decente son elementos básicos del progreso económico y social. La forma en que una sociedad cuida de sus miembros más débiles es también un indicador de su propia salud y sostenibilidad. Una buena salud es importante para la prosperidad económica y material: las personas enfermas no pueden trabajar y dependen de las que sí pueden hacerlo.

En términos generales, la población comunitaria nunca ha disfrutado de mejor salud. La mortalidad infantil se ha reducido de forma radical. Se vive más tiempo: entre 1960 y 1999, la esperanza de vida media aumentó ocho años tanto en hombres como en mujeres. No obstante, en los últimos años han aparecido nuevos riesgos sanitarios. A continuación se desgranar algunos problemas importantes de salud pública que amenazan el desarrollo económico y social.

Principales problemas y fuerzas motrices

Los riesgos para nuestra salud provienen de sustancias y productos a los que estamos expuestos a través del aire que respiramos, del agua que bebemos y de los alimentos que consumimos.

- Los problemas sanitarios más graves y las causas de mortalidad prematura, como los distintos tipos de cáncer, las enfermedades cardiovasculares y los accidentes de tráfico, están relacionados con nuestro **modo de vida**. Las deficiencias en la nutrición, la falta de ejercicio, el consumo de tabaco y el abuso del alcohol, por ejemplo, son causas importantes de enfermedades que tienen costes muy importantes para las personas y para la sociedad. Los problemas de salud causados por el estilo de vida pueden tener efectos importantes y duraderos, ya que los padres pueden traspasar hábitos perniciosos a sus hijos. La obesidad es un problema que aumenta con rapidez en muchos países desarrollados, mientras otros se caracterizan por la falta de equilibrio en la dieta.
- Los problemas de salud también están relacionados con las **desigualdades económicas y sociales**. Varios estudios demuestran que las poblaciones relativamente desfavorecidas tienen una esperanza de vida menor y mayores tasas de morbilidad que los grupos de más alto nivel socioeconómico. Por ejemplo, en Inglaterra y Gales, a principios de la década de 1990, los varones no cualificados de entre 20 y 64 años de edad tenían tres veces más probabilidades de morir por enfermedad coronaria que los profesionales cualificados. Más aún, la diferencia entre las tasas de mortalidad de ambos grupos ya venía incrementándose durante los veinte años anteriores⁹.
- La aparición de la encefalopatía espongiforme bovina (EEB) y su transmisión a los seres humanos en una nueva variante de la enfermedad de Creutzfeldt-Jacob ha aumentado la preocupación por la **seguridad de los alimentos** y puesto de manifiesto los incentivos que tienen los agricultores y la industria alimentaria. De acuerdo con un reciente informe de la

⁹ “Report of the independent inquiry into inequalities in health”, UK Stationery Office, 1998.

Comisión¹⁰, al garantizar el mantenimiento de precios elevados durante décadas, la política agrícola contribuyó a aumentar la producción de alimentos, pero tuvo efectos negativos para la calidad de algunos productos alimentarios. Además, la política agrícola no ha prestado apenas atención a sus efectos sobre la dieta¹¹.

- Varios tipos de **contaminación medioambiental** causada por la agricultura, la actividad industrial y el transporte también son fuente de problemas de salud. De hecho, algunos estudios apuntan a que la **contaminación atmosférica relacionada con el transporte** provoca más muertes que los accidentes de tráfico¹², aunque su influencia en la esperanza de vida es, en general, inferior a 12 meses, ya que muchos de los afectados sufren enfermedades crónicas por otras causas. Lo que es más importante, las emisiones de contaminantes atmosféricos “convencionales” (como el dióxido de azufre, los óxidos de nitrógeno y las pequeñas partículas) tienden a la baja gracias a la aplicación de nuevas medidas de control, y cabe esperar que esta tendencia continúe y se reduzcan notablemente los efectos que tienen estos contaminantes para la salud. No obstante, todavía pueden registrarse altos niveles de contaminación en algunas zonas. Los nutrientes sospechosos de causar la proliferación inesperada de algas tóxicas en varias aguas litorales, que constituyen un peligro emergente para la salud pública, llegan al medio ambiente marino principalmente a través de la escorrentía agrícola, de los vertidos de aguas residuales y de los depósitos atmosféricos.
- Los **productos químicos** (especialmente los farmacéuticos) realizan una importante aportación positiva a la salud pública, pero está muy extendido el uso de productos cuyas propiedades y riesgos no se comprenden bien. Es mucho lo que se desconoce acerca de la toxicidad u otros aspectos de las decenas de miles de productos químicos que se utilizan en Europa en la actualidad. Aunque seguramente muchos de ellos son inocuos, estudios recientes vinculan la presencia de cloro en suspensión en el aire de las piscinas cubiertas con la incidencia del asma e ilustran hasta qué punto se ignoran los efectos que pueden tener las sustancias químicas. La creciente incidencia de las alergias, que afectan ya a uno de cada tres europeos, también se ha relacionado con la exposición a productos químicos tóxicos, aunque también intervienen otros factores. Los efectos de estas alergias van más allá de sus efectos directos sobre la salud: son la principal causa de absentismo escolar, y pueden provocar un bajo rendimiento de los alumnos.
- Las sustancias más problemáticas son los **contaminantes persistentes** –que se degradan lentamente– y **bioacumulativos** –que se acumulan en el organismo– porque la exposición prolongada, incluso en pequeñas dosis, puede tener efectos crónicos para la salud. Por ejemplo, las dioxinas –subproductos químicos de algunos procesos industriales y de combustión– son una causa constante de preocupación. Pese a las importantes y constantes reducciones observadas en las emisiones de dioxinas, un reciente estudio realizado por la Comisión¹³ indica que la ingesta media diaria de dioxinas de muchas personas puede superar la ingesta máxima recomendada por la Organización Mundial de la Salud. La dieta también es un factor de exposición a las dioxinas, ya que éstas se acumulan en los

¹⁰ “Agriculture, environment, rural development: facts and figures – a challenge for agriculture”, Comisión Europea, 1999.

¹¹ Por ejemplo, el Reglamento (CE) del Consejo nº 1254/99 de 17 de mayo de 1999 incluye entre sus objetivos: “reequilibrar el consumo de carne en la Comunidad en favor de la carne de vacuno”, a pesar de las pruebas que relacionan el consumo elevado de este tipo de carne con un mayor riesgo de sufrir enfermedades coronarias; véase también “Agenda 2000 CAP reform decisions – Impact analyses”, Comisión Europea, 2000.

¹² “Public-health impact of outdoor and traffic-related air pollution: a European assessment”, The Lancet, vol. 356, páginas 795-801.

¹³ “Compilation of EU Dioxin exposure and health data, Summary Report”, octubre de 1999.

alimentos grasos. Algunos productos químicos han sido señalados como causas posibles o probadas de cáncer o de deformidades físicas. Los alteradores endocrinos, sustancias que pueden interferir en los sistemas reproductores de los animales y de los seres humanos, son especialmente inquietantes.

- Las **enfermedades contagiosas**, especialmente la reaparición en una forma más virulenta de enfermedades que se consideraban erradicadas, siguen amenazando la salud de la población. El reciente incremento de los casos de tuberculosis es una clara expresión de estos peligros. El aumento de la **resistencia a los antibióticos** pone en peligro la salud pública: las infecciones que no pueden tratarse rápidamente se extienden y tienen más probabilidades de resultar fatales. Son los fármacos más antiguos y baratos, cuyo uso está más extendido, los que tienden a resultar ineficaces, porque sus objetivos se desarrollan y mutan. Si no podemos controlar esta tendencia, corremos el riesgo de malograr gran parte del progreso económico y social conseguido gracias a los avances de la medicina. **Buena parte del problema se debe al “uso indebido o excesivo de antibióticos”¹⁴ para el tratamiento de las enfermedades tanto en los seres humanos como en el ganado.** Está previsto que los cuatro antibióticos que todavía pueden utilizarse como promotores del crecimiento y como aditivos en los piensos se retiren en 2006. El Comité Director Científico de la Comunidad también recomienda modificar las prácticas ganaderas como medio adicional de mantener la salud y el bienestar de los animales y reducir el uso de antibióticos¹⁵.
- Otro reto es la prestación de **servicios sanitarios** de alta calidad. **Los costes de los sistemas de atención sanitaria son elevados y tienden al alza**, y absorben ya una media del 8% del PIB en los Estados miembros. Una forma mejor de emplear buena parte de este dinero sería prevenir las enfermedades fomentando hábitos de vida más saludables. El alto coste de muchos tratamientos modernos, el elevado ritmo de innovación tecnológica –que permite hallar tratamiento para enfermedades anteriormente incurables– y la creciente demanda de una mejor asistencia son nuevos factores de presión sobre la financiación de los servicios públicos de atención sanitaria. El **envejecimiento de la población comunitaria** impone costes adicionales y puede provocar un aumento del gasto público sanitario del orden del 3% del PIB.
- Sin embargo, los retos más importantes que plantea el envejecimiento de la población son la necesidad de **comprender y gestionar mejor las enfermedades que afligen particularmente a los ancianos y de adaptar los servicios sanitarios** para establecer pautas de asistencia especialmente adecuadas a las necesidades de los pacientes más ancianos y frágiles, sin dejar de satisfacer las necesidades de las personas mayores sanas. Para implantar estas nuevas pautas de asistencia será preciso realizar cambios importantes que afectarán a la propia naturaleza de los sistemas sanitarios públicos, especialmente dada la progresiva reducción del número de miembros que componen las familias.

Acción política

La competencia específica de la Comunidad en materia de salud pública data tan sólo de 1993. No obstante, los ámbitos de acción política que afectan a la salud son muy diversos, por

¹⁴ “Antibiotic resistance in the European Union associated with therapeutic use of veterinary medicines: report and qualitative risk assessment by the Committee for Veterinary Medicinal Products”, Agencia Europea para la Evaluación de Medicamentos, 1999

¹⁵ “Opinion of the Scientific Steering Committee on antimicrobial resistance”, 28 de mayo de 1999.

lo que cabe afirmar que la Comunidad lleva mucho más tiempo ocupándose de este tipo de cuestiones¹⁶. Por ejemplo:

- En 1967 se adoptó una directiva relativa a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas en materia de clasificación, embalaje y etiquetado de las sustancias peligrosas, que se ha actualizado en muchas ocasiones. En la Comunicación de la Comisión relativa a los alteradores endocrinos¹⁷ se enumeran unas treinta medidas legislativas relacionadas con el medio ambiente y con los efectos sanitarios de los productos químicos; varias de estas medidas están encaminadas a mejorar la seguridad alimentaria reduciendo el uso de sustancias químicas en la agricultura. El Libro Blanco sobre una nueva estrategia comunitaria en materia de productos químicos¹⁸ tiene como objetivo prioritario el desarrollo sostenible. Su finalidad es proteger la salud humana y el medio ambiente y asegurar al mismo tiempo la competitividad del sector químico, aunque su aplicación suscitará un gran número de cuestiones importantes en el orden práctico.
- En el ámbito de la política medioambiental, las medidas adoptadas en la legislación comunitaria para reducir la contaminación causada por las grandes instalaciones de combustión y las tecnologías aplicadas a las emisiones de los vehículos han contribuido a mejorar la calidad del aire de forma notable y constante. No obstante, todavía queda mucho trabajo de investigación por hacer para evaluar los efectos que tienen algunos contaminantes sobre la salud, en especial las partículas pequeñas.
- Desde 1978 se han puesto en marcha cuatro programas comunitarios de acción en materia de seguridad y salud en el trabajo¹⁹. De ellos se han derivado medidas comunitarias para proteger a los trabajadores frente a sustancias y situaciones peligrosas, así como mejorar el entorno laboral.

Dado que la responsabilidad de la organización y prestación de servicios sanitarios y asistencia médica corresponde a los Estados miembros, la nueva **estrategia sanitaria de la Comunidad** consiste en establecer un enfoque coherente de los problemas sanitarios en todos los ámbitos de la política comunitaria. Su principal objetivo será **identificar todas las políticas y acciones** que puedan **afectar a la salud** (incluidos los sistemas de atención sanitaria) y establecer procedimientos para valorar el impacto sanitario de estas políticas. Para ello será necesaria una mejor **coordinación de las políticas** (un “enfoque conjunto”), con el fin de resolver problemas intersectoriales como la ampliación o la exclusión social, y los nuevos problemas sanitarios.

La propuesta de **programa público de acción sanitaria** se centrará en tres hilos de actividad principales, con el fin de resolver muchos de los problemas planteados.

- El primer objetivo es **mejorar la información y los conocimientos en materia de salud**. Se creará un completo sistema de información sanitaria que proporcionará información y datos sobre los estados de salud, sobre los factores determinantes de la salud y sobre los sistemas sanitarios a los responsables políticos, a los profesionales sanitarios y al público en general.

¹⁶ En el artículo 152 del Tratado de la Unión Europea se establece que: “Al definirse y ejecutarse todas las políticas y acciones de la Comunidad se garantizará un alto nivel de protección de la salud humana.”

¹⁷ “Estrategia comunitaria en materia de alteradores endocrinos” (COM(1999)706), Comisión Europea, 1999.

¹⁸ Libro Blanco “Estrategia para la futura política en materia de sustancias y preparados químicos” (COM(2001)88), Comisión Europea, 2001.

¹⁹ DO C 165 de 11 de julio de 1978, DO C 67 de 27 de febrero de 1984, DO C 28 de 3 de febrero de 1988 y COM(95)282 de 12 de julio de 1995.

- Una segunda prioridad será la **vigilancia y rapidez de respuesta ante los peligros sanitarios**, por ejemplo, como consecuencia de enfermedades contagiosas. En este sentido podríamos hablar de atención a la resistencia a los antimicrobianos, del trabajo en las infecciones hospitalarias, de la política de vacunación y de las enfermedades contagiosas como el VIH/SIDA.
- Por último, el nuevo plan público de acción sanitaria se ocupará de los **factores determinantes de la salud**. En este sentido, incluirá acciones dirigidas a corregir las causas que subyacen en los problemas de salud, incluido el estilo de vida y las causas medioambientales, mediante actividades de fomento de la salud y de prevención de la enfermedad.

Como muchos de estos riesgos son consecuencia del estilo de vida elegido por cada persona, es crucial proporcionar información rigurosa al público en general y mejorar su comprensión en todos los niveles. La seguridad alimentaria es una cuestión de suma importancia en este aspecto. En los últimos años, la credibilidad de las autoridades públicas en esta materia ha quedado seriamente entredicho, porque se tiene la percepción de que han estado más preocupadas por proteger los intereses económicos de los productores que la salud de los consumidores. Por consiguiente, para mejorar la seguridad de la población y devolver la confianza a la opinión pública, es imprescindible que la evaluación y reglamentación de la seguridad alimentaria sean independientes de los sectores económicos afectados²⁰. Además, hace largo tiempo que se espera una reglamentación que garantice la claridad en el etiquetado de los alimentos, dada la importancia que tiene la dieta y la nutrición para la salud y el bienestar.

²⁰ En el Libro Blanco de la Comisión sobre seguridad alimentaria (COM(1999)719) se propone la creación de un Organismo Alimentario Europeo.

TEMA 3: GESTIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES

Introducción

Los recursos naturales son la base del desarrollo sostenible. Son esenciales para el sustento de la vida, ya que sirven de alimento y hábitat, retienen el carbono y captan el agua, además de proporcionar materias primas indispensables. Aunque las pequeñas variaciones en la mayoría de los recursos naturales no constituyen un peligro inmediato, su disminución persistente resulta alarmante en el caso de los recursos que son difíciles o imposibles de restituir, como la biodiversidad.

Con carácter general, cabe distinguir entre los recursos naturales que pueden renovarse si se gestionan bien (como los recursos pesqueros y el agua dulce) y los que no son renovables (como el petróleo y los recursos minerales). En este documento nos hemos centrado en los que presentan tendencias más preocupantes a largo plazo (la biodiversidad, la producción de residuos y los recursos pesqueros). También hemos tratado la cuestión del agotamiento de los recursos no renovables, como los minerales y el carbón, si bien, al ritmo actual de consumo, las existencias podrían durar todavía décadas o incluso siglos.

Principales problemas y fuerzas motrices

Existen varios problemas genéricos que dificultan el aprovechamiento eficiente y sostenible de los recursos naturales. Muchos de ellos están afectados por diferentes formas de actividad industrial y agrícola. Si los recursos naturales forman parte de un patrimonio común de libre aprovechamiento por todo el mundo, lo normal es que sus posibles usuarios no se sientan animados a conservarlos y utilizarlos de forma responsable. La consecuencia de ello puede ser la sobreexplotación. Si los derechos de propiedad o acceso a los recursos no están perfectamente definidos o son objeto de controversia, se menoscaba el interés por conservarlos y utilizarlos de forma sostenible.

Biodiversidad

En la actualidad somos incapaces de garantizar la viabilidad de nuestros ecosistemas a largo plazo. Pese a las dificultades que presenta su valoración, hay indicios de que en las últimas décadas se han producido pérdidas muy importantes en casi todos los tipos de ecosistemas que existen en la UE. Un elevado porcentaje de las especies existentes en la UE se encuentra en peligro de extinción²¹. A lo largo de las últimas décadas, la tendencia ha continuado en la dirección incorrecta, lo cual comporta un grave peligro a largo plazo para los recursos naturales de los que depende nuestro sistema económico y social.

Un factor importante son los cambios en los usos del suelo. Aunque no resulta fácil cuantificar esta tendencia con precisión, los datos facilitados por once países de la Unión durante el período comprendido entre 1980 y 1990 indican que se ha perdido un porcentaje próximo al 14% del suelo que anteriormente se consideraba parte de la cubierta natural en favor del desarrollo urbano y de la construcción de viviendas. Además, entre 1980 y 1998 la superficie ocupada por las redes de carreteras de los Estados miembros aumentó un 11%. Un porcentaje importante de los parajes europeos de conservación de la naturaleza pueden

²¹ "Towards sustainable development – Environmental indicators", OCDE, 1998.

considerarse en situación de riesgo por la construcción de nuevas infraestructuras²². Aunque las políticas actuales tienden a tomar en cierta consideración la necesidad de preservar del desarrollo los hábitats de especial importancia o los parajes de interés, el nivel medio de protección es muy inferior.

La agricultura también ejerce una profunda influencia sobre las formas de uso del suelo. La escala, el alcance y la naturaleza de las técnicas de producción pueden tener efectos importantes –positivos y negativos– sobre el paisaje y los hábitats naturales. La acuicultura intensiva en zonas marinas sensibles es una de las causas de aparición de fitoplancton tóxico, que puede matar peces, aves marinas y mamíferos. Las prácticas agrarias intensivas parecen especialmente susceptibles de provocar efectos negativos. Entre ellos cabe mencionar “los paisajes monótonos, el abandono de los métodos de gestión tradicionales, la explotación de grandes superficies de humedales, landas y pastos naturales, la contaminación de las aguas subterráneas por el creciente uso de plaguicidas y fertilizantes, y la reducción de la diversidad biológica”²³. En otro informe de la Comisión Europea se señala que la agricultura intensiva “no ha prestado ninguna o casi ninguna atención a sus repercusiones para el medio ambiente”²⁴.

Sin embargo, sería demasiado simplista –y erróneo– llegar a la conclusión de que las prácticas agrarias no hacen sino deteriorar los espacios naturales. Muchos paisajes y áreas de ocio medioambiental específicas de ciertos parajes son reflejo de su herencia agrícola. En las áreas remotas o montañosas en particular, la agricultura puede desempeñar un papel crucial para preservar los rasgos paisajísticos atractivos y la diversidad ecológica. El abandono de las tierras o de las prácticas tradicionales de gestión del suelo en estas zonas sería perjudicial para la biodiversidad y reduciría el valor medioambiental y de ocio de estas zonas. Por lo tanto, la política pública puede desempeñar un papel importante en la determinación de los incentivos más adecuados para fomentar la gestión de la biodiversidad y de la sostenibilidad rural.

Recursos hídricos

El problema de la escasez de agua a escala mundial ha de ser uno de los principales retos que se presentarán durante las próximas décadas. Sin embargo, en el ámbito de la UE no existen muchos problemas de este tipo, con la importante excepción de algunas partes del sur de Europa, donde la sobreexplotación del agua ha dado lugar a la desecación de ciertas zonas y a la penetración del agua de mar en los acuíferos que bordean el litoral mediterráneo. Un motivo de preocupación es que las extracciones que se llevan a cabo actualmente en algunas zonas están vaciando capas freáticas que tardarán siglos en reponerse.

La contaminación de las aguas derivada de las actividades agrícolas, domésticas e industriales es un fenómeno más extendido en Europa. La contaminación de las aguas perjudica la vida acuática y comporta costes considerables en términos del tratamiento necesario para suministrar agua limpia a los usuarios agrícolas, domésticos e industriales. La extensión de las tierras urbanizadas, también en las llanuras aluviales naturales, destaca la relación entre la gestión hídrica y la ordenación de los usos del suelo. Cada vez son más los daños provocados por las inundaciones como consecuencia de la falta de un enfoque integrado de estos problemas

²² “Headline Environmental Indicators for the European Union”, en preparación por la Agencia Europea de Medio Ambiente y la Comisión Europea.

²³ “European Spatial Development Perspective – Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the European Union”, Comisión Europea, 1999.

²⁴ “Agriculture, environment, rural development: Facts and Figures – A Challenge for Agriculture”, Comisión Europea, 1999.

Recursos pesqueros

Los peces constituyen un importante recurso renovable que ofrece un medio de vida a quienes trabajan en el sector pesquero, así como una importante fuente de alimento. Existen pruebas claras de que el ritmo actual de captura es insostenible y amenaza la viabilidad de importantes zonas pesqueras. El Consejo Internacional de Exploración de los Mares no ha dejado de advertir de que las aguas comunitarias están sobreexplotadas. Lo mismo cabe decir del resto del mundo. Las poblaciones de merluza y de bacalao en aguas comunitarias han llegado a una situación de crisis y las capturas de todo tipo de pescado disminuyen rápidamente. A mediados de la década de 1970, los desembarques eran casi el doble que en 1998.

El agotamiento de los recursos pesqueros puede ser desastroso para quienes se ganan la vida en este sector y tiene importantes consecuencias para los ecosistemas marinos. El agotamiento de las poblaciones canadienses de bacalao a principios de la década de 1990 fue devastador para las comunidades pesqueras locales, dejándoles pocas perspectivas a largo plazo. El sector comunitario se caracteriza actualmente por el exceso de capacidad, la caída del empleo y la baja rentabilidad. Como no se reconoce el hecho de que es necesario realizar un ajuste radical, se ha tendido a retrasar la introducción de medidas eficaces en este sentido, agravándose los problemas de las partes del sector.

Desde 1983, la UE regula la pesca a través de la política pesquera común (PPC). De esta política se derivan importantes ventajas, como un marco jurídico de reglamentación y aplicación y un mecanismo para limitar el acceso a los principales recursos pesqueros. Sin embargo, esta política tiene en conjunto serias deficiencias:

- La fijación de totales autorizados de capturas de año en año ha llevado a que se descuiden las tareas de gestión y conservación a largo plazo. Los Estados miembros han venido posponiendo regularmente las decisiones difíciles debido a los costes que tienen a corto plazo las rigurosas medidas necesarias para que se recuperen las poblaciones.
- En consecuencia, las cuotas de captura asignadas a cada país son excesivas y no es fácil reducirlas por medio de la negociación, ya que cada país preferiría que fueran los demás los que aplicasen recortes. Hasta hace poco, los Estados miembros no han tenido voluntad política para actuar con decisión.
- Los instrumentos financieros utilizados en el sector con arreglo a la PPC han tendido a ser contradictorios. Los efectos de las medidas aplicadas para reducir la capacidad han sido parcialmente contrarrestados por las subvenciones otorgadas para modernizar y mejorar la tecnología de la flota. Otras subvenciones a la explotación, como la exención del impuesto sobre el combustible para los buques pesqueros, fomentan la sobrepesca.
- Hay problemas técnicos para realizar una evaluación científica de las poblaciones y para controlar el impacto de la actividad pesquera sobre los peces pequeños y otras especies: uno de los problemas más importantes es la reducción de los “descartes” (los peces capturados y devueltos al mar).
- Hay evidencias de que los Estados miembros han aplicado las disposiciones legales de forma demasiado laxa, lo cual ha reducido la confianza en la PPC como política viable.

La política actual no ha logrado garantizar la explotación sostenible de los recursos pesqueros y para conseguirlo deberá cambiar. En el futuro, si el sector pesquero de la Comunidad quiere sobrevivir, tendrá que ser mucho menor que en la actualidad. La política pesquera común ha de revisarse de aquí al año 2002. Si no se realiza una reforma significativa, los perjuicios

económicos que se causarán a largo plazo a las comunidades pesqueras y al medio ambiente marino serán muy importantes. En el reciente Libro Verde de la Comisión²⁵, se proponen opciones para cambiar el enfoque de las subvenciones en el sector pesquero.

Recursos no renovables

La extracción de recursos renovables como el carbón, el petróleo y los minerales puede tener importantes repercusiones para el paisaje y la biodiversidad si no se adoptan medidas adecuadas de restauración y gestión de los residuos. Es obvio que es necesario alcanzar un equilibrio entre la explotación de estos recursos y la protección de la naturaleza.

Además, hace mucho tiempo que se viene discutiendo si se están agotando determinados recursos no renovables que son valorados principalmente por su potencial comercial, como los yacimientos de hierro, carbón y petróleo. Los indicadores convencionales, como las tendencias de los precios, no apuntan a que esté próxima una mayor escasez de estos recursos y las reservas conocidas pueden durar décadas. Más aún, el propio incremento de los precios fomenta el desarrollo de tecnologías alternativas que reduzcan el consumo de recursos. En muchos casos es posible compensar de sobra la merma en los recursos dejando otras formas de riqueza para las futuras generaciones, como la tecnología y las infraestructuras, o desarrollando recursos sustitutivos, como las fuentes de energía renovables.

Sin embargo, pese a los escasos indicios aparentes de escasez, sigue planteándose la cuestión de si estamos consumiendo estos recursos con demasiada rapidez, si quedarán suficientes para las futuras generaciones. Por supuesto, es cierto que estos recursos son esencialmente finitos, por lo que el uso que de ellos se hace en la actualidad reduce su disponibilidad para el futuro. Por lo tanto, debemos procurar utilizar estos recursos con responsabilidad y mayor productividad en la medida de lo posible.

Residuos

Cada habitante de la UE genera una media de 3,5 toneladas de residuos sólidos al año²⁶. En los últimos años, los volúmenes de residuos han crecido a mayor ritmo que el PIB. A largo plazo, un ritmo de crecimiento similar podría aumentar notablemente la presión sobre el medio ambiente y tener efectos negativos para la salud pública. Hasta la fecha, el estímulo para mejorar la eficiencia de los recursos y reducir los residuos proviene en gran medida de las presiones comerciales para reducir costes y de las disposiciones legales adoptadas por las autoridades competentes en materia de control de la contaminación. Sin embargo, la regulación puede ser cara si obliga a realizar modificaciones innecesariamente rápida en las tecnologías existentes, en lugar de permitir el desarrollo progresivo de mejoras más baratas. Al igual que en otros ámbitos de actuación, en la adopción gradual de nuevas medidas debe buscarse un equilibrio entre los costes y beneficios de su introducción anticipada.

En los últimos años, varios sectores industriales (como el papel, el vidrio y el metal) han mejorado de forma notable el aprovechamiento de los recursos, bien reestructurando sus actividades para obtener productos de mayor valor añadido o bien mejorando la eficiencia de sus procesos. También se ha reducido el uso de sustancias peligrosas en los productos fabricados, lo que facilita su gestión como residuos. Estos progresos son muy bien recibidos, y la comunidad empresarial viene adoptando otros enfoques innovadores para mejorar el aprovechamiento de los recursos. La acción política tiene que facilitar la participación activa

²⁵ “The Future of the Common Fisheries Policy” (COM(2001)135), Comisión Europea, 2001.

²⁶ “El medio ambiente en la Unión Europea en el umbral del siglo XXI” (informe de la segunda evaluación), Agencia Europea de Medio Ambiente, 1999.

del sector empresarial para fomentar el mejor aprovechamiento de los recursos a largo plazo, si queremos desvincular el aumento de los residuos del crecimiento del PIB.

Acción política

El principal reto que se presenta en relación con casi todos los recursos es cómo revisar las estructuras de incentivos de tal modo que los responsables de la gestión y explotación de los recursos naturales otorguen la importancia debida a las consideraciones no comerciales. Dada la diversidad y complejidad de los recursos, éste es un objetivo difícil. Un problema concreto es cómo reformar las políticas que tengan un impacto inaceptable sobre los recursos naturales (como la sobrepesca y la agricultura) sin causar costes socioeconómicos igualmente inaceptables. En particular, hay que estudiar formas de reorientar los regímenes de ayudas y subvenciones para suscitar el interés en una gestión eficaz a largo plazo. Tanto la escasez como la contaminación del agua se deben a la falta de incentivos adecuados para promover un consumo más responsable.

En el sector agrario, se han dado los primeros pasos para ampliar el ámbito de la política agrícola común de modo que tenga en cuenta objetivos económicos, medioambientales y sociales más amplios. Y ello con cierto éxito²⁷. La reducción de las subvenciones para el mantenimiento de los precios ha desincentivado el empleo de insumos tales como los fertilizantes químicos y los plaguicidas. Las medidas “agroambientales” han contribuido a preservar la biodiversidad y a reducir los niveles de contaminación de las aguas. La retirada de tierras de la producción ha demostrado ser beneficiosa para el medio ambiente, si se administra correctamente. Sin embargo, el objetivo de desarrollo rural sostenible sigue sin ser tan importante como las medidas de apoyo directo a la renta de los agricultores.

Una condición imprescindible para mejorar la gestión de nuestros recursos naturales a largo plazo es disponer de mejor información sobre su estado actual, por ejemplo mediante el estudio de la biodiversidad y de las poblaciones de peces. Estos datos son esenciales para verificar que el consumo no sobrepasa la capacidad del recurso para regenerarse. Las dificultades que se presentan para cuantificar algunos recursos y estudiar su evolución impide que se detecten las tendencias con la rapidez que se debería.

A fin de desvincular el crecimiento económico del agotamiento de los recursos y de la producción de residuos, es necesario disponer de instrumentos eficaces para concienciar a las empresas y a los consumidores y para ejercer una presión constante con vistas a mejorar el aprovechamiento de los recursos a largo plazo en todos los sectores de la economía. Una mayor eficiencia en este sentido reduciría la presión sobre el medio ambiente, preservaría más recursos para las futuras generaciones y daría más tiempo para desarrollar sustitutos.

²⁷ “Agriculture, environment, rural development: Facts and Figures – A Challenge for Agriculture”, Comisión Europea, 1999.

Introducción

Reducir la pobreza es fundamental para lograr el desarrollo sostenible. Aunque no es un fenómeno nuevo, tiene graves consecuencias directas sobre las personas en términos de salud, porcentajes de suicidio, persistencia en el desempleo y potencial exclusión del conjunto de la sociedad. La carga de pobreza es soportada, de manera desproporcionada, por las madres solas y por las mujeres mayores sin compañía. Además, la pobreza tiende a repetirse y permanecer dentro de la familia durante generaciones. Esto tiene un elevado coste social, especialmente el desperdicio de talento y energía que implica la desigualdad de oportunidades. Este coste podría reducirse por medio de buen conjunto de políticas integradas para mejorar la equidad y la eficiencia. La pobreza tiene consecuencias a largo plazo y debe enfocarse igualmente a largo plazo.

Es un problema que puede surgir por toda una serie de razones interdependientes. Los factores más importantes son las diferencias en cuestión de riqueza y antecedentes familiares, las diferencias en el acceso a la educación y al empleo, el esfuerzo y la suerte, los efectos de los sistemas fiscales y de protección social en la redistribución de la riqueza, y la prestación directa de algunos servicios por el Estado (por ejemplo, los servicios sanitarios, policiales y sociales). Los efectos de estas diferencias pueden anularse o agudizarse entre sí, por lo cual, aunque las diferencias sean inicialmente pequeñas, sus efectos pueden llegar a ser muy importantes. Esta complejidad también explica en parte por qué resulta tan difícil definir la pobreza de forma satisfactoria.

La voluntad de aceptar distintas formas de privación depende de nuestros valores políticos y sociales. Es inevitable que estos valores no sean exactamente los mismos en todos los Estados miembros, pero los países de la Unión han adquirido un compromiso común para construir una sociedad más cohesionada y se reconoce que la lucha contra la pobreza y la exclusión social es un elemento importante de los sistemas de valores que rigen los Estados miembros²⁹. Esta visión se refleja en el Tratado de la Unión Europea³⁰.

Principales problemas y fuerzas motrices

Las pautas actuales de pobreza en la UE son diversas y están en evolución. En este apartado se describen las tendencias más importantes, los motores de cambio y los riesgos emergentes:

- La valoración de la pobreza depende de la definición que se aplique, pero de acuerdo con una definición habitual de **pobreza (relativa)**³¹ alcanza un promedio del **17% en la UE** (con la excepción de Finlandia y de Suecia). La **vulnerabilidad** está más extendida: el 32% de los europeos tienen al menos una mala racha de ingresos al año durante un período de tres años, mientras que el 7% de la población –unos veinticinco millones de personas–

²⁸ La pobreza y la exclusión social están estrechamente relacionadas, pero son cosas diferentes. La exclusión es un concepto más general que la pobreza, ya que conlleva la idea de “acceso” a todos los niveles, y esto puede interpretarse de forma muy amplia. Sin embargo, no es indispensable aclarar aquí estas diferencias y, para abreviar, se utiliza simplemente el término “pobreza”.

²⁹ Véanse las conclusiones del Consejo Europeo en Lisboa, Feira y Niza (2000), que pueden descargarse de la siguiente página de Internet: <http://ue.eu.int/en/Info/eurocouncil/index.htm>.

³⁰ Véase el apartado 1.2.

³¹ Línea de pobreza establecida en el 60% de la renta media nacional ajustada al número de miembros de la familia. Fuente: European Community Household Panel, Eurostat, 1996.

sufren la pobreza de forma continuada durante el mismo período. La pobreza persistente oscila entre el 3% de Dinamarca y los Países Bajos y el 12% de Portugal.

- Existen importantes **desigualdades económicas** que amenazan la cohesión social. En el ámbito comunitario, el 20% más pobre de la población recibe menos de una quina parte de los ingresos del 20% más rico. Los beneficios sociales reducen la proporción de personas pobres en todos los Estados miembros, pero en muy distinto grado, oscilando esta reducción entre el 10% de Grecia e Italia y más del 60% en Dinamarca.
- Las diferencias de renta **entre hombres y mujeres** siguen siendo importantes, de casi una cuarta parte a favor de los primeros. Esta diferencia aumenta el riesgo de que las mujeres caigan en la pobreza, ya que los beneficios sociales y las pensiones suelen estar relacionados con los ingresos previamente obtenidos.
- Muchas **ciudades** tienen importantes bolsas de pobreza y exclusión social. Las tasas de desempleo pueden variar en gran medida según los distritos, multiplicándose hasta por diez en los más afectados.
- Existe un **alto porcentaje de abandono prematuro de los estudios**: más de la quinta parte de los jóvenes de entre 18 y 24 años de edad abandonan el sistema educativo habiendo finalizado como mucho la enseñanza secundaria. Este problema es especialmente preocupante, ya que existe la posibilidad de que se cree un círculo vicioso intergeneracional entre la pobreza en la niñez, el bajo rendimiento escolar y la pobreza en la edad adulta.
- Una parte importante de la **población adulta no consigue alcanzar los niveles de alfabetización** que se consideran necesarios para hacer frente a la vida diaria en las sociedades avanzadas, aunque los países nórdicos europeos han avanzado de forma especialmente notable en la solución de este problema³².
- La rápida transformación del mercado laboral constituye un riesgo para los menos capaces de adaptarse a los cambios. Los cambios organizativos y contractuales presentan riesgos para las personas más vulnerables.
- Existe además cierta preocupación por el riesgo de que se produzca una discriminación tecnológica. Las personas que integran los grupos de mayor renta utilizan Internet el triple que las de menor renta. Las personas mayores apenas tienen acceso a Internet (la séptima parte del grupo más joven). También existe una diferencia importante entre hombres y mujeres en lo que respecta al acceso a las tecnologías de la información y de las comunicaciones. Más aún, se observan importantes diferencias en el acceso a Internet en el conjunto de la Unión, con una clara línea divisoria entre norte y sur. En Grecia, España, Portugal e Italia, el porcentaje es la mitad de la media comunitaria, mientras que en los países nórdicos es considerablemente superior³³.
- La evolución de los modelos y estructuras familiares aumenta la vulnerabilidad de determinados grupos sociales. Las familias son cada vez más pequeñas. Aproximadamente una de cada doce personas vive sola, lo que supone un incremento del 50% en comparación con los últimos 20 años. La proporción de niños a cargo que viven en familias monoparentales (principalmente madres solas) también ha aumentado un 50% desde 1983.

³² Véase el estudio IALS (International Adult Literacy Survey), OCDE (2000).

³³ “Second report on economic and social cohesion in the European Union”, Comisión Europea, 2001.

El 13% de los niños a cargo viven con uno solo de sus progenitores. Tres de cada cuatro familias monoparentales tienen problemas económicos y estos niños tienen el doble de probabilidades de vivir en condiciones de pobreza.

- El **envejecimiento de la población** plantea nuevos problemas en relación con la pobreza y la exclusión social entre los ancianos. Los planes de jubilación han de reflejar la perspectiva de una mayor esperanza de vida, ya que muchos recién jubilados pueden vivir todavía otros 30 o 40 años. Este problema será especialmente grave para los más ancianos si su pensión no sube al mismo ritmo que los precios. La evolución de los modelos familiares puede reducir el grado de apoyo y atención que prestan las familias.
- Los flujos de inmigración convierten la **pobreza global** en un problema propio de la UE. La persistencia del **racismo y la xenofobia** y de la **discriminación** social y económica dificultan la integración real de los inmigrantes.

Acción política

El progreso económico y tecnológico ofrece nuevas oportunidades y más posibilidades de realización personal. Al mismo tiempo, este progreso aumenta la presión competitiva y conlleva el riesgo de crear una sociedad dividida en dos niveles, en la que los miembros más vulnerables se vean incapaces de mantener el rápido ritmo de cambio.

En el Consejo Europeo de Lisboa, celebrado en marzo de 2000, la UE formuló una nueva estrategia para reforzar el empleo, la reforma económica y la cohesión social. Los elementos esenciales de dicha estrategia son la modernización de la protección social y la lucha contra la exclusión social. Para lograr el éxito es fundamental actuar sobre las causas del desempleo y de la pobreza. Ello implica facilitar el acceso a empleos de calidad, en especial ampliando las oportunidades de educación y formación para todas las edades, con el fin de favorecer la flexibilidad y la capacidad de adaptación a las exigencias de un mercado laboral en rápida transformación. Otro aspecto igualmente importante es la necesaria reforma de los sistemas fiscales y de protección social, para que sean más favorables al empleo y para eliminar las trampas de pobreza, en especial las que niegan a la mujer la oportunidad de acceder al empleo remunerado.

El Consejo Europeo de Niza ha avanzado en el cumplimiento de los objetivos fijados en Lisboa, mediante la aprobación de la Agenda Social Europea. Para aprovechar al máximo este impulso de cambio, la política social debe integrarse en el amplio contexto de la estrategia europea de desarrollo sostenible. Muchas otras políticas (como la enseñanza y la formación, el transporte, la vivienda o la sanidad) tienen repercusiones sobre la exclusión social. Además, debemos mirar más allá del horizonte de 10 años establecido en Lisboa:

- La pobreza es un problema persistente que suele transmitirse de una generación a otra. Erradicarla costará más de una década. Es especialmente importante limitar la transmisión generacional de los problemas, como la falta de educación o los déficits en la vivienda y en las condiciones de vida.
- Las estrategias encaminadas a eliminar la pobreza y la exclusión social deben buscar el equilibrio entre las iniciativas específicas y las medidas sociales de carácter general. Es particularmente necesario evitar los riesgos de que se cree una subclase en la que la pobreza engendre más pobreza. Para ello puede ser necesario adoptar medidas dirigidas a los grupos de riesgo (como los niños, los jóvenes que abandonan los estudios, los grupos minoritarios, los discapacitados o los ancianos) o a determinadas zonas geográficas. El

apoyo de la Comunidad se materializa a través del Fondo Social Europeo y de un programa específico sobre la integración social.

- La integración económica y la mayor movilidad de la base impositiva ejercen mayor presión sobre los sistemas fiscales y de protección social. Aunque los mercados privados pueden aliviar esta presión mediante la prestación de servicios más eficaces en función del coste, es imprescindible regular su uso rigurosamente para garantizar el acceso universal a derechos básicos, como una asistencia sanitaria decente, una buena educación y servicios sociales fundamentales. Modernizar la protección social significa construir un estado del bienestar activo, no desmantelarlo.

TEMA 5: ENVEJECIMIENTO DE LA POBLACIÓN

Introducción

La población de la Unión Europea y de los países en proceso de adhesión está envejeciendo, al contrario de lo que sucede en la mayoría de los países en desarrollo. En los últimos años se han registrado flujos migratorios hacia la UE, que han compensado en parte los efectos del envejecimiento de la población comunitaria. No obstante, las últimas previsiones del Eurostat indican que el coeficiente de dependencia de la tercera edad (el porcentaje que representan los mayores de 65 años con respecto a la población de 20 a 64 años de edad) se doblará entre 2000 y 2050. A mediados de siglo, habrá una persona de 65 años o más por cada dos de 20 a 64. Estos cambios demográficos tendrán profundas implicaciones económicas, presupuestarias y sociales.

El envejecimiento de la población pone en entredicho la viabilidad económica de los sistemas de pensiones y de la sanidad pública. De acuerdo con hipótesis plausibles, el gasto en concepto de pensiones (que actualmente asciende al 10% del PIB) aumentaría del 3% al 5% del PIB en la mayoría de los Estados miembros entre 2000 y 2040³⁴. El gasto sanitario podría aumentar un 3% adicional durante el mismo período. Al mismo tiempo, la reducción de la población activa hará que disminuya el ritmo de crecimiento económico, a menos que se compense la tendencia con una mayor productividad.

En la UE, las pensiones públicas se pagan con los ingresos que obtiene el Estado a través de los impuestos o con las cotizaciones de los empresarios y trabajadores. Muchos regímenes de pensiones se financian por el sistema de reparto: es decir, las cotizaciones de los trabajadores actuales pagan las prestaciones de los jubilados actuales. Como los cambios demográficos son lentos y en gran medida predecibles, existe una fuerte tentación de posponer las decisiones políticas difíciles cuando los problemas están lejanos en el tiempo. Esto acarrea posibles riesgos para la estabilidad fiscal, o una reducción importante de las prestaciones que recibirán los futuros pensionistas. Es esencial adoptar medidas a largo plazo para evitar que se produzca una discriminación social entre generaciones y que se extienda la pobreza entre los más ancianos.

Algunas opciones de reforma de los actuales sistemas de pensiones harían mayor hincapié en la necesidad de que los jóvenes de hoy se asegurasen su propia jubilación. Por ejemplo, pasando a un sistema de “capitalización”, en el que los interesados acumulan su propio fondo de pensiones a lo largo del tiempo, a menudo con apoyo estatal. Esto puede tener algunas ventajas en términos de transparencia, ya que se clarifica quién paga cuánto por qué concepto, pero la capitalización no resolvería la tensión estructural que crea el desequilibrio entre la duración de la vida activa y la necesidad de una pensión de jubilación. Más aún, si el cambio es inmediato, la población activa actual pagaría dos veces: una por las pensiones que deben cobrar los jubilados actuales y otra por su propio plan de jubilación. Por lo tanto, es preciso explorar otras opciones.

Principales problemas y fuerzas motrices

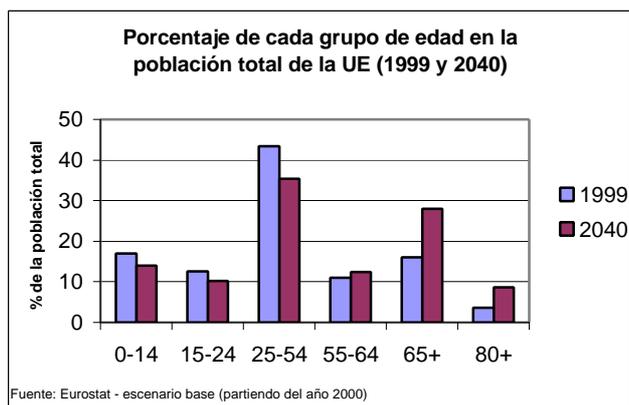
Debido al aumento de la esperanza de vida y a la reducción de la natalidad, en Europa está alterándose el equilibrio entre los habitantes en edad laboral y el resto de la población. En

³⁴ Fuente: “EPC progress report to the ECOFIN Council on the impact of ageing populations on public pensions systems”.

esencia, vivimos más tiempo y por lo tanto necesitamos más pensiones, pero la vida activa no se prolonga para aumentar las cotizaciones. La relación entre los años en los que se pagan aportaciones y aquellos en los que se recogen beneficios disminuye constantemente. El porcentaje de personas jóvenes en el conjunto de la población tiende a la baja, mientras que el de personas mayores tiende al alza. Principales tendencias y fuerzas motrices:

- **La evolución desfavorable del mercado laboral**, en especial las elevadas tasas de desempleo y la reducción de los porcentajes de participación entre los trabajadores de más edad. Los niveles de empleo tienden a disminuir bruscamente pasados los 50 años. La edad de jubilación efectiva en la UE está ya muy por debajo de la edad de jubilación legal y de la edad que se registra en otros países industrializados. Ello se debe en parte a la preferencia social por disponer de más tiempo de ocio³⁵, pero en muchos casos se debe a características estructurales del mercado laboral que disuaden a los empresarios de contratar personas de cierta edad, o a la falta de oportunidades de empleo acordes a las capacidades y necesidades de estas personas.
- La sostenibilidad de los sistemas de pensiones dependerá también del porcentaje de la población total que represente la población activa en el mercado laboral, así como de sus niveles de productividad. Los niveles de empleo actuales son mucho menores en la UE que en otros países desarrollados, especialmente en el caso de las mujeres y de los trabajadores de más edad.
- La **esperanza de vida** al nacer en la Europa de los Quince aumentó ocho años entre 1960 y 1999, de 73 a 81 años en el caso de las mujeres y de 67 a 75 años en el caso de los hombres. Este dato refleja la mejora de la dieta, la reducción de los riesgos laborales y el progreso de la atención sanitaria, entre otros factores.
- Las **tasas de natalidad** han caído muy por debajo del nivel necesario para que se reponga la población, como consecuencia de los cambios socioculturales y de las dificultades que encuentran hombres y mujeres para combinar el trabajo y las responsabilidades familiares. La media de hijos por mujer era de 1,5 en 1999, cuando la cifra necesaria para alcanzar una población estable es de 2,1. Esta cifra también es inferior a la media de hijos que desean tener las parejas (que se sitúa en torno a dos, de acuerdo con los datos de una encuesta).
- En consecuencia, la proporción de habitantes que alcanzan o superan los 65 años en la UE ha aumentado del 10% al 16% durante los últimos treinta años, mientras que la proporción de las personas menores de 25 ha caído del 40% al 30%. Esta tendencia hubiera sido todavía más marcada de no ser por la inmigración. Y continuará por este camino durante las próximas décadas, hasta que la generación del “boom” demográfico vaya alcanzando progresivamente la edad de jubilación (véase el gráfico).

³⁵ Véanse los Eurobarómetros de 1992 y 1999 sobre actitudes en materia de jubilación y pensiones.



- El número de personas “muy ancianas”, de 80 años o más, aumentará de forma radical, y es previsible que aumente en torno al 50% para el año 2010. La evolución de la estructura familiar acentúa la importancia de esta tendencia. Los ancianos deben depender cada vez más de sí mismos y de las ayudas públicas, más que de una red familiar.
- La estructura de edad de la población en edad laboral (de 15 a 64 años) también se ve afectada: el porcentaje de las personas de 55 a 64 años tiende a aumentar, y es previsible que siga haciéndolo. Esto plantea la cuestión de cómo estimular el aprendizaje a lo largo de toda la vida y ajustar los modelos laborales para adaptarlos a este “encanecimiento” de la población activa. Es posible que las personas prefieran desplegar su actividad económica de formas más regular a lo largo de su vida. Por ejemplo, trabajando más a tiempo parcial mientras sus hijos son pequeños y también hacia el final de su vida laboral, como “introducción” a la jubilación.

Acción política

Para abordar las implicaciones económicas, presupuestarias y sociales del envejecimiento, es preciso adoptar un enfoque global³⁶. Es posible predecir con razonable precisión el número de pensionistas que habrá durante las tres próximas décadas, pero existe considerable incertidumbre con respecto a las migraciones y otras tendencias demográficas a largo plazo. Si las tasas de natalidad no aumentan lo que cabía esperar, y si la esperanza de vida aumenta de forma muy significativa debido al progreso tecnológico, las implicaciones podrían ser mucho mayores de lo que se ha dicho hasta ahora.

Un primer paso importantísimo para afrontar el reto del envejecimiento es aumentar los niveles de empleo, de acuerdo con la estrategia de Lisboa. Para conseguir el objetivo de alcanzar el 70% del pleno empleo en la UE para el año 2010, es imprescindible otorgar mayor prioridad al aprendizaje permanente y mejorar la adaptabilidad de la población activa. Es necesario que las estructuras educativas sean más favorables a la familia y mejorar la atención a los niños y a los ancianos, ya que las estructuras actuales hacen difícil conciliar el trabajo con la vida familiar. Más aún, hay que reformar la fiscalidad y las pensiones para no primar la jubilación anticipada.

³⁶ Véanse las Comunicaciones de la Comisión “Evolución futura de la protección social” (COM(2000)622) y “Contribución de las finanzas públicas al crecimiento y al empleo: mayor calidad y sostenibilidad” (COM(2000)846), Comisión Europea, 2000.

Este enfoque a largo plazo, centrado en el incremento del empleo entre las mujeres y las personas mayores, debe contribuir a aumentar el número de posibles cotizantes, reducir el número de receptores y mejorar así la sostenibilidad presupuestaria.

Sin embargo, habrá que realizar progresos adicionales:

- Las simulaciones demuestran que el nivel de empleo en la UE debe alcanzar el 75% en 2020 para que el número de adultos que no trabajan se establezca en su nivel actual, en relación con el número de personas empleadas. El aumento de las tasas de empleo generales, en especial entre las mujeres y los trabajadores de más edad, podrían contrarrestar en gran medida la reducción prevista de la proporción entre personas activas e inactivas, y paliar de forma considerable el impacto económico del envejecimiento de la población.
- Será necesario revisar los sistemas de **jubilación anticipada** y los sistemas fiscales y de protección social en colaboración con los interlocutores sociales, a fin de estimular a los trabajadores a prolongar su vida laboral, quizás en empleos a tiempo parcial, en consonancia con la disminución de los niveles de morbilidad y discapacidad entre las personas mayores.
- Los sistemas públicos de pensiones y de protección social deben proporcionar rentas y servicios sanitarios adecuados a los ancianos, sin que la carga fiscal exceda de niveles aceptables y manteniendo otros servicios públicos esenciales.
- Si se quiere aumentar la empleabilidad y el nivel de empleo de los trabajadores de más edad, es necesario realizar una inversión importante en el aprendizaje permanente, especialmente en el ámbito de las **tecnologías de la información**. Los Estados miembros y los interlocutores sociales deben intensificar sus esfuerzos a este respecto.
- Hay que reconsiderar la creación de infraestructuras y la prestación de servicios (sanidad, transporte, etc.) para tener en cuenta el creciente número de ancianos y sus circunstancias.

El envejecimiento de la población en los Estados de la Unión podría contrarrestarse en parte con la **inmigración**. De acuerdo con las indicaciones del Consejo Europeo de Tampere, deben reabrirse canales legales para los inmigrantes económicos y adoptarse medidas a escala comunitaria para diseñar y coordinar una política común en materia de inmigración. Estas actuaciones deben ir acompañadas de medidas encaminadas a integrar a los inmigrantes y combatir la discriminación y la exclusión social. Hay que idear fórmulas de colaboración con los países de origen para facilitar la emigración ordenada, luchar contra la inmigración ilegal y paliar los efectos negativos que pueda tener la inmigración para los países de origen (la “fuga de cerebros”)³⁷.

La migración dentro de la UE puede agudizar los efectos del envejecimiento a escala regional si las personas más jóvenes y móviles abandonan las regiones menos desarrolladas para trasladarse a otras con mayores y mejores oportunidades de empleo. Las regiones meridionales también pueden experimentar una inmigración de personas mayores atraídas por la mayor suavidad del clima.

³⁷ Comunicación de la Comisión “Sobre una política comunitaria de migración” (COM(2000)757), Comisión Europea, 2000.

TEMA 6: MOVILIDAD, USOS DEL SUELO Y DESARROLLO TERRITORIAL

Introducción

La movilidad, el uso del suelo y el desarrollo regional son cuestiones estrechamente entrelazadas en las sociedades modernas. A corto plazo, la demanda de mayor movilidad dependerá de la renta y de los precios que haya que pagar por los distintos modos de transporte. A largo plazo, también cambiará en función de los modelos de uso del suelo: la localización de las personas, los hogares, las fábricas, las oficinas, las granjas y las tiendas. Este modelo territorial depende a su vez de factores como las normas locales de ordenación, la disponibilidad de infraestructuras, el precio de los servicios de transporte y las preferencias que tenga cada persona por vivir en uno u otro sitio. De este modo, la relación entre los modelos territoriales y el transporte funciona en ambos sentidos.

La movilidad, tanto en el trabajo como en el ocio, es importante para mantener nuestro bienestar económico y social. Sin embargo, la movilidad no es un fin en sí misma, sino un medio para acceder a distintos productos y servicios. Puede mejorar las oportunidades comerciales, de empleo y educación, además de permitir el acceso a una gama más amplia de actividades de ocio y estilos de vida. Sin embargo, el aumento de la movilidad tiene importantes efectos colaterales, como las emisiones de gases de efecto invernadero, la contaminación acústica y atmosférica, el uso del suelo y la congestión del tráfico, efectos todos ellos que contribuyen a reducir la calidad de vida. Las emisiones de gases causantes del efecto invernadero procedentes de los medios de transporte crecen con mayor rapidez que las de cualquier otra fuente. Los costes ocasionados por la congestión del tráfico son cada vez mayores y el deterioro de los ecosistemas y de la biodiversidad son problemas importantes. En las carreteras europeas mueren cada año más de 40.000 personas y más de 1.700.000 resultan heridas.

Una forma de reducir la necesidad de movilidad y de ocupación del suelo puede ser fomentar que la gente viva cerca de su puesto de trabajo y evitar los desarrollos urbanísticos de baja densidad poblacional (la “expansión urbana”). A través de una mejor tarificación de los distintos medios de transporte y de políticas encaminadas a mejorar la calidad de vida en los núcleos urbanos, podría limitarse el afán de recorrer diariamente largas distancias y se fomentarían modelos de vida con una menor utilización de transportes. Sin embargo, vivir en zonas con alta densidad de población implica disponer de menos espacio vital, así como un incremento de la congestión del tráfico y del estrés urbano si no se cuenta con infraestructuras y transportes públicos eficaces. Por lo tanto, mantener el equilibrio entre las zonas urbanas y las zonas rurales no es únicamente una cuestión de transportes, sino también de política urbana y rural.

También hay una compleja relación entre la movilidad y el desarrollo regional. En la actualidad, la imagen de la UE es la de un núcleo rico y densamente poblado, rodeado por una periferia con menor riqueza y población. En el segundo informe de cohesión³⁸ se identifica un grupo de regiones centrales que abarcan tan sólo una quinta parte de la superficie de la Unión, pero en el que habitan dos quintas partes de la población y que representan la mitad del PIB comunitario. Sin embargo, hay varias regiones prósperas fuera de esta zona. La irregular distribución de la población y de la actividad económica será todavía más marcada en una Comunidad ampliada. Mejorar las comunicaciones puede ser una buena forma de facilitar el

³⁸ “Second report on Economic and Social Cohesion” (COM(2001)24), Comisión Europea, 2001.

acceso de las economías regionales a mercados más grandes, pero no es la panacea para el subdesarrollo regional y es necesario sopesar con cuidado los pros y los contras de la construcción de nuevas infraestructuras. Las regiones también necesitan que se construyan otro tipo de infraestructuras y servicios para sostener sus centros de actividad económica.

Principales problemas y fuerzas motrices

Los principales factores que impulsan el aumento de la movilidad y el mayor uso del suelo para la construcción de edificios e infraestructuras son el desarrollo económico y la riqueza. En las últimas décadas, se ha registrado un rápido aumento de las distancias recorridas por viajeros y mercancías, al tiempo que ha aumentado el nivel de renta y los precios de algunos medios de transporte se han reducido o han permanecido constantes en términos reales. Hechos principales:

- Durante los últimos treinta años, la demanda de transportes de mercancías ha crecido de forma constante a mayor ritmo que el PIB y se ha duplicado desde 1970, y buena parte de este incremento corresponde al transporte por carretera. El transporte de mercancías por vía aérea ha experimentado un crecimiento todavía más rápido. El transporte de viajeros, particularmente en automóvil, ha seguido pautas muy similares. De media, casi un europeo de cada dos posee un automóvil³⁹
- Es previsible que estas tendencias se mantengan en el futuro inmediato. Se calcula que el transporte de mercancías crecerá alrededor del 40% entre 1998 y 2010, correspondiendo la mayor parte de este incremento al transporte por carretera. Se cree que el transporte de viajeros crecerá a menor ritmo, principalmente debido al aumento de los costes ocasionados por la congestión del tráfico en carretera, al lento crecimiento demográfico y al menor crecimiento del parque de vehículos, ya que éste se aproxima a la saturación en algunos países. Se calcula que el transporte aéreo crecerá un extraordinario 90% durante el mismo período.
- Las nuevas tecnologías aplicadas en los vehículos han reducido notablemente las emisiones de algunos contaminantes atmosféricos durante la última década, mejorando la calidad del aire. En cierta medida, estos avances se han visto anulados por el crecimiento de los volúmenes de tráfico, pero a pesar de que es previsible que estos sigan aumentando en el futuro, se cree que la calidad del aire mejorará notablemente a lo largo de los próximos veinte años. Por otra parte, las emisiones de gases causantes del efecto invernadero aumentan con gran rapidez, debido al constante crecimiento del transporte en general.
- La congestión del tráfico y el uso ineficiente de las infraestructuras acarrearán importantes costes económicos, que pueden ascender incluso a un 2% del PIB. Además de las pérdidas de tiempo que ocasiona, la congestión aumenta los costes para las empresas y los precios que deben pagar los consumidores en los comercios. En Amsterdam, si continúa la tendencia actual de aquí a 2005, el transporte público en hora punta apenas irá más rápido que los peatones. Una décima parte de la red transeuropea de carreteras sufre restricciones de capacidad que provocan congestión. Los costes de esta congestión aumentarán rápidamente, ya que las infraestructuras se aproximan cada vez más a su límite de capacidad.

³⁹ “Defining an environmentally sustainable transport system”, informe del grupo de expertos de la Comisión sobre transporte y medio ambiente, septiembre de 2000.

- Más de tres cuartas partes de la población europea habitan en ciudades grandes y pequeñas, que desempeñan una función vital como proveedoras de servicios y centros de actividad económica. La congestión del tráfico afecta sobre todo a las áreas urbanas, que también tienen problemas como la degradación de los barrios céntricos, la expansión del extrarradio y la concentración de bolsas de pobreza y exclusión social.
- En términos generales, la Comunidad ha sido capaz de mantener cierto equilibrio entre las comunidades rurales y urbanas. Actualmente, la población de las zonas rurales tiende a aumentar y, en los últimos años, sus niveles de empleo han crecido más que la media comunitaria, aunque la situación varía de una región a otra⁴⁰. Sin embargo, esto puede cambiar tras la ampliación de la Unión. Los cambios estructurales en los nuevos Estados miembros podrían provocar el hundimiento de las zonas rurales y un rápido crecimiento de la presión sobre las infraestructuras urbanas.
- En algunos Estados miembros, las desigualdades de renta entre regiones tienden a empeorar, si bien a escala comunitaria se han reducido las distancias entre las regiones más ricas y las más pobres en los últimos años. No obstante, las diferencias siguen siendo importantes y es previsible que lo sean todavía más en la Unión ampliada. En la Europa de los Quince, la región más rica tiene una renta per cápita seis veces mayor que la más pobre. Si se incluyesen los países en proceso de adhesión en este cálculo, la proporción sería de más de diez a uno.
- Algunas de las regiones más atrasadas gastan relativamente poco en investigación y desarrollo, lo cual puede reducir su capacidad para alcanzar a las demás, aunque este no es sino uno más de los factores que influyen en el rendimiento económico.

Algunos factores que explican estos problemas son los siguientes:

- La asequibilidad de los desplazamientos por carretera y avión ha mejorado progresivamente en comparación con otros medios de transporte. El precio de los desplazamientos en el automóvil particular y de los viajes en avión, expresado en porcentaje del salario medio, se ha reducido porque la producción de automóviles es más económica y eficiente y porque las compañías aéreas han aumentado su productividad, mientras que el precio del transporte público ha tendido a mantenerse al mismo nivel que los salarios a lo largo del tiempo. En distancias de más de varios kilómetros, el transporte por carretera –ya sea de viajeros o de mercancías– permite realizar servicios “puerta a puerta” que otros medios no pueden igualar.
- La realización del mercado interior ha intensificado los flujos comerciales, pero el modelo de actividad del transporte se ha desequilibrado porque la estructura de precios de los distintos medios no ha mejorado como correspondía. Además, se ha liberalizado el transporte de mercancías por carretera en la Comunidad, pero tan sólo algunos Estados miembros han abierto el transporte ferroviario de mercancías a la competencia, por lo que este mercado permanece cerrado y fragmentado. Este ritmo desigual de reducción de los costes de los distintos medios de transporte ha tenido efectos perjudiciales para el medio ambiente.
- Las normas locales de desarrollo territorial también afectan a la demanda de transporte. La “expansión urbana” –en particular la baja densidad de construcción de viviendas– fomenta el uso del vehículo privado. El mayor uso del automóvil está estrechamente relacionado

⁴⁰ “Second report on Economic and Social Cohesion”.

con el creciente grado de expansión urbana y con la disponibilidad (o no) del transporte público. El ruido y la mala calidad del aire en los núcleos urbanos como consecuencia del transporte pueden fomentar el éxodo de particulares y empresas del centro urbano al extrarradio, creando así un círculo vicioso.

- La política de transportes ha intentado, con carácter general, responder al incremento de la demanda de transporte por carretera y por avión con importantes inversiones públicas en infraestructuras, tanto a cargo de los presupuestos nacionales como de los Fondos Estructurales de la Comunidad. La ampliación y mejora de la red de carreteras ha aumentado notablemente la flexibilidad y velocidad del transporte de mercancías por esta vía y la velocidad y utilidad de los automóviles. Con ello se ha consolidado el rápido crecimiento del transporte de mercancías y el uso de los automóviles particulares.

Las pautas de movilidad y los modelos de uso del suelo también están relacionados con el equilibrio entre las comunidades rurales y urbanas. El acceso a buenas infraestructuras de transporte y comunicaciones es esencial para preservar la viabilidad de ambos tipos de comunidades. Las deficiencias en las infraestructuras y la falta de acceso a servicios tales como las tecnologías de la información y la comunicación pueden disuadir al sector privado de invertir en las áreas rurales, limitando las oportunidades de empleo. Sin embargo, aunque mejorar las comunicaciones puede ser de gran ayuda para las economías rurales porque se amplían los mercados para la producción local, también es un elemento que tiende a aumentar los desplazamientos diarios y los precios de las casas rurales, y que afecta al medio ambiente.

Acción política

En las últimas décadas, la demanda de transporte ha crecido en consonancia con el PIB. Aunque es previsible que siga aumentando el nivel de actividad, esta tendencia no es sostenible. Es obvio que, de cara al futuro, existe la necesidad de romper el vínculo entre el crecimiento del transporte y el PIB y de limitar los costes económicos y medioambientales ocasionados por el crecimiento del transporte que efectivamente se produzca. La Comisión prepara una revisión de la política común de transportes, que se publicará en un próximo Libro Blanco. En él se expondrán las líneas generales de la política comunitaria para los diez próximos años, más o menos. Aunque el horizonte temporal de la estrategia de desarrollo sostenible será superior a éste, será importante que ambos sean coherentes. Es necesario realizar un estudio riguroso de los problemas desde el punto de vista de la acción política que requieren:

- En la actualidad, los precios relativos de los distintos medios de transporte no reflejan sus costes reales, en términos de congestión del tráfico, deterioro de las infraestructuras y perjuicios para la salud humana y el medio ambiente⁴¹. En consecuencia, las infraestructuras existentes se utilizan de modo ineficiente y el equilibrio entre medios de transporte está distorsionado. Por ejemplo, el combustible de aviación no paga impuestos, a diferencia de otros combustibles. En varios documentos de la Comisión⁴² se reconoce

⁴¹ Véase por ejemplo: “Revenues from efficient pricing: evidence from the Member States”, estudio realizado para la Unión Internacional de Ferrocarriles, la Comunidad de Ferrocarriles Europeos y la Dirección General de Transporte y Energía de la Comisión Europea, publicado en el año 2000; “Efficient prices for transport (estimating the social costs of vehicle use)”, CE Consultants, 1999.

⁴² Véase por ejemplo: “Tarifas justas por el uso de infraestructuras: estrategia gradual para un marco común de tarificación de infraestructuras de transporte en la UE - Libro Blanco” (COM(1998)466); “Hacia una tarificación equitativa y eficaz del transporte - Opciones para la internalización de los costes externos del transporte en la unión europea - Libro Verde” (COM(95)691).

que es necesario tarificar mejor los distintos medios de transporte, pero hasta ahora poco se ha avanzado en este sentido.

- Los avances en el campo de los sistemas inteligentes de gestión del tráfico, como el sistema global de posicionamiento (GPS) que permite seguir el movimiento de los vehículos y los sistemas de cobro electrónico de peajes, pueden mejorar el uso de las infraestructuras y reducir los costes ocasionados por la congestión. Además, el progreso tecnológico sería un factor de liderazgo mundial que podría exportarse a otros países. Los avances de las tecnologías de la comunicación ofrecen una posible alternativa al transporte. El teletrabajo basado en las modernas tecnologías de comunicaciones puede ser una manera de conciliar la baja densidad urbanística con una menor movilidad. Es importante estudiar las mejores maneras de explotar este potencial.
- Un mejor uso de las infraestructuras puede reducir la congestión del tráfico, y la construcción de nuevas infraestructuras –siempre que se demuestre su necesidad– puede cubrir importantes lagunas en la red y aumentar su capacidad. Las normas locales de desarrollo territorial también afectan a la ubicación de la actividad económica y al desarrollo de nuevas infraestructuras y los consiguientes flujos de transporte. Las decisiones adoptadas en el pasado en este sentido no tuvieron en cuenta debidamente las repercusiones de las nuevas actuaciones de urbanización sobre el medio ambiente natural, la congestión del tráfico, etcétera, y en el futuro será necesario poner en marcha políticas que resuelvan estos problemas.
- El desarrollo de la vivienda, la empresa y las nuevas infraestructuras de transporte también tiene implicaciones para la relación entre la ciudad y el campo. Hay que velar por que las políticas que se adopten no socaven el equilibrio entre las economías rurales y urbanas. Ello supone velar por que los núcleos urbanos no se extiendan de forma incontrolada, fracturando comunidades y destruyendo los aspectos distintivos del espacio natural, y al mismo tiempo aplicar una política rural que apoye de forma activa la vida en el campo. Esto no puede lograrse exclusivamente con la política de transporte, sino que hacen falta políticas rurales y urbanas más coherentes.
- Además, la economía rural sigue dependiendo de forma apreciable de la agricultura, y la política agrícola común ha estado encaminada a mantener la renta agraria. Recientemente se han dado pasos encaminados a conseguir un desarrollo rural más sostenible –con el fin de mejorar la competitividad de la agricultura, ampliando al mismo tiempo sus funciones sociales y medioambientales–, pero aún no han sido importantes. Aun así, la agricultura está ligada a elevados niveles de contaminación y ha perjudicado muchos de los rasgos estéticos y ecológicos del paisaje que una vez contribuyó a crear. Este hecho es en sí mismo un elemento que desvirtúa el atractivo de los espacios naturales como lugar para vivir. Por lo tanto, la política agraria todavía puede hacer más para apoyar una economía rural sostenible.
- A través de los Fondos Estructurales, la Comunidad ha realizado inversiones considerables en el capital físico y social de las regiones menos desarrolladas de su territorio, y el fenomenal crecimiento económico que ha experimentado Irlanda en los últimos años demuestra las posibilidades de desarrollo territorial que ofrecen estos fondos si se aplican de acuerdo con políticas coherentes. Además, se han aplicado medidas tales como las redes transeuropeas (RTE) con el fin de mejorar las comunicaciones entre las regiones centrales y periféricas de la Comunidad. En el futuro, uno de los principales objetivos de las RTE será la construcción de una red ferroviaria que fomente la sustitución del tráfico rodado por el ferroviario.

- Es probable que la ampliación origine retos nuevos y más difíciles. Los nuevos Estados miembros serán en general más pobres y tendrán una población agrícola mucho mayor. Sus infraestructuras sufren las consecuencias de muchos años de abandono inversor. Para reducir las diferencias con la Unión será necesario un importante esfuerzo inversor. Como estas inversiones determinarán sus modelos futuros de transporte y uso del suelo durante muchos años, será crucial integrar los problemas económicos, medioambientales y sociales en los estudios de ordenación e infraestructuras, de modo que se tengan en cuenta todos los costes y beneficios, .
- Muchos de estos problemas están identificados en la Perspectiva Europea de Ordenación Territorial⁴³. Su objetivo es ofrecer a los Estados miembros y sus regiones y ciudades un marco no vinculante para la coordinación de políticas con importantes repercusiones sobre el desarrollo regional, pero sin tratar de imponerlo. Este criterio refleja el hecho de que las soluciones a muchos de los problemas relacionados con las interacciones entre la movilidad, el uso del suelo y el desarrollo territorial sólo pueden aplicarse a escala regional y local, mientras que otros pueden beneficiarse de un enfoque nacional o comunitario.

*

* *

⁴³ “European Spatial Development Perspective – Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the European Union”, Comisión Europea, 1999.

Muy pocas o ninguna de las tendencias insostenibles que se han analizado hasta aquí son nuevas. Ya hace tiempo que son conocidas para la opinión pública informada y en círculos políticos. A veces, esto puede dar lugar a una cierta sensación de *déjà vu*, incluso de complacencia. Sin embargo, este tipo de actitudes son equivocadas, ya que conocer un fenómeno no es lo mismo que comprender sus causas fundamentales y cómo corregirlas. Ni el hecho de que muchas de estas tendencias sean ya muy conocidas les quita un ápice de gravedad.

Para dar un paso decisivo del conocimiento a la acción, y para dar una respuesta eficaz a los problemas que se han planteado en este capítulo, hay que contestar dos preguntas importantes. Primero, ¿hay alguna causa común a todos estos retos sociales y medioambientales a largo plazo? Segundo, ¿por qué no hemos hecho algo más al respecto? Si, tal como se argumenta en el capítulo 1, una mayor responsabilidad social y medioambiental no es óbice para el desarrollo económico a largo plazo, ¿por qué ni la Unión Europea ni sus Estados miembros han dedicado más energías a trabajar por un desarrollo sostenible?

En el capítulo siguiente se ofrece una respuesta genérica a estas dos preguntas, identificando los principales obstáculos que entorpecen la creación de una sociedad y una economía más sostenibles. Partiendo de este diagnóstico, se describen a continuación los principales instrumentos que se pueden aplicar para lograr los objetivos específicos planteados en la estrategia europea de desarrollo sostenible que la Comisión va a proponer al Consejo Europeo en su reunión de Gotemburgo.

3. PROBLEMAS COMUNES

Muchos de los problemas identificados en el capítulo anterior tienen raíces comunes. Se caracterizan por complejas interdependencias entre sectores. Varias de ellas se prolongan en el tiempo por su propia naturaleza, con un crecimiento progresivo de los problemas. Ni las empresas ni los ciudadanos reciben estímulos adecuados para producir y consumir de manera sostenible. Y quizás están mal informados con respecto a los efectos globales de sus acciones o con respecto a las alternativas existentes. Además, los obstáculos institucionales impiden corregir estas carencias debidamente. En este capítulo se tratan estas cuestiones con más detalle y se explica cómo han contribuido a los problemas ya identificados.

3.1 Incentivos equivocados

Los particulares y las empresas suelen recibir estímulos que les llevan a mantener conductas que, aun siendo individualmente racionales, tienen efectos negativos para los demás. Algunos productos y servicios se consumen mucho más que otros porque sus precios de mercado no reflejan correctamente los costes que tienen para la sociedad. Por ejemplo, el mero hecho de conducir nuestro automóvil retarda el avance del resto de usuarios de la carretera. Como este coste no está incorporado en el precio que pagamos por conducir, no lo tenemos en cuenta a la hora de decidir cómo y cuándo viajar. En consecuencia, nuestra forma de utilizar el espacio en carretera presenta graves ineficiencias. La aplicación de impuestos elevados sobre las rentas del trabajo actúa como factor disuasorio para la participación activa en el mercado laboral, mientras que los sistemas fiscales y de protección social mal diseñados pueden generar trampas de pobreza.

Los precios incorrectos son también una causa importante de muchos problemas medioambientales. En general, los precios de mercado de los productos y servicios no incorporan los costes de la contaminación. Por consiguiente, ni los productores encuentran alicientes para buscar y adoptar métodos de producción más limpios, ni los consumidores son animados a utilizar productos más ecológicos. Lo que es peor, en algunos casos, las industrias más contaminantes se benefician de importantes subvenciones que fomentan la producción de bienes “sucios” y disuaden a los consumidores de cambiar a opciones más limpias.

3.2 Incoherencia de las políticas sectoriales

Tanto a escala nacional como comunitaria, las políticas individuales afectan en general a determinados sectores de la economía, como el carbón y el acero, o a determinados ámbitos, como el comercio o la competencia. Normalmente, estas políticas se formulan en distintos departamentos administrativos, que tienen un conocimiento especializado de sus propios sectores, pero que no están tan preocupados por analizar cómo afectan sus políticas a otras partes de la sociedad y de la economía. Este estrecho enfoque sectorial de la acción política ha causado algunos problemas importantes:

- Debido a la gran interdependencia que existe entre algunos sectores, las soluciones de algunos problemas están en manos de los responsables de otros sectores. La política medioambiental depende cada vez más de la acción política en otros sectores, como la empresa, la energía, el transporte y la agricultura. La política de transportes depende de las políticas fiscales, de investigación y tecnología y de ordenación de los usos del suelo. Los instrumentos de política social aplicados por separado no pueden resolver los problemas de exclusión social. En muchos casos, no se tienen debidamente en cuenta los efectos colaterales de unos sectores sobre otros, por lo que se producen contradicciones entre las

políticas aplicadas en distintos sectores. De este modo, se socava su eficacia y se desperdiciaban recursos.

- El enfoque sectorial permite a los grupos que representan a un determinado sector obstaculizar reformas que beneficiarían a la sociedad en su conjunto, pero que tendrían consecuencias negativas para ellos. Esta preocupación por los efectos sectoriales en lugar de por los intereses generales de la sociedad lleva a que las reformas se realicen en la práctica de forma poco sistemática e incoherente. Las medidas que tienen claros ganadores y perdedores se combaten una por una, en lugar de verse como parte de un paquete más amplio que podría ser beneficioso para todos.
- El ámbito comunitario es un factor adicional de incongruencia en la acción política. Tanto la responsabilidad (el grado de “competencia comunitaria”) como la forma en que se adoptan las decisiones (unanimidad o mayoría ponderada) varía según el ámbito político. El proceso de adopción de nuevas iniciativas políticas, tanto a escala comunitaria como nacional, también puede producir resultados negativos.
- Los problemas de coordinación se agravan por la proliferación de nuevas iniciativas políticas y programas plurianuales a escala comunitaria. Actualmente hay 60 iniciativas plurianuales descritas como “estrategias”. Las diferentes iniciativas raramente están sincronizadas. La Agenda 2000 ha de desarrollarse entre 2000 y 2006, la estrategia del mercado interior entre 1999 y 2005, el próximo programa marco de investigación entre 2002 y 2006 y el nuevo programa de acción medioambiental entre 2001 y 2011.

Obviamente, las posibilidades de reformar simultáneamente las políticas aplicadas en distintos sectores no son ilimitadas. De las reformas de la Agenda 2000 se derivaron en particular modificaciones de las políticas agrícolas, estructurales y exteriores. Hacer algo parecido con un conjunto más amplio de políticas implicaría graves problemas prácticos. Intentar revisar todas las políticas comunitarias al mismo tiempo llevaría a una parálisis institucional. En lugar de ello, hay que adoptar medidas para mejorar la coherencia de las políticas cuya coordinación pueda ser de más utilidad. Además, si en el diseño de las políticas sectoriales se intenta incorporar consideraciones más generales que los intereses del sector en cuestión, mejorar la coherencia política no implica necesariamente que todas las políticas deban llevarse a cabo en los mismos plazos.

3.3 La lógica del corto plazo en la acción política

Un ejemplo claro de los efectos que pueden producirse a corto plazo es nuestra incapacidad para gestionar los recursos naturales de forma sostenible. La Comunidad ha sido incapaz de acordar recortes en las capturas pesqueras, que son esenciales para preservar las poblaciones de cara al futuro, debido a los costes que tienen estas medidas a corto plazo. Ello a pesar de los importantes beneficios económicos y ecológicos que tiene la conservación de las especies a largo plazo. La lógica del corto plazo ha creado especiales problemas en el ámbito de la política medioambiental, ya que muchos problemas de este tipo no se aprecian de forma inmediata, aunque esto es igualmente válido en muchos otros ámbitos de actuación política. Cuando hay que reducir gastos para equilibrar el presupuesto nacional, lo primero que se recorta suele ser la inversión. Esto se debe a que los recortes de los servicios cotidianos son inmediatos y dolorosos, mientras que el deterioro de las infraestructuras públicas se dilata en el tiempo y no es visible de forma inmediata.

Una de las causas de que impere la lógica del corto plazo en la formulación y aplicación de medidas políticas es la naturaleza del ciclo político. El plazo de cuatro o cinco años que

transcurre de unas elecciones a otras limita de forma natural el horizonte temporal de los gobiernos. Además, un grupo que no tiene voz en estas decisiones políticas es la generación futura. En ausencia de una visión de futuro coherente, las prioridades políticas pueden estar excesivamente influenciadas por acontecimientos a corto plazo. Las respuestas políticas adoptan entonces la forma de “arreglos rápidos”, que pueden incluso agudizar el problema o causar otros inconvenientes en otros ámbitos.

Los problemas derivados de esta lógica del corto plazo pueden empeorar cuando los costes que implica hacer algo han de pagarse por adelantado y resultan claramente visibles, mientras que los beneficios son difíciles de cuantificar y se distribuyen a lo largo de varios años. Más aún, los costes y beneficios pueden distribuirse de forma irregular: los costes del cambio suelen recaer en determinados grupos de productores o ciudadanos, mientras que los beneficios suelen estar más distribuidos. En consecuencia, quienes ganan con un cambio no suelen hacerse oír, pero sí quienes pierden. Por lo tanto, la lógica del corto plazo puede agravarse si la acción política sigue un criterio principalmente sectorial.

En el ámbito comunitario, el relevo semestral de la Presidencia del Consejo induce una perspectiva de corto plazo. El Estado miembro que ocupa la Presidencia suele lanzar nuevas iniciativas para sacar partido del escaparate político que supone este cargo. Su eficacia tiende a juzgarse por la actividad que ha desplegado (el número de directivas o reglamentos adoptados), en lugar de por la calidad de las medidas propiamente dichas.

3.4 Inercia política

La innovación más difícil en la acción política es desterrar los viejos hábitos. Algunas tendencias insostenibles pueden tener su causa en políticas que ya han pasado de su “fecha de caducidad” sin que hayan sido modificadas o anuladas. Se trata de medidas que tenían sentido cuando se aplicaron, pero que no se han modificado en función de las circunstancias de cada momento. Por ejemplo:

- Cuando se introdujeron las pensiones públicas para todos, la esperanza de vida era mucho menor y la vida activa era en general mucho más larga que en la actualidad. Los sistemas de jubilación anticipada y el régimen fiscal y de protección social han influido en favor de la retirada prematura de los trabajadores del mercado, provocando una reducción de la edad media de jubilación. Ambos deben reformarse ya, porque hoy en día hay escasez de personal cualificado y la reducción de la población en edad activa y el creciente número de pensionistas amenazan la sostenibilidad de las finanzas públicas.
- Las normas de ordenación urbana, que imponían una rígida separación entre las viviendas y las industrias, tenían sentido cuando buena parte de la actividad industrial era altamente contaminante. Ahora que la industria es más limpia y que los servicios desempeñan un papel más importante en la economía, estas leyes de zonificación pueden no estar ya justificadas. Aún más, junto con el aumento del parque automovilístico, empeoran la congestión del tráfico.
- Nuestras infraestructuras de suministro de energía dependen en gran medida de los combustibles fósiles. Esto es reflejo de las inversiones realizadas en el pasado, cuando no se entendían tan bien las consecuencias que tienen estos combustibles para la salud humana y el clima global. Para cambiar nuestras fuentes de energía hace falta un proceso que es lento, ya que las infraestructuras son de larga duración.
- La administración pública, al igual que los procesos judiciales y políticos y a menudo por muy buenas razones, puede ir muy por detrás del progreso tecnológico en aspectos tales

como los organismos modificados genéticamente, los alimentos transgénicos y otras innovaciones.

La paradoja que supone la coexistencia de la inercia política con la lógica del corto plazo es más aparente que real. Ambos problemas se deben esencialmente a un enfoque excesivamente sectorial de la acción política. Esto permite que los intereses sectoriales prevalezcan sobre los intereses generales de la sociedad, al impedir reformas necesarias para dar a las políticas anticuadas una orientación más a largo plazo.

3.5 Comprensión limitada

No comprendemos bien ni las causas ni los posibles efectos de varios de los problemas señalados en el capítulo 2. Por ejemplo, tanto la definición como las causas y consecuencias de la pobreza son cuestiones complejas y controvertidas. Hay explicaciones contradictorias de por qué se acentúan las desigualdades en la distribución de la renta en algunos lugares y de por qué cambian las estructuras familiares y las tasas de natalidad. Existen graves carencias de información en muchos otros ámbitos, como la valoración de las alteraciones en la biodiversidad y sus posibles efectos a largo plazo.

También nos enfrentamos a incertidumbres similares con respecto a los efectos exactos que pueden tener muchas actuaciones políticas. Además, en muchos casos no se ha analizado debidamente la eficacia real de las políticas actuales. Con frecuencia, se presupone que gastar dinero en un problema es lo mismo que resolverlo. En la práctica, a menudo no hemos sido capaces de valorar si una política ha cumplido sus objetivos, cuánto ha costado, y cuáles han sido sus efectos colaterales positivos o negativos. Esto se complica por el hecho de que los objetivos políticos no siempre están perfectamente definidos. En consecuencia, a menudo no tenemos base suficiente para decidir qué reformas podrían ser necesarias.

3.6 Comunicación y diálogo inadecuados

Cabe afirmar que buena parte de la actual imposibilidad de corregir las tendencias insostenibles refleja un proceso regulador demasiado fragmentado, tecnocrático y distante de las preocupaciones reales de la población. La alienación del proceso político también puede ser consecuencia de la percepción de que la acción política está excesivamente influenciada por grupos de intereses propios, en detrimento de la población en general. Sea cual sea la verdad que encierran estas opiniones, es innegable que, como mínimo, existe la firme creencia de que el ciudadano medio tiene muy pocas posibilidades de influir directamente en la acción de los políticos y que estos se han distanciado de sus problemas cotidianos. Esto se refleja en el aumento de los porcentajes de abstención que se registran en las elecciones a todos los niveles de gobierno. Estos problemas se estudiarán con más detalle en el próximo Libro Blanco de la Comisión sobre la gobernación.

Los científicos y los responsables políticos suelen mantener una comunicación deficiente con el público y entre sí, y es común que haya malentendidos por ambas partes. En consecuencia, también es limitado el conocimiento que tiene la opinión pública respecto de las repercusiones que pueden tener las distintas opciones políticas, pautas de consumo y hábitos de vida. En parte, ello puede deberse a la creciente complejidad del mundo moderno y a la correspondiente complejidad de las respuestas políticas. Los recientes alarmas sanitarias – como las relacionadas con la EEB o con los ftalatos– demuestran lo frágil que es la confianza del público en la integridad de la ciencia y del asesoramiento de los científicos frente a los riesgos. Esta confianza está todavía más socavada por la percepción de que la interpretación y

difusión de los resultados de las investigaciones está a veces subordinada a presiones comerciales⁴⁴.

⁴⁴ El éxito del espacio europeo de investigación se juzgará en parte por su capacidad para sentar unas bases comunes para evaluar los resultados de la investigación y mejorar el entendimiento entre la ciencia y la sociedad.

4. SOLUCIONES COMUNES: CONJUNTO DE INSTRUMENTOS PARA ALCANZAR EL DESARROLLO SOSTENIBLE EN EUROPA

4.1 Introducción

En el capítulo anterior se han identificado algunos problemas comunes que han dado lugar a la aparición de las tendencias insostenibles descritas en el capítulo 2. En el presente capítulo se señalan posibles soluciones.

El análisis que se realiza en el capítulo 3 demuestra que es necesario mejorar la integración de las políticas a todos los niveles, de modo que sean complementarias y no contradictorias. La integración política debe comenzar ya en el principio del proceso de formulación de políticas. El desarrollo sostenible debe convertirse en el principio básico de todos los ámbitos de actividad de la UE. Sin embargo, el pensamiento unificado en la acción política no basta por sí solo. Las cosas no van a mejorar por el mero hecho de intensificar la coordinación y el diálogo si no se utilizan correctamente los instrumentos e ideas apropiados. Por consiguiente, en este capítulo no sólo se exponen algunas maneras de mejorar la coherencia política, sino que también se describen los instrumentos más importantes que pueden y deben utilizarse como factores de una estrategia de desarrollo sostenible.

4.2 Un fundamento común para la formulación y aplicación de políticas

Uno de estos factores es el principio de que los costes y efectos de todas las políticas deben examinarse de modo más sistemático. Este análisis debe intentar incluir no sólo las repercusiones en el ámbito al que va dirigida la política, sino también sus efectos colaterales (positivos y negativos) en otros ámbitos. Es importante detectar estos efectos y compartir conocimientos entre distintos departamentos del gobierno si se quieren crear las condiciones para formular políticas positivas para todos y mejorar la coherencia en su formulación. Con todo, en algunos casos es ineludible realizar concesiones mutuas entre activos económicos, medioambientales y sociales. Es vital realizar una minuciosa evaluación de los costes y efectos de las distintas opciones de regulación y su distribución, para que estas concesiones se realicen por el interés del conjunto de la sociedad y para poner en marcha mecanismos que faciliten la adaptación de las empresas y de los ciudadanos.

Para formular políticas correctas, también hay que considerar los diferentes instrumentos de que se dispone para cumplir los objetivos que se persiguen. El objetivo debe ser facilitar a los responsables políticos una evaluación lo más completa posible de los costes y efectos, de las ventajas y desventajas de las distintas opciones, de modo que puedan cumplirse los objetivos deseados, sean cuales sean, al mínimo coste. Esto no significa buscar la opción más barata o “no hacer nada”. Significa hacer las cosas con eficiencia y eficacia. Cuanto más efectiva sea la política en función de su coste, de más recursos dispondremos para dedicar a otras prioridades. Esto nos permite sacar el máximo partido de los recursos disponibles, evitando el despilfarro y la ineficacia.

El cambio climático es un perfecto ejemplo de la importancia que tiene la eficacia en función del coste. Algunas medidas políticas –como la eliminación gradual de las subvenciones al consumo de combustibles fósiles– pueden reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y aumentar al mismo tiempo el rendimiento económico. Con todo, cumplir los objetivos establecidos en el Protocolo de Kioto puede tener algunos costes económicos. Pero la magnitud de estos costes y su distribución dependerán en gran medida de las políticas que se apliquen. Los servicios de la Comisión calculan que una política de objetivos de reducción en porcentajes iguales para distintos sectores económicos sería casi el triple de cara que una

política que fomentase el mayor ahorro en los sectores cuyas emisiones pueden reducirse a un coste relativamente bajo⁴⁵.

4.3 Objetivos a largo plazo y metas intermedias

El desarrollo sostenible es un marco regulador que se centra en la gestión a largo plazo y no en las soluciones rápidas para el corto plazo. Es necesario establecer objetivos concretos, ambiciosos y alcanzables a largo plazo para dar forma a las políticas de desarrollo sostenible y para lograr la comprensión y el apoyo popular a dichas políticas. Estos objetivos deben llevar a la fijación de metas claras y preferiblemente verificables. Las metas intermedias nos permiten valorar los progresos realizados. Si el objetivo político puede expresarse en términos muy precisos, puede ser posible cumplir los objetivos acordados en el ámbito europeo mediante la aplicación por los Estados miembros de sus propias soluciones con arreglo al principio de eficacia en función del coste. Establecer objetivos claros a largo plazo también conlleva otras ventajas importantes:

- El desarrollo sostenible significa dejar un legado adecuado para las futuras generaciones. Es preciso establecer objetivos a largo plazo para reducir las posibilidades de que impere la lógica del corto plazo y garantizar el cumplimiento de esta obligación.
- La incertidumbre y la inestabilidad del régimen político generan sus propios costes. Unos indicadores claros a largo plazo pueden ayudar a empresas y particulares a mejorar su planificación. Esto es especialmente importante, ya que el capital social de una economía se renueva con relativa lentitud. Las decisiones de inversión tienen efectos duraderos y es costoso dar marcha atrás.
- Si pueden definirse metas claras, puede ser apropiado delegar la responsabilidad de su cumplimiento en quienes están más involucrados en determinados ámbitos de actuación o en una autoridad independiente que esté libre de presiones políticas a corto plazo. Esto último es lo que ocurre con el Banco Central Europeo, cuyo cometido es mantener unos precios estables. Sin embargo, no todos los objetivos políticos pueden definirse en términos tan claros, y no todo es positivo en el traspaso de poderes a organismos no constituidos por sufragio, que no han de responder ante el electorado.
- La aplicación gradual de nuevas normas puede reducir los costes de los cambios considerablemente, al dar tiempo suficiente a empresas y particulares para modificar sus pautas de producción y consumo. Por ejemplo, las empresas que han de adaptarse a nuevas tecnologías para seguir siendo competitivas tienen muchos menos problemas en hacerlo si pueden realizar los cambios dentro de su ciclo normal de inversión. Un proceso gradual evita la pérdida innecesaria de empleo y da tiempo a los trabajadores para reciclarse.

Algunas iniciativas políticas han demostrado que es posible llegar a un consenso en torno a una adaptación gradual, pero constante, a los objetivos establecidos a largo plazo, que faciliten la transición hacia políticas sostenibles. Un ejemplo es la perspectiva decenal de reforma de la política económica y social acordada por el Consejo Europeo de Lisboa.

⁴⁵ “Libro Verde sobre el comercio de los derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Unión Europea” (COM(87)2000), Comisión Europea, 2000.

4.4 Crear mercados y fijar precios reales

“Fijar precios reales”, de modo que reflejasen los verdaderos costes que acarrearán las diferentes actividades para la sociedad, sería el incentivo adecuado para que todo el mundo tuviese en cuenta los efectos que tiene su comportamiento para los demás a la hora de tomar sus decisiones cotidianas de compra o fabricación de productos y servicios. Por consiguiente, se trata de uno de los instrumentos más importantes de que disponen los responsables políticos.

Hay muchas maneras diferentes de cambiar los precios u otros incentivos para empresas y consumidores con el fin de reforzar el desarrollo sostenible. Algunos métodos directos son la creación de derechos sobre la propiedad comercializables (como los permisos de emisión) que permitan a los mercados fijar un precio por la contaminación, ecotasas que actúen como factor disuasorio para evitar la sobreexplotación de los recursos medioambientales, y regímenes de responsabilidad legal⁴⁶. Los gobiernos pueden impulsar los mercados de productos y servicios sostenibles a través de sus políticas de contratación pública⁴⁷.

Una definición más clara de los derechos sobre la propiedad también puede contribuir a mejorar la gestión de los recursos naturales en los casos de riesgo de sobreexplotación. Las subvenciones pueden ser un instrumento eficaz en algunos casos en los que pueden derivarse efectos colaterales positivos de determinadas conductas. Por ejemplo, tiene cierto mérito la idea de pagar una subvención temporal a las empresas para que contraten a los desempleados de larga duración, ya que los costes sociales de este tipo de desempleo son muy importantes para los trabajadores, sus familias y las finanzas públicas. Cualquier propuesta que se presente a este respecto tendrá que ajustarse a los principios de la Unión Europea y a las leyes de los Estados Miembros.

El principio de que el usuario paga es un primer paso importante para mejorar los incentivos. Significa sencillamente que, en circunstancias normales, quienes se benefician del uso de algo son quienes deben pagar por ello. De este modo se reduce el consumo derrochador y se da el incentivo correcto a quienes utilizan un recurso para que se comporten de manera responsable. Evidentemente, este principio no puede aplicarse de forma indiscriminada: hay excepciones muy legítimas a su aplicación en las sociedades modernas, sobre todo en aspectos de previsión social a través del estado del bienestar. Las subvenciones públicas suelen ser necesarias y justificadas. Sin embargo, el principio de que el usuario paga es un recordatorio importante de que debe establecerse con claridad la razón que justifica la subvención para evitar el despilfarro de recursos.

Este principio es una importante extensión del principio de que quien contamina paga en la formulación de políticas medioambientales. La filosofía que subyace es que quienes contaminan no tienen un derecho intrínseco a hacerlo. El principio de que quien contamina paga ha sido definido de varias maneras, pero la interpretación más importante es la de que quien contamina debe pagar los costes que acarrea su contaminación a los demás; por ejemplo, a través de un impuesto sobre las emisiones contaminantes. Ello supone un incentivo

⁴⁶ Diferentes instrumentos tienen diferentes ventajas y limitaciones. Por ejemplo, es improbable que la responsabilidad legal sea un instrumento eficaz en el caso del cambio climático: ¿a quién demandar y por cuánto dinero, cuando hay tantas fuentes diferentes de emisión de gases de efecto invernadero? ¿Y cómo demostrar la relación de causalidad entre una determinada fuente de emisiones y un determinado efecto? En otros casos, como los vertidos de los buques petroleros, quizá sea una opción mucho mejor.

⁴⁷ Las normas de contratación pública también deben formularse con cuidado, para evitar que sirvan de justificación para el proteccionismo. La Comisión publicará en breve una Comunicación sobre la contratación pública y el medio ambiente.

añadido para investigar medidas de reducción de la contaminación. Una interpretación más limitada sería que quienes contaminan sólo deben pagar los costes de las medidas de control de la contaminación exigidas por la ley.

El principio de que quien contamina paga ya forma parte del Tratado de la Unión Europea, pero todavía no se aplica lo suficiente ni a escala comunitaria ni en los Estados miembros. Es necesario un enfoque mucho más riguroso y congruente. Podrían lograrse mejoras significativas tanto del rendimiento económico como de la conducta medioambiental sin aumentar la carga fiscal total mediante una reforma gradual de las actuales estructuras impositivas y regímenes de subvención, de modo que los precios que pagasen los productores y consumidores reflejasen con más rigor los costes y beneficios que acarrear sus actividades al resto de miembros de la sociedad.

Parte de los problemas que conlleva aplicar el principio de que quien contamina paga radican en que puede resultar difícil definir quién es el auténtico causante de la contaminación, ya que tanto fabricantes como consumidores tienen cierto grado de responsabilidad en los impactos ambientales. Por lo tanto, la responsabilidad de la lucha contra la contaminación debe corresponder, a efectos prácticos, a quienes están en mejor situación para llevarla a cabo a un coste relativamente bajo⁴⁸. En los últimos años, los Estados miembros han intentado animar a los fabricantes a diseñar productos que fueran más fáciles de tratar una vez convertidos en residuos, tomando para ello iniciativas encaminadas a hacerles responsables del impacto ambiental causado por dichos productos durante todo su ciclo de vida. Algunas propuestas recientes de la Comisión se han basado también en este concepto de responsabilidad extendida del fabricante.

4.5 Coherencia de las políticas sectoriales

En el ámbito comunitario se han realizado varios intentos de “integrar” los intereses generales en las políticas sectoriales, como la promoción del empleo, el desarrollo regional y la protección del medio ambiente. Los actuales esfuerzos por integrar los problemas medioambientales en otras políticas sectoriales (el proceso de integración de Cardiff) han demostrado que es posible avanzar con este tipo de iniciativas.

El proceso de Cardiff ha mejorado la comprensión de los problemas y contribuido a la adopción de nuevos criterios de actuación. Sin embargo, también hay límites. Mejorar el diálogo no basta para resolver todos los problemas, cuando es ineludible hallar soluciones de compromiso entre intereses contrapuestos. Más aún, esta forma de integración de políticas es propiamente un enfoque sector por sector, por lo que no puede garantizar la coherencia de distintas iniciativas de integración. Por consiguiente, es improbable que permita alcanzar el mejor equilibrio global entre los intereses de los consumidores, los ciudadanos y los productores.

Una mayor transparencia (es decir, una presentación más clara de los costes y beneficios económicos, sociales y medioambientales de las diferentes opciones de regulación) sería beneficiosa en la práctica para el enfoque de integración sectorial. Para otorgar la importancia debida a los distintos objetivos de cada sector sería necesario realizar una evaluación coherente y rigurosa de forma conjunta y abierta. Por lo tanto, comprender mejor las causas, efectos e interdependencias existentes entre sectores es crucial para formular y aplicar políticas de desarrollo sostenible.

⁴⁸ Véase la Recomendación del Consejo de 3 de marzo de 1975, Diario Oficial L 194 de 25 de julio de 1975.

Más allá de la integración: mejor coordinación en la acción política de la Comunidad

El desarrollo sostenible implica un enfoque de la formulación de políticas que tenga en cuenta el conjunto de la sociedad. La sostenibilidad debe ser el objetivo fundamental de todos los responsables políticos en su mandato. Esto supone algo más que añadir objetivos medioambientales y sociales a las políticas ya existentes. El cumplimiento de estos objetivos debe ser tan importante para juzgar el éxito o fracaso de una política como lo son sus objetivos sectoriales. De otro modo, integración y sostenibilidad pueden convertirse en meras coletillas en boca de los responsables políticos. Si se quiere que el desarrollo sostenible pase de la retórica a la realidad, la integración debe significar algo más que ajustes menores en el curso habitual de las cosas. Para ello, hace falta compromiso y liderazgo político.

Como parte de las actuales reformas internas, la Comisión ha establecido una función de planificación y programación estratégica para mejorar la coordinación entre departamentos. Además, es necesario crear un mecanismo político práctico en la estructura institucional de la Comunidad para arbitrar de forma coherente y racional los intereses contrapuestos de distintos sectores y para establecer objetivos claros a largo plazo. Más aún, podría estudiarse la creación de un “Consejo” para el desarrollo sostenible, que no tuviese intereses directos en el proceso regulador. Este organismo podría estar en mejor situación para realizar revisiones críticas y objetivas de las políticas vigentes. Varios Estados miembros han creado ya consejos independientes encargados de asesorar a sus gobiernos sobre estas materias.

Revisiones periódicas de las políticas

La evaluación periódica y sistemática de las políticas vigentes para velar por que cumplan sus objetivos y sean beneficiosas para la sociedad en su conjunto y coherentes con el objetivo global de desarrollo sostenible debería convertirse en un elemento central de la acción política. Estas revisiones deben ser abiertas, de modo que puedan tenerse en cuenta las opiniones de todas las partes interesadas. Además, hay que utilizar más las “cláusulas de extinción” en los textos legislativos, que prevén su derogación o revisión automática al cumplirse un plazo determinado. No todas las medidas políticas tienen por qué durar para siempre, pero es raro (¡y valiente!) el regulador que declara voluntariamente que ya no es necesario.

4.6 La tecnología al servicio de la sociedad

En el contexto del desarrollo sostenible, la tecnología puede ser una espada de doble filo. El progreso tecnológico ha aumentado enormemente nuestra riqueza material y mejorado nuestra calidad de vida en todos los ámbitos, desde el transporte y las comunicaciones hasta los nuevos alimentos y la salud. También pueden ofrecer importantes oportunidades para aprovechar los recursos de modo más eficiente mediante cambios en las técnicas de producción y en la forma de prestar los servicios. Más aún, la tecnología puede facilitar el equilibrio entre fines contrapuestos. A menudo, las nuevas tecnologías permiten reducir drásticamente la contaminación o los riesgos para la salud y la seguridad en el trabajo y con un coste mucho menor de lo que supone adaptar las tecnologías ya existentes. Sin nuevos avances tecnológicos y una mayor difusión de los mismos, sólo será posible resolver los problemas medioambientales más difíciles (como el cambio climático) a través de arduos cambios en las pautas de producción y consumo. Por lo tanto, la tecnología ha de ser la base del progreso hacia el desarrollo sostenible.

Sin embargo, la tecnología también crea sus propios retos, especialmente cuando el ritmo de cambio es rápido. Las nuevas tecnologías y métodos de trabajo pueden aumentar la presión

competitiva y forzar ajustes duros. Las tecnologías emergentes crean nuevas oportunidades, pero a veces también nuevos riesgos y, en algunos casos (como la genética), nuevos problemas éticos. Los vastos efectos que tiene la tecnología sobre la productividad material de nuestras sociedades también suscitan la perspectiva de que la producción y el consumo aumenten con mayor rapidez de lo que es posible reducir la contaminación por unidad producida, incrementando así la presión total sobre el medio ambiente a lo largo del tiempo (el efecto “rebote”).

Esto significa que el progreso tecnológico ha de aprovecharse activamente en pro del desarrollo sostenible. El reto para la acción política es influir en la innovación de modo que las soluciones elegidas por los mercados favorezcan el desarrollo sostenible. Los criterios de mercado para “fijar precios reales” son importantes a fin de estimular la aparición y rápida adopción de nuevas tecnologías que respeten el medio ambiente. La administración pública también puede contribuir a acelerar la difusión de nuevas tecnologías por medio de estudios comparativos y proyectos de demostración y eliminando los obstáculos no comerciales para su aplicación, incluidas las disposiciones legales que dificulten la innovación sin necesidad.

El estímulo que constituyen los precios se verá reforzado por un compromiso claro y permanente de los gobiernos para trabajar por el desarrollo sostenible como objetivo político principal. De este modo, se contribuirá a tranquilizar a las empresas respecto de la estabilidad del marco regulador y a fomentar un enfoque proactivo de las empresas en tiempos de rápidos cambios estructurales. Un compromiso político creíble y duradero les dará tiempo a desarrollar nuevas técnicas y llevar a cabo una transición sin problemas hacia la sostenibilidad. Además de establecer las condiciones adecuadas, las autoridades públicas también pueden financiar actividades básicas y aplicadas de investigación y desarrollo, cuando supongan costes o riesgos excesivos para una empresa por sí sola.

4.7 Mejorar el conocimiento y la comprensión: ciencia, riesgo y transparencia

La ciencia y la investigación científica no se producen en el vacío. Los resultados de la investigación pueden tener una gran influencia en la orientación de la gestión pública. Este hecho suscita dudas inevitables respecto de la objetividad y perfección de los métodos de investigación y sus resultados cuando hay intereses comerciales en juego. Para eliminar o al menos reducir al mínimo estas sospechas, es preciso que la comunicación de dichos resultados se realice de forma abierta. Las nuevas investigaciones deben someterse a exhaustivas revisiones inter pares, a fin de asegurar su credibilidad. Otra forma de aumentar la confianza en el uso de la información científica sería realizar una síntesis independiente de las pruebas, de modo que pueda comunicarse de forma comprensible para un público más amplio.

Dada la rapidez y complejidad de la innovación tecnológica, es esencial contar con estudios científicos independientes para poder evaluar las oportunidades y riesgos de las nuevas técnicas de producción y sus productos. El riesgo es a veces parte imprescindible del progreso social: una economía dinámica necesita personas dispuestas a asumir riesgos y a realizar innovaciones. Sin embargo, muchos riesgos no son deseables y deben gestionarse de forma activa. Por ejemplo, en el desarrollo de nuevos medicamentos hay que alcanzar un equilibrio entre los posibles beneficios del tratamiento y los riesgos de efectos secundarios perjudiciales. De forma similar, es preciso sopesar los riesgos y beneficios que conlleva el uso de nuevos productos químicos sintéticos. Por lo tanto, en el contexto del desarrollo sostenible, hacer frente a los riesgos significa evaluar minuciosamente los efectos económicos, sociales y medioambientales de las innovaciones y formarse una opinión comparada de sus probables efectos positivos y negativos.

Inevitablemente, en algunos casos carecemos de información suficiente acerca de la existencia o magnitud de un riesgo para valorar debidamente su verdadera importancia. Sin embargo, la falta de pruebas de que existe un riesgo no es excusa suficiente para pasarlo por alto. Esta sencilla verdad es el fundamento de lo que se conoce como el “principio de precaución”. Pero este principio no es en sí mismo de gran ayuda para gestionar el riesgo y la incertidumbre en la práctica⁴⁹. En las decisiones de gestión de riesgos, es ineludible hallar soluciones de compromiso entre el nivel de protección que se desea, los costes que implica la reducción del riesgo y el peso de la evidencia de que dicho riesgo es real. En última instancia, es una cuestión de criterio y responsabilidad política.

Durante las últimas décadas, se han eliminado o reducido muchos riesgos comunes, gracias a las mejoras introducidas en los sistemas de protección social, sanidad y medio ambiente y a la elevación del nivel de vida. Sin embargo, en los últimos años han aparecido nuevos problemas, muchos de ellos imprevistos o imprevisibles. Esto exige nuevas respuestas institucionales. Tenemos que ser mejor nuestra capacidad de hacer frente a las crisis y a los nuevos riesgos, así como de agilizar su estudio científico (como en el caso de los riesgos derivados de los contaminantes persistentes o las biotoxinas). Y lo que es más importante, las decisiones relativas a los riesgos que afecten a los consumidores y ciudadanos deben tomarse de forma transparente, responsable y pensando en los intereses generales.

4.8 Mejor información, educación y participación

Es importante mejorar la información para los productores y consumidores a fin de aumentar la eficacia de las políticas encaminadas a fomentar cambios de comportamiento. Los consumidores pueden responder mejor a los estímulos de los precios y a otros incentivos si disponen de información relevante, como lo que pueden ahorrar si utilizan electrodomésticos energéticamente eficientes o los beneficios que puede tener una dieta más equilibrada para la salud. La falta de información puede socavar la eficacia de las políticas. Más aún, si queremos ejercer nuestra libertad individual sabiamente y ejercer una participación activa en la sociedad civil, también necesitamos información acerca de los efectos que puede tener nuestra forma de vida para cuestiones tales como la salud o la congestión del tráfico.

El proceso de formulación de políticas debe ser transparente. Un diálogo abierto sobre los costes y beneficios de las distintas opciones contribuirá a poner a prueba los argumentos que sustentan las diferentes propuestas de regulación. El diálogo entre las partes interesadas puede ser lento, pero es esencial para crear confianza y entendimiento mutuos y puede aumentar las probabilidades de hallar soluciones aceptables para todos. El actual Programa Europeo sobre el Cambio Climático es un buen ejemplo de proceso abierto. El desarrollo sostenible puede convertirse así en una forma de revitalizar el proceso democrático al involucrar a los ciudadanos en decisiones que les afectan en su vida diaria y al generar un debate real sobre las prioridades de la sociedad.

El acceso a una enseñanza y una formación de alta calidad para todas las edades permitirá a los ciudadanos participar activamente en la sociedad democrática. Nuestra conducta como ciudadanos individuales no viene determinada tan sólo por consideraciones estrictamente económicas. También es el reflejo de una sensación de pertenencia a la sociedad, de compartir un conjunto común de valores sociales. Proporcionar mejor información a los ciudadanos con respecto al objetivo de sostenibilidad y su importancia es una forma de reforzar este capital social y promover un comportamiento sostenible por parte de todos.

⁴⁹ En la Comunicación de la Comisión sobre el principio de precaución (COM(1)2000) se trata de forma más minuciosa la función y el ámbito de aplicación de este principio en la política de la Unión Europea.

4.9 Evaluación del progreso: indicadores

Los indicadores permiten evaluar los progresos realizados para alcanzar el objetivo de desarrollo sostenible a largo plazo. Las metas que se establecen para el largo plazo sólo tienen sentido como objetivos políticos si se pueden valorar los progresos realizados de forma imparcial. Para ello es necesario expresar dichas metas en términos precisos. Una valoración minuciosa también nos facilitará la labor de identificar las interacciones entre distintas políticas y decidir posibles soluciones de compromiso. Hay algunos casos en los que sólo es posible avanzar en un determinado ámbito a costa de retroceder en otro. Estas concesiones mutuas son ya parte de la acción política, pero la ventaja de la medición es que las hace explícitas y transparentes.

Ello no significa que haya que cuantificarlo todo. Es importante establecer metas cuantificadas y verificables, pero este no debe ser el único criterio de la acción política. De hecho, algunos elementos del desarrollo sostenible son intrínsecamente difíciles de cuantificar. No todo puede convertirse en datos numéricos. Esto es especialmente aplicable a algunos activos medioambientales y sociales. No es fácil medir el valor de la biodiversidad ni la calidad y cantidad de las relaciones sociales. Para evitar dejarlos de lado, debemos idear mejores indicadores cualitativos.

Dado el alcance de los problemas que se tratan en el presente documento, no será fácil identificar un conjunto apropiado de medidas e indicadores cuantitativos y cualitativos. Inevitablemente, no será posible disponer de todos los datos deseados. Existe la tentación constante de medir lo que es más fácil de medir, en lugar de lo que es importante. Esto hay que evitarlo, si queremos desarrollar indicadores sólidos que proporcionen indicaciones precisas. Es más importante acertar aproximadamente (con indicadores imperfectos de lo que realmente importa) que equivocarse con toda exactitud (con indicadores perfectos sobre cuestiones de escasa trascendencia).

Actualmente hay varias iniciativas en curso para evaluar el desarrollo sostenible. Entre ellas se encuentra el conjunto de indicadores formulados por Naciones Unidas, que se aplicará a escala europea en una próxima publicación de Eurostat⁵⁰, y varios indicadores para la integración política en sectores tales como la energía, el transporte y la agricultura. Algunas autoridades locales están trabajando en indicadores que reflejan sus prioridades locales. El Consejo Mundial de Empresas para el Desarrollo Sostenible promueve instrumentos para evaluar la actuación de las empresas en materia de sostenibilidad.

Todas estas iniciativas tienen su valor, pero hacen falta indicadores a medida para valorar los progresos realizados en los temas identificados en este documento. Será necesario un pequeño conjunto de indicadores específicos para cada tema. En su caso, deberá tenerse en cuenta la distinta índole de lo que se mide. Estos indicadores deben ser lo suficientemente amplios como para captar la complejidad de cada uno de los temas. Y al mismo tiempo, no deben ser tan complejos como para resultar incomprensibles para los responsables políticos y para el público.

⁵⁰ “Measuring Progress towards a more Sustainable Europe”. Eurostat tiene previsto publicar este documento en junio de 2001.

5. CONCLUSIONES

Este documento de consulta es el primer paso en la formulación de una estrategia europea de desarrollo sostenible. Los servicios de la Comisión han expuesto en él sus opiniones acerca de los retos y oportunidades que se presentarían si se hiciera del desarrollo sostenible la máxima prioridad de la política comunitaria.

El presente documento se centra en los problemas que plantea el desarrollo sostenible en el seno de Europa. Este criterio se apoya en la convicción de que, para desempeñar un papel de liderazgo en el contexto mundial, la UE ha de cumplir sus compromisos internacionales y reformar sus políticas internas para avanzar en el desarrollo sostenible. Por supuesto, la UE también debe ejercer todas sus funciones en organismos internacionales como la ONU, el FMI y el Banco Mundial y la OMC, ya que estas entidades tienen importantes pasos que dar en la dirección del desarrollo sostenible. La dimensión internacional del desarrollo sostenible se abordará con detalle en los preparativos para la cumbre de Río+10 que ha de celebrarse en Sudáfrica el año que viene.

Para llevar este debate del reino de la discusión abstracta sobre definiciones y conceptos al terreno de la política cotidiana, los servicios de la Comisión han delimitado seis temas clave cuyas tendencias actuales amenazan el desarrollo sostenible de la Unión Europea. Estos temas se han elegido debido a la gravedad y potencial irreversibilidad de los problemas detectados, porque son comunes a varios Estados miembros o a todos ellos, y porque será más fácil hallar y aplicar soluciones a través de la cooperación.

El análisis de estos temas ha demostrado que muchos de los problemas detectados tienen su origen en un pequeño número de fracasos compartidos. Entre ellos cabe citar unos precios de mercado distorsionados; conocimientos, información y comunicación insuficientes; y un enfoque sectorial incongruente para la acción política, que apenas tiene consideración las relaciones y los efectos colaterales entre sectores. A la luz de este análisis, los servicios de la Comisión han propuesto (en el capítulo 4 del presente documento de consulta) un “conjunto de instrumentos de regulación” que la Comunidad y los Estados miembros podrían aplicar para corregir las tendencias insostenibles descritas en el capítulo 2.

La amplitud de las prioridades establecidas hará necesario adoptar medidas detalladas en varios ámbitos que se superponen. Los servicios de la Comisión invitan a todas las partes interesadas a expresar sus opiniones acerca de las cuestiones que se plantean en el presente documento y a estudiar qué medidas concretas deberían incluirse en la estrategia comunitaria para el desarrollo sostenible de cara a la cita de Gotemburgo.

En particular, se invita a las partes interesadas a contestar a las siguientes preguntas:

Preguntas

1. ¿Considera que una buena forma de contribuir a poner en práctica el concepto de desarrollo sostenible es concentrarse en un conjunto reducido de problemas prioritarios? ¿Considera que los principales retos que afronta la sociedad europea a largo plazo están correctamente expresados en los seis temas elegidos?
2. Este documento se centra en los problemas que plantea el desarrollo sostenible en Europa. ¿Hay algún caso en el que la adopción de medidas para llevar a Europa por la senda de la sostenibilidad podría dificultar la implantación del desarrollo sostenible en todo el mundo?

¿Cómo pueden las reformas de las políticas comunitarias contribuir al desarrollo sostenible en el mundo?

3. Como el desarrollo sostenible es una idea que se plantea a largo plazo, debe una piedra de toque para los países candidato a la adhesión. ¿Hasta qué punto son diferentes los retos que afrontan estos países de los que se plantean en los actuales Estados miembros?

4. ¿Comparte usted el análisis que aquí se hace respecto de las causas de estos problemas y sus posibles soluciones? ¿Tiene algo que añadir al conjunto de instrumentos políticos?

5. ¿Qué medidas prácticas cabe adoptar para traducir mejor el principio de “integración política” en acciones concretas para conseguir una mayor coherencia de las políticas sectoriales?

6. Los gobiernos no pueden implantar el desarrollo sostenible por sí solos. Es indispensable contar con la colaboración de las empresas, de los trabajadores y de la sociedad civil. ¿De qué forma podemos conseguirla?

7. ¿Cómo podemos reducir al mínimo los costes ocasionados por la adaptación al desarrollo sostenible sin desaprovechar oportunidades?

8. ¿En qué aspectos del desarrollo sostenible cree usted que la Unión Europea desempeña un claro papel político?9. ¿Cuáles son los pasos más urgentes que debe dar la Unión Europea en el marco de una estrategia comunitaria para el desarrollo sostenible?

10. ¿Qué objetivos específicos desearía ver incluidos en la estrategia europea propuesta en Gotemburgo? ¿Qué medidas deberían adoptarse para asegurar su aplicación?

Los comentarios pueden presentarse por escrito en la siguiente página de Internet:

http://www.europa.eu.int/comm/secretariat_general/index_en.htm

También pueden enviarse observaciones a la siguiente dirección:

Task Force “Desarrollo Sostenible”,
Comisión Europea,
Brey 10/217
Rue de la Loi 200
B-1049 Bruselas,
Bélgica.

La fecha límite de presentación es el 30 de abril de 2001.

Teniendo en cuenta las respuestas recibidas a estas preguntas y otros comentarios, la Comisión formulará su propuesta de estrategia europea en materia de desarrollo sostenible, que presentará al Consejo Europeo que se reunirá los días 15 y 16 de junio en Gotemburgo.