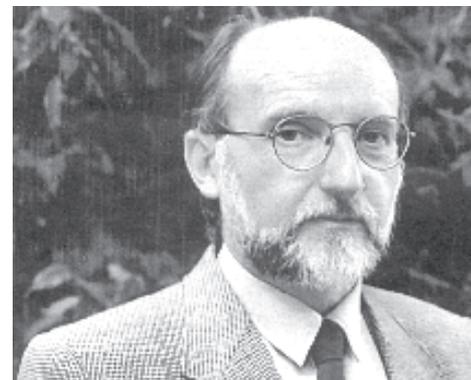


Diez años después de la Cumbre de Río. Dónde estamos y adónde vamos*

Domingo Jiménez-Beltrán



ESTOCOLMO – RÍO - JOHANESBURGO

Es una satisfacción el estar aquí hoy con Vds. para compartir los logros conseguidos y desafíos pendientes (y su interpretación en clave de información y comunicación), a la luz del faro que fue y sigue siendo la Cumbre de la Tierra de Río, junio 1992, que como toda estrategia a medio plazo es una reverberación del pasado y en particular de la Cumbre de Estocolmo de 1972 y se proyecta más allá de lo que será la próxima Cumbre del Desarrollo Sostenible de Johannesburgo en septiembre 2002.

La Cumbre de Río dio un contenido de futuro a la política ambiental al encastrarla, sin desvirtuarla, en el núcleo del concepto de desarrollo sostenible. Y me consta que fue una impronta para los que tuvimos la suerte de estar allí, incluyendo miembros de APIA.

Sin retrotraerme a los dos siglos de periodismo ambiental que Joaquín Fernández reclama, no hay que olvidar que también estamos a 30 años de la Cumbre de Estocolmo, que es

cuando quizás empezamos a reflexionar en un nuevo concepto para el desarrollo, un concepto de futuro (que se pueda mantener) y con futuro (por ser aceptable y conveniente).

Y hay que ver cómo el concepto ha evolucionado desde entonces hasta convertirse en el «desarrollo sostenible».

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

UN SALTO EN EL TIEMPO EN LA UE

Treinta años para pasar de medio ambiente como factor limitador del desarrollo a ser un elemento a integrar en el sistema o en el desarrollo a finalmente devenir el sistema o desarrollo en sí mismo a través del concepto de «desarrollo sostenible».

* Discurso en el IV Congreso Nacional de periodismo ambiental sobre información ambiental, desafíos ante las crisis y los problemas ambientales, Madrid 21-22 de noviembre de 2001. Domingo Jiménez-Beltrán es director ejecutivo de la Agencia Europea de Medio Ambiente.

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

Un salto conceptual al que contribuyó decisivamente la Cumbre de Río, y que ha sido estratégica y geopolíticamente importante si se tiene en cuenta que incluso a finales de los ochenta, en los Consejos de la UE a los que yo asistí, donde se trataban y se reconocían los problemas transnacionales de las lluvias ácidas (negadas sistemáticamente por el Reino Unido en un principio), de la degradación de la capa de ozono, ... los propios ministros de Medio Ambiente subordinaban las actuaciones a las implicaciones sociales (empleo) y económicas (y lo mismo reclamaban las asociaciones sindicales).

Y las referencias generales generadas en Río, en particular la Agenda 21 y la Declaración han sido el asidero que ha permitido que progresase el concepto de «desarrollo sostenible», concepto en un principio vejado o ridiculizado como teorizante y de extracción ecologista (o hasta propio de retrógrados, de conservacionistas o de gente «ideológicamente muy significativa» como se diría todavía por estos pagos), pero que finalmente se ha impuesto en la UE:

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

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

Tercero prácticamente, al haber asumido el propio Consejo Europeo, la máxima instancia Comunitaria, la ejecución de la estrategia, con revisiones anuales en cada cumbre de primavera, la primera en Barcelona en marzo 2002 (una gran oportunidad y responsabilidad para la presiden-

cia española) en base a los llamados Informes de Síntesis, que con 36 indicadores que cubren las dimensiones sociales, económicas y ambientales del desarrollo sostenible o simplemente del desarrollo deseable, se convertirán en un baremo del verdadero progreso en la consecución de una mayor calidad de vida y para todos (principio de equidad) con un menor uso y degradación de los recursos naturales (principios de efectividad y eficacia).

Y a esta introducción práctica del concepto ha contribuido decisivamente el hecho de que muchos grupos activos de la sociedad civil, como colectivos locales y las asociaciones empresariales más avanzadas, que pueden identificarse como los «hacedores» (*doers*) ya que son los que finalmente ejecutan las políticas, han tomado el «desarrollo sostenible» como un útil de programación a medio plazo y de gestión; los municipios a través de la Agenda Local 21, han propiciado incluso una competitividad entre ciudades, y las empresas con la referencia al «triple bottom line», o a la triple dimensión social, económica y ambiental de un negocio que aspira a ser duradero o sostenible (la «economía de la permanencia» como le escuché decir a Feliciano Fuster, entonces Presidente de ENDESA, en la apertura de ECOMED, Barcelona en 1997) y han conseguido que aquellas que entran en el Índice Dow Jones de la Sostenibilidad hayan dado más beneficios en bolsa que el resto.

Y espero que a esta puesta en práctica del concepto haya contribuido decisivamente la Agencia, que, concebida visionariamente por Jacques Delors como organismo separado o independiente (lo que a algunos les cuesta aceptar) de las Instituciones Comunitarias, y en particular de la Comisión, y de los Estados Miembros y en general de los poderes políticos, para aportar información de uso directo para la mejora de los procesos de toma de decisiones y de participación pública, ha producido desde casi su establecimiento en 1994, información e informes que permiten una diagnosis y sobre todo una prognosis no sólo sobre el medio ambiente sino también en lo referente al progreso hacia un desarrollo más sostenible.

Es de esperar que la Agencia al haber sido capaz de concretar sobre una base tecnocientífica sólida (con el uso de las capacidades de los Estados Miembros de la llamada red EIONET y de sus Centros Temáticos) estas diagnosis y prognosis fiables e indepen-

dientes, haya contribuido a la viabilidad y a la puesta en práctica de las nuevas políticas económicas y sectoriales, que empiezan a ver la luz a nivel comunitario, donde ya hay nueve políticas en revisión (además de la ambiental, las de Energía, Transporte, Agricultura, Desarrollo). Y sobre todo espero que la Agencia haya contribuido a ese pequeño milagro (aunque con sus defectos de primeriza) que es la Estrategia Comunitaria para Desarrollo Sostenible (o de Gotemburgo) y a su maridaje de conveniencia con la llamada Agenda SocioEconómica (o de Lisboa) que se sellará en Barcelona.

La prueba de esta contribución es que la Agencia es ya no sólo el instrumento de vigilancia y evaluación para la revisión de la política ambiental (y del 6º Programa de Acción) sino que ya está aceptada como tal para el seguimiento de la política de Transportes, o del Transporte Sostenible, y lo será a corto plazo también de la deseada nueva Política Agrícola, también en vías hacia una mayor sostenibilidad, como única opción posible, como señala también el Comisario Fischler, que se suma a los Comisarios responsables de políticas económicas (Solbes, Nielsen, Lamy...) y sectoriales (Loyola de Palacio, Fischler, Byrne...) que compiten en ambientalismo y en sostenibilidad con la Comisaria del ramo Margot Wallström, la cual ha contribuido decisivamente a esta conversión, mucho más eficaz que la integración antaño predicada.

Conclusiones preliminares

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

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

en desarrollo y que siguen teniendo, con honrosas excepciones, agendas separadas, ¿y es una buena base para el futuro?

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

Nada mejor para concretar el dónde estamos y dónde vamos que utilizar el contexto de la UE para:

Primero, hacer una diagnosis de la situación ambiental y progreso hacia un desarrollo más sostenible en la UE, y expectativas de cambio posibles.

Segundo, analizar la evaluación del marco global, las aportaciones y limitaciones de la Conferencia de Río y las expectativas de Johannesburgo siempre visto desde la UE.

Finalmente, hacer unas reflexiones generales sobre los elementos que se perfilan de interés para un futuro mejor a nivel global, Comunitario y nacional incluyendo aspectos de interés para la información y comunicación ambiental.

DIAGNOSIS Y PROGNOSIS DE LA SITUACIÓN A NIVEL DE LA UE. HAY QUE MEJORAR Y SE PUEDE

En junio de 1999 tuve ocasión de presentar a los Ministros de Medio Ambiente reunidos en Luxemburgo el informe de la Agencia «Medio Ambiente en la UE en el umbral del siglo

XXI» que no solo hacía una evaluación integrada de la situación¹ sino que sobre todo tenía el atrevimiento de asomarse al siglo XXI en la utilización de modelos (más de 30 utilizados) para predecir la situación (si todo seguía su curso) en el año 2010 (o a quince años vista puesto que el año base era 1995); predicciones que fueron confirmadas (o más bien reforzadas) por el informe de la OCDE de este año (esta vez nos adelantamos).

Además de presentarles los hechos a los ministros en cuanto a la evolución en dieciocho temas clave en forma sinóptica (las conocidas caras sonrientes/escépticas/tristes) avalada por un sudado informe de 300 paginas (que es un clásico incluso en EE UU donde la todopoderosa Agencia americana, EPA, con casi 17.000 funcionarios todavía no ha producido o no quiere producir algo parecido) les anticipé lo que era mi percepción también en términos simples.

Tanto la situación ambiental como las tendencias a corto plazo no eran buenas, pudiendo incluso empeorar en algunos casos, como en la producción y descarga de residuos, degradación de suelos, del territorio, de la cubierta vegetal y de la diversidad biológica, mayores exposiciones a sustancias químicas y a los efectos de la degradación de la capa de ozono, e incrementos en emisiones de gases de efecto invernadero y cambio climático.

Y todo esto a pesar de que podía afirmarse que la política ambiental comunitaria fuera un éxito en sí misma, pero la situación y tendencias no deseadas provenían de los desarrollos inadecuados, y no coherentes con el objetivo comunitario del desarrollo sostenible, en políticas económicas y sectoriales tales como transporte, turismo, planificación territorial y usos del suelo, desarrollo del tejido urbano e infraestructura, cuyas presiones ambientales se acoplaban al desarrollo económico, con el transporte y tráfico rodado creciendo incluso más rápido que la economía.

Y esta diagnosis y prognosis ha sido posteriormente actualizada anualmente en los años 2000 y 2001 mediante los ya también clásicos «Señales Ambientales» producidos en junio de cada año y que con unos cien indicadores permiten vigilar periódicamente al paciente ambiental y que se repetirá en 2002 como «Señales ambientales 2002» «Marcando el Milenio». De estos casi cien indicadores se han relacionado unos cuantos que podríamos llamar «la decena principal» y que el estamento político, en este caso la Comisión y los Estados Miembros (aun-

que falta el consenso político que quizá implicará su extensión a 20), reconoce como relevantes para la política ambiental y que la Agencia incluía y evaluaba en su informe «Señales Ambientales 2001» de junio.

El informe «Señales 2001» analiza, por primera vez, el impacto que el consumo doméstico y el turismo tienen sobre el medio ambiente. Confirma además la influencia ambiental de sectores clave como el transporte, la energía y la agricultura. Entre los resultados del informe destacan:

- Las descargas de seis metales y sustancias orgánicas peligrosas en el Atlántico nororiental descendieron significativamente entre 1990 y 1998.
- Las emisiones de gases definidos por el protocolo de Kyoto como causantes del efecto invernadero, descendieron en Europa un 4% entre 1990 y 1998, mientras que las emisiones de dichos gases en Estados Unidos se incrementaron en casi un 11% en el mismo período de tiempo y en más de un 23% en España.
- La generación de residuos continúa aumentando y se mantiene íntimamente ligada al crecimiento económico.
- La demanda de combustible para el transporte crece más rápidamente que la demanda general de energía.
- La ocupación y la fragmentación del territorio por las infraestructuras de transporte es grave y sigue en ascenso, junto con el «sellado» (u hormigonado) del suelo por la urbanización abusiva.
- La electricidad producida por energías renovables se incrementó alrededor de un 3% cada año entre 1989 y 1998, pero es preciso que el índice de crecimiento anual alcance el 5,5%, a fin de lograr el objetivo marcado por la UE para el año 2010.
- El alojamiento turístico con etiqueta ecológica ha crecido de forma significativa desde 1990, aunque sigue siendo un tipo de turismo muy marginal.

¹ Bajo el concepto innovador del análisis de la cadena FPEIR, Fuerzas motoras (Energía, Transporte, ...), Presiones (Emisiones contaminantes, Cambios del uso del suelo ...), Estado ambiental (calidad del aire, del agua, ...), Impacto (Salud, Degradación del territorio...) y Respuestas (Tecnológicas, Legislativas,...)

Fig. 1 Indicadores principales

Indicadores Principales

Claves

- ☺ **buenos** progresos para alcanzar los objetivos, mejoras
- ☹ **Sin cambios** significativos
- ⊗ **Se aleja** de los objetivos, en declive
- ? **Datos insuficientes**

Tema	Indicador	
CAMBIO CLIMÁTICO		
1. Cambio climático	Emisiones de gases de efecto invernadero	☹
NATURALEZA & BIODIVERSIDAD		
2. Naturaleza & Biodiversidad	Áreas designadas de "Protección Especial"	☹
3. Calidad del Aire	Contaminación atmosférica- lluvia ácida	☺
MEDIO AMBIENTE & SALUD		
4. Calidad del Aire	Contaminación atmosférica ozono troposférico	☺
5. Calidad del Aire Urbano	Emisiones de contaminantes atmosféricos en zonas urbanas	☹
6. Calidad del Agua	Contaminación de las Aguas- concentraciones de nitrato, nitrógeno y fósforo en los grandes ríos.	☹
7. Sustancias Químicas	No hay Indicador debido a la falta de datos comparables	?
RESIDUOS & RECURSOS		
8. Residuos	Residuos peligrosos y municipales	☹
9. Uso de los Recursos	Consumo de Energía	☹
10. Cantidad de Agua	Extracción de agua en Europa	☹
11. Uso del Suelo	Uso del suelo- agrícola, prados, cultivos permanentes, bosques, zonas urbanas, red de carreteras	☹

1



• La ecoeficiencia, es decir, la eficiencia con la que se utilizan los recursos medioambientales para producir una unidad de actividad económica, ha mejorado desde 1990 en los sectores del suministro de energía, la agricultura y la industria en general e incluso algo en el transporte. Como consecuencia de ello, se han reducido las emisiones de gases acidificantes y de precursores del ozono provenientes de estos sectores. No obstante, la mejora de la eficiencia energética, en particular en el sector transporte ha sido neutralizada (crecimiento neto de la energía) por el crecimiento cuantitativo.

No hay que olvidar que el grado de sostenibilidad asociado a un desarrollo sectorial depende de su grado de acoplamiento con el uso de recursos no renovables o renovables (de uso limitado) tanto materiales como energéticos con las presiones ambientales derivadas. Lo ideal es un desacoplamiento absoluto con reducción neta en el uso de recursos y en las presiones ambientales pese al desarrollo económico o sectorial (es el caso de la industria). El desacoplamiento relativo, o crecimiento inferior al económico, es sólo un primer paso y es lo

que ocurre en el resto de los sectores excepto en algunos aspectos en transporte.

Estos análisis han permitido a la Agencia una identificación preliminar de áreas que requieren una acción comunitaria reforzada y que curiosamente, y hay que felicitar por ello, han sido tomadas como tales tanto al fijar tanto las del 6º Programa de Acción en materia de Medio Ambiente «Nuestro futuro, nuestra elección» como las de la Estrategia para el Desarrollo Sostenible.

Dada la vigencia pueden repetirse dichas cinco prioridades ambientales y sectoriales. Si ponemos éstas en orden, el progreso es seguro:

1. Cambio Climático. Reducción de gases de efecto invernadero. Reducción y uso racional de combustibles fósiles. (Eficiencia energética y energías renovables).
2. Riesgo químico. Reducción de las exposiciones no deseadas (ni necesarias) y de las transferencias de sustancias químicas.
3. Residuos y materias primas. Cerrar los ciclos y disminuir flujos de materiales; reducción de residuos finales (descargas). Mejora de productividad.

- 4. El paquete territorial y recursos naturales (suelo, uso del territorio y del espacio, naturaleza/biodiversidad, agua y cuencas fluviales). Mantenimiento y recuperación del capital natural y soporte de la economía. Mantenimiento de la funcionalidad de los recursos.
- 5. Calidad ambiental y salud. La calidad ambiental como derecho básico para una vida más saludable. El aire que respiramos, el agua que bebemos y los alimentos que tomamos deben ser saludables y no sólo respetar los niveles máximos de contaminación.

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

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

INDICADORES AMBIENTALES Y PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE. MEDIR PARA GESTIONAR Y PROGRESAR. LOS «CUARENTA PRINCIPALES»

No se puede gestionar lo que no se puede medir (¡no siempre cuantitativamente!) dicen los gestores privados o públicos, y desde la Agencia hemos señalado continuamente que no se puede medir ni el progreso ni la eficacia de la acción política o

de las políticas, planes y programas sin indicadores (y objetivos) si es posible cuantificados, pero no necesariamente.

La Agencia continúa trabajando en el desarrollo de indicadores (sobre todo cara a evaluar el desacoplamiento) en colaboración con los estamentos políticos ya que son los usuarios directos, en particular la Comisión Europea, pero también en colaboración con otros organismos de seguimiento y evaluación como la OCDE.

El reto sigue siendo el que dichos indicadores se tomen como referencia para la acción política y para la fijación de objetivos y que sirvan para exigir un rendimiento de cuentas continuo y con visibilidad pública, por su capacidad de información y comunicación.

Los progresos en este sentido, propiciados por los informes de la Agencia, han sido significativos y de interés para los informadores ambientales y del desarrollo sostenible (pasar de APIA a APIADE?). Como decía un periodista, «los indicadores, como respuesta simple a un tema complejo, siempre tendrán errores» pero como hemos experimentado con el PIB y ahora con los criterios de convergencia de la UME puede ser que funcionen y sirvan para mejorar la eficacia y eficiencia de la gestión (no se puede gestionar lo que no se puede medir) y la transparencia y rendimiento de cuentas de la acción política (ejercicio a veces doloroso para el estamento político).

La realidad es que sin llegar a la exageración británica que libeló el paquete de indicadores ambientales como «happy index» o «índice de la felicidad» la Comisión acaba de aprobar un primer paquete de, en este momento, 36 (incluyendo 6 ambientales) indicadores socioeconómicos-ambientales, que podrían llegar a ser los «cuarenta principales».

Antecedentes Económicos

- 1) PIB per capita (en PPS) e índice de crecimiento real del PIB.
- 2) Productividad laboral (por empleado y por hora trabajada).
- 3) Índice de desempleo.
- 4) Índice de inflación.
- 5) Crecimiento de los costes laborales en términos reales.
- 6) Equilibrio del sector público.

I. Empleo

- 7) Índice de empleo (total y según sexo).
- 8) Índice de empleo de la población de más edad.
- 9) Diferencia en salario entre varones y mujeres.
- 10) Índice de IRPF de los salarios más bajos.
- 11) Aprendizaje continuado (participación de los adultos en educación y aprendizaje).
- 12) Accidentes de trabajo (tipos de trabajo).

II. Innovación

- 13) Gasto público en educación.
- 14) Gasto/inversión en I+D.
- 15) Nivel de acceso a Internet.
- 16) Doctorados en Ciencia y Tecnología.
- 17) Patentes.
- 18) Capital Riesgo.

III. Reforma Económica

- 19) Nivel relativo y convergencia de los precios.
- 20) Precios en la industria telemática.
- 21) Estructura del mercado en la industria telemática.
- 22) Contratación Pública.
- 23) Ayudas del sector y ayudas *ad hoc* de Estado.
- 24) Aumento de capital en Bolsa.

IV. Cohesión Social

- 25) Distribución de la riqueza (*income quintile ratio*).
- 26) Índice de pobreza antes y después de la distribución social.
- 27) Persistencia de la pobreza.
- 28) Cohesión regional.
- 29) Jóvenes con sólo estudios de EGB.
- 30) Desempleo a largo plazo.

² Todos los porcentajes referidos a 1990. Las proyecciones 1990-2010 son preliminares y se dan aquí como primicia (Informe AEMA en curso).

V. Aspectos ambientales del Desarrollo Sostenible

- 31) Emisiones de gases de efecto invernadero (GEI).
- 32) Intensidad energética de la economía.
- 33) Volumen de transporte (mercancías y viajeros por) en relación al PIB.
- 34) Desglose modelo del transporte.
- 35) Calidad del aire urbano.
- 36) Residuos municipales.

Estos indicadores y su evolución constituirán el llamado «Informe síntesis» que cada primavera será analizado por el máximo órgano de la UE, el Consejo Europeo (de jefes de Estado y de gobierno), convirtiéndose en el barómetro del desarrollo sostenible en la UE, más allá del solitario PIB o de los simples (aunque enjundiosos) criterios de convergencia económica o monetarista de la UME. El primer ejercicio ya en curso se culminará en la Cumbre de Barcelona en marzo 2002 en Presidencia española, una verdadera oportunidad (podría llamarse el «Informe Barcelona», mejor que de síntesis) no exento de responsabilidad.

Para muestra del valor y responsabilidad de los indicadores, sirva el ejemplo de las emisiones de gases de efecto invernadero:

Emisiones de gases de efecto invernadero²**En la UE**

- Reducción comprobada 1990-1999: -4% (en línea con el objetivo del 8% para 2010).
- Previsión de cumplimiento del objetivo de Kyoto (-8% en 2010) (proyección según acciones en curso): Reducción 1990-2010: +/- 1% (Incumplimiento de Kyoto)

En Reino Unido y Alemania

Países que han llevado hasta ahora todo el peso de la reducción comunitaria.

REINO UNIDO:

- Reducción 1990-1999: -14%
- Previsión 1990-2010: -15% / -6% (Puede cumplir la cuota de Kyoto que es -12%)

ALEMANIA:

- Reducción 1990-1999: -19%
- Previsión 1990-2010: -19% / -17% (No llega a cumplir la cuota de Kyoto, -21%)

EN ESPAÑA:

En 1999 fue el país que más se separaba de su objetivo de progreso hacia Kyoto de no superar un incremento del 15%.

- Incremento 1990-1999: 23%. (Un 16% de desviación por encima del nivel según ajuste lineal con objetivo del 15% máximo en 2010).
- Previsión 1990-2010: +22% / +23% (supera cuota de Kyoto, +15%)

Y podemos compararnos con EE UU.

EN EE UU:

- Incremento 1990-1999: +10,7% (Un 14% de desviación sobre su reducción lineal para alcanzar el 7% en 2010).
- Incremento 1990-2000: 13,2% (Más de un 16% de desviación, por un alto crecimiento del 2,5% en 2000).
- Previsiones de Incremento 1990-2010: 28% / 30% (Desviación del 35%, propuesta de Kyoto, -7%).

Lo cual no es extraño si se considera el abusivo consumo energético de EE UU o la baja eficiencia energética (energía por unidad de PIB), que dados sus bajos precios, por ejemplo, de carburante (la mitad que en España) y su contaminación abusiva (o huella ambiental desproporcionada) al cambio climático, o no internalización mínima de costes vía fiscal, podría hasta calificarse de una operación de *dumping* ambiental para la mayoría de sus productos de exportación intensivos en energía.

Eficiencia energética: (Datos provisionales para 1999)

EE UU: 340 Ton. Petróleo /Mill. EURO
 UE: 200 Ton. Petróleo /Mill. EURO
 España: 230 Ton. Petróleo /Mill. EURO

O sea EE UU, la economía más avanzada, utilizaría ya un 70% más de energía por unidad de producción económica que la UE, que no es todavía un ejemplo al respecto.

Y así podíamos seguir con ejemplos en las áreas de tratamiento de aguas residuales, residuos a vertedero, calidad del aire urbano, nivel de ruidos Aunque todas las comparaciones son odiosas y no hay que llevarlas al extremo, el ejercicio de los indicadores permitirá no sólo vernos las caras sino también las vergüenzas, ¡tiempo al tiempo!

MEJORES PERSPECTIVAS EN LA UE. MARCO Y PROCESO PARA EL CAMBIO; ¿TAMBIÉN EN EL SUR?

Así que con lo que está cayendo, con el desarrollo de un marco operativo para propiciar no sólo el desarrollo de nuevas políticas sino sobre todo nuevas formas de hacer política, más transparentes, controlables y participativas ..., de obligado contraste con indicadores y objetivos cuantitativos y exigiendo pasar examen cada primavera ante el Consejo Europeo (y en cuyo río revuelto pescará el Parlamento Europeo), no es de extrañar que todos los comisarios y formaciones correspondientes del Consejo se afanen en revisiones profundas de sus políticas y sectoriales.

Hemos hablado de la emergencia del concepto de desarrollo sostenible, pero no hay que olvidar, sobre todo en el contexto de este Congreso sobre información y comunicación, que el objetivo político que se ha fijado la UE es hacer de la UE, en palabras del Presidente Prodi, «la economía más competitiva, basada en el conocimiento» lo que implicaría ciertamente decisiones informadas y participativas lo que ha llevado no sólo a reforzar las capacidades de conocimiento de los servicios de la Comisión, y un mayor papel para la Agencia, sino sobre todo a revisar los procesos de generación de políticas, planes y programas.

En la mayoría de los casos hay extensos procesos de consulta (producción de borradores que se cuelgan en la página web de los servicios de la Comisión o de libros verdes o blancos que adopta la Comisión y luego debaten los ministros) de las estrategias que se están desarrollando intentando respetar,

aunque con limitaciones sustanciales, los tan traídos principios de transparencia y continuo rendimiento de cuentas (*accountability*) para asegurar la participación de los agentes socioeconómicos y del ciudadano y del público en general y conseguir el fin último del proceso: Disponer de políticas a medio plazo efectivas (que traten las prioridades compartidas), eficaces (con el mismo uso de recursos) y sobre todo coherentes o compatibles (que se refuercen y no se neutralicen o perjudiquen como todavía ocurre entre las políticas de Transportes y Energía y no sólo con las de Medio Ambiente) y viables (por su legitimación con los agentes socioeconómicos y el público); en fin «buenas políticas» que eso y no más es el desarrollo más sostenible. Cuando EE UU ha dicho sobre todo «más mercado» la UE ha dicho, además «más políticas».

Y todo esto sería una utopía si no pudiéramos hoy confirmar que el mecanismo está en marcha a nivel comunitario para cambiar de rumbo la certera prognosis avanzada por la Agencia Europea y esto es lo que nos hace a todos algo más optimistas.

Y si los coletazos del 11 de septiembre, o las condicionalidades que EE UU puede promover (si no imponer, para que los otros disfruten de su compañía) en los foros internacionales o convenios multilaterales (ya se ha pagado un alto precio por el progreso, exitoso diría yo, en el Convenio del Cambio Climático), o en la OMC, no lo restringe la UE podría aportar a la Cumbre de Johannesburgo un modelo o estrategia a seguir por los otros países desarrollados, para que su desarrollo sea más sostenible y menos gravoso para el resto del mundo.

Es cierto que queda por perfilar la dimensión global de dicha estrategia comunitaria en cuanto a una respuesta más eficaz a la llamada «huella ambiental» o dependencia insostenible que el desarrollo de la UE proyecta sobre los países en desarrollo o el mundo en general, y sobre todo el arrastrar a dichos países en desarrollo en esta perspectiva de futuro y que en muchos casos implicaría, sobre todo para los países candidatos

o llamados de economías de transición, un salto de desarrollo cualitativamente importante («salto de la rana» o *leapfrogging* en inglés) por cuanto implicaría entrar en un desarrollo más sostenible con innovación a tope sin pasar por el llamado «desarrollo industrial», o yo llamaría desarrollo occidental reciente, que sigue siendo la aspiración básica de dichos países mientras no demos nosotros mismos que hay otra opción.

Pero ¿va el tema del desarrollo sostenible en serio en la UE?

Un final y un comienzo en la UE

En tres años se ha producido una evolución importante en la UE. Aunque el quinto programa de acción en materia de medio ambiente incorpora en su título mismo la «sostenibilidad»³ y promueve la integración de las consideraciones ambientales en las políticas sectoriales, hasta la Cumbre de Cardiff de 1998 se habían realizado escasos progresos. Muchas eran las razones para ello, pero de entre todas destaca una en especial: el programa de acción era simplemente una agenda medioambiental. Por ello, encontró escasa aceptación o comprensión en los ámbitos en los que se definen las políticas sectoriales, que es donde se originan la mayoría de las presiones que se ejercen sobre el medio ambiente. De este modo, no sólo fue imposible mejorar la calidad del medio ambiente (aparte de algunos problemas fácilmente reconocibles, causados por la contaminación procedente de fuentes puntuales), sino que además se frustró una evaluación eficaz de los problemas medioambientales y de sus causas y efectos, así como la recopilación de información apropiada y la simple identificación de indicadores de progreso.

Esta situación ha cambiado. El Consejo de Cardiff en junio 1998 dio un gran impulso a la idea de la sostenibilidad y en el momento actual, tres años después, la Cumbre de Gotemburgo de junio pasado ha sentado las bases para el lanzamiento de una estrategia de desarrollo sostenible. Éste es un logro importante y una conclusión que cuadra con la iniciativa lanzada en la Cumbre de Luxemburgo de diciembre de 1997 por el Primer Ministro de Suecia, Göran Persson, con el fin de promover el criterio de sostenibilidad en la definición de las políticas comunitarias. Aunque en la Cumbre de Gotemburgo ha concluido el proceso de incorporación de los tres pilares del

³ «PROPUESTA DE RESOLUCIÓN DEL CONSEJO DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS sobre un Programa Comunitario de política y actuación en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible – Hacia un desarrollo sostenible —», Comisión Europea 1992, COM(92)23.

desarrollo sostenible (económico, social y medioambiental) en un marco legislativo integrado, Gotemburgo ha sido el principio de un nuevo enfoque en la formulación y forma de hacer política.

Así pues me temo que esta vez va en serio.

Y digo me temo porque otra vez puede llegar tarde el Sur y no aprovechar esta oportunidad para la que estaría potencialmente mejor situado, aunque se obstina en negarlo, al no haber aceptado todavía que el medio ambiente no es una carga para el desarrollo incluso económico (como muestra el negocio ambiental danés), que la normativa ambiental más estricta impulsa la innovación y competitividad (como muestra Finlandia, líder en ambas), y que esto del desarrollo sostenible es el modelo para arrumbar un desarrollo socioeconómico de futuro, como muestran muchos países de la UE, que ya tienen planes al respecto, y la UE misma.

Mi percepción («los hechos son los hechos, la percepción es la realidad», Einstein; y el que quiera hechos, tendencias y prognosis que lea los informes de la Agencia), es que hay muchos políticos, sobre todo sureños, y en general aquellos con esquemas electoralistas, que no se atreven todavía a tomar el paradigma de desarrollo sostenible como visión integrada o de referencia, debido a su extracción ambiental, y que puede parecer progresista o inmadura (e incluso ingenua frente a la economía liberal o de mercado y ciertamente frente a EE UU y la OMC), sobre todo políticamente y cara a unos votantes percibidos cada vez más como consumidores (también de información, y ahora durante las veinticuatro horas).

Pero también percibo que otros muchos políticos (y en este caso del Norte, a nivel nacional, pero sin distinción N/S a nivel regional y municipal) y sobre todo empresarios, todos ellos con ambiciones de permanencia o sostenibilidad, más allá de la legislatura o del ejercicio económico, se asen cada vez más a este esquema del desarrollo sostenible que ofrece perspectiva y visión de futuro, y aparece como condicionante (o axioma) del éxito futuro.

Y mi percepción es esperanzadora para la conversión si estamos alerta a las oportunidades que están aflorando y se acaba por contrastar (transparencia, indicadores, ...) la acción política, empresarial y social, e incluso el propio comportamiento ciudadano y como consumidores con el paradigma

emergente (y ahora un objetivo ineludible, repito, de la UE) del desarrollo sostenible.

A la definición original del «desarrollo que asegura la satisfacción de las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer las propias» se le han buscado traducciones economicistas, «vivir de los intereses y no del capital»; empresariales, «economía de la permanencia», o «eficiencia, mayor productividad de los recursos disponibles en particular los no renovables o de uso limitado», y socioeconómicas, «más calidad de vida con menos recursos —factor 4, 10— y para todos»...; lo más importante es que el paradigma ha salido de los cenáculos ambientales y ya no está en disputa. Y cualquier ciudad, región, estado o sus regidores, pero también cualquier empresa, o sus productos y servicios, consideraría un logro político, social o de mercado poder tirarse el pegote de ser «el más sostenible» del grupo.

De hecho el tema va tan en serio que el desafío real hoy está de manera general en saber si se progresa, y cómo progresar y cómo de rápido, en este paradigma y cómo evaluar y comparar en los procesos de decisión y control, sean políticas, programas, proyectos, productos, ... o sus agentes políticos, administrativos, públicos o privados.

Y la UE está embarcada irreversiblemente en el proceso hacia un desarrollo más sostenible, porque debe, porque lo quiere y falta ver el porque puede, y el cuánto y cómo de deprisa puede, por supuesto.

Porque la UE debe hacerlo

Está obligada a ello. El desarrollo sostenible es un/el objetivo de la UE, y ante el cual la unión económica y monetaria serían instrumentales según los Arts. 2 y 6 del Tratado de Ámsterdam. (Y se ha comprometido a llevar la estrategia a la Conferencia de UN Río+10 en septiembre 2002).

Y además no hay otra forma; el desarrollo de la UE o será sostenible o no será desarrollo:

- Para responder eficazmente, incluso a los desafíos ambientales clásicos que pueden volverse crónicos. Como ya concluía, en base el informe de la Agencia de 1999 «El Medio Ambiente en la UE en el umbral del Siglo XXI», (y está en la base del 6º Programa de Acción).

- Para garantizar la propia política económica y social europea (Agenda de Lisboa). Como se señala en las conclusiones de la Cumbre Europea de Estocolmo (23/24 de marzo).

- Para hacer frente a la cuota de responsabilidad y huella ambiental que imprime la UE al medio ambiente global. Sólo en términos de emisiones de gases de efecto invernadero (con un 15% de las totales y sólo un 5% de la población) estaríamos en tres veces la media y seis veces la indicativa de las países en desarrollo (y sería mayor en términos de proyección territorial).

- Y por si esto no es suficiente, para suplir con más responsabilidad y liderazgo la irresponsabilidad que está mostrando el responsable mayor, EE.UU., con factores 6 (25% de las emisiones de GEI y 4% de la población) y 12 respectivamente.

Porque la UE quiere hacerlo

Hay voluntad política, aunque no parece igualmente distribuida.

Ya en junio de 1999, en la presentación crítica que hice a los ministros de Medio Ambiente, con una diagnosis y sobre todo prognosis hasta el año 2010 nada halagüeña, señalaba que las perspectivas eran esperanzadoras, que después de 30 años de seguir el devenir del medio ambiente podía mostrarme optimista, porque vislumbraba un cambio de actitud y un proceso para la revisión y el alumbramiento y arrumbamiento de las políticas comunitarias y poner el desarrollo sostenible (o la disminución de la insostenibilidad) en una vía más rápida.

Y ¿cómo empezó y en qué fase de desarrollo está este proceso de cambio y previsiones? De Luxemburgo (1997) a Gotemburgo (2001) y Barcelona (2002)?

No ha sido un proceso espontáneo, sino una concatenación (o confabulación) de sucesos que se inician en 1997 asociados a las Cumbres europeas y cuyo análisis permite visualizar un esquema marco y el encajamiento de las distintas piezas y que puede parecer imaginado desde el principio y es posible que así sea.

Todo empezó antes y en la Cumbre de Luxemburgo de diciembre 1997 (justo después de Kyoto) con una simple conclusión (cuidadosamente preparada) del Consejo en respuesta a la demanda del Primer Ministro Göran Persson.

Esta conclusión fue consolidada y puesta en marcha en la

Cumbre de Cardiff de junio de 1998, por lo que el proceso recibe el nombre de «Iniciativa de Cardiff» (que mentalmente sigo traduciendo en «Iniciativa Göran Persson») y a cuyos resultados no fue ajeno el ministro de Medio Ambiente británico, Michel Meacher (cuyos méritos se reconocerán algún día) y en la que se concluyó que las distintas formaciones del Consejo, empezando por Agricultura, Transporte y Energía, debían establecer estrategias para integrar el medio ambiente y el desarrollo sostenible en dichas políticas sectoriales.

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

Y el proceso se fue consolidando en las Cumbres de Viena (diciembre 1998) y Colonia (junio de 1999) recibiendo el esparadazo definitivo en la Cumbre de Helsinki (diciembre 1999) y sobre todo la reciente de Gotemburgo (junio 2001), donde la propuesta de la Comisión de una Estrategia para el Desarrollo Sostenible de la UE tuvo una respuesta ambiciosa por parte del Consejo Europeo, que uniendo dicha estrategia a la Agenda socioeconómica, fijó las prioridades de acción y sobre todo quedo emplazado para analizar los progresos y reactivar el desarrollo en las dimensiones social, económica y ambiental.

Mientras tanto la Comisión Europea ha ido presentando propuestas en políticas económicas especiales y los nueve Consejos Sectoriales correspondientes han ido elaborando con mayor o menor fortuna y rapidez sus estrategias sectoriales de desarrollo sostenible, y la Agencia ha ido tejiendo la maraña de indicadores que deben permitir tanto analizar el progreso («ex post») como analizar y evaluar alternativas para su revisión («ex ante») dentro de lo que hoy se considera el mayor éxito de la iniciativa de Cardiff, el desarrollo de un marco consistente y coherente en el tiempo para revisar continua y simultáneamente todas las políticas relevantes.

Diez años después de la Cumbre de Río

Esto incluye analizar la consistencia y coherencia de las políticas entre sí, cosa que no ocurría hasta ahora y no sólo con la de medio ambiente (o integración) sino entre las políticas económicas y sectoriales mismas (Energía, Transporte, Agricultura, Consumidores, Fiscalidad, ...), y con los principios o referencias de la sostenibilidad, lo cual es el elemento básico para el desarrollo sostenible que en otras palabras es la economía del conocimiento y traducción operativa de la aspiración de la UE.

La Agencia, para poder responder operativamente a lo que es ya un nuevo modelo de información ambiental y para el desarrollo sostenible, para apoyar este rápido avance en materia de estrategias y revisión de las mismas, ha creado un modelo visual de proceso llamado de «los dos corredores» o pasillos, en el que anclar sus sistemas de seguimiento y vigilancia mediante indicadores que permitan medir y controlar lo que se quiere gestionar.

En uno de los corredores avanzaría la política ambiental, con el 6º Programa de Acción en vías de adopción, y acompañado por los informes anuales de evaluación y progreso de la Agencia: «Señales medioambientales 2001» y evaluación de re-

visión, el próximo en la primavera de 2002, que se convertirá en la verdadera referencia para el milenio, al incluir los datos consolidados del año 2000 («The Millennium Benchmark»).

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

Y estos dos corredores estarían conectados superiormente a la Estrategia para el Desarrollo Sostenible, y en su base estarían conectados a un sistema integrado de vigilancia y evaluación con un paquete reducido (10 o 15) de Indicadores Principales, que podían eventualmente evolucionar a unos pocos «Criterios de Convergencia» similares a los de la UME y que servirían para informar en pocas palabras del progreso o no en las políticas y Consejos en los que se actúa y todos rindiendo cuentas al Consejo Europeo o Cumbres europeas, que es la máxima instancia política y que detentaría el control y desarrollo de la Estrategia para el desarrollo sostenible.

El modelo «dos corredores» para el seguimiento de los progresos en materia de desarrollo sostenible y de la Iniciativa del Consejo Europeo de Cardiff



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

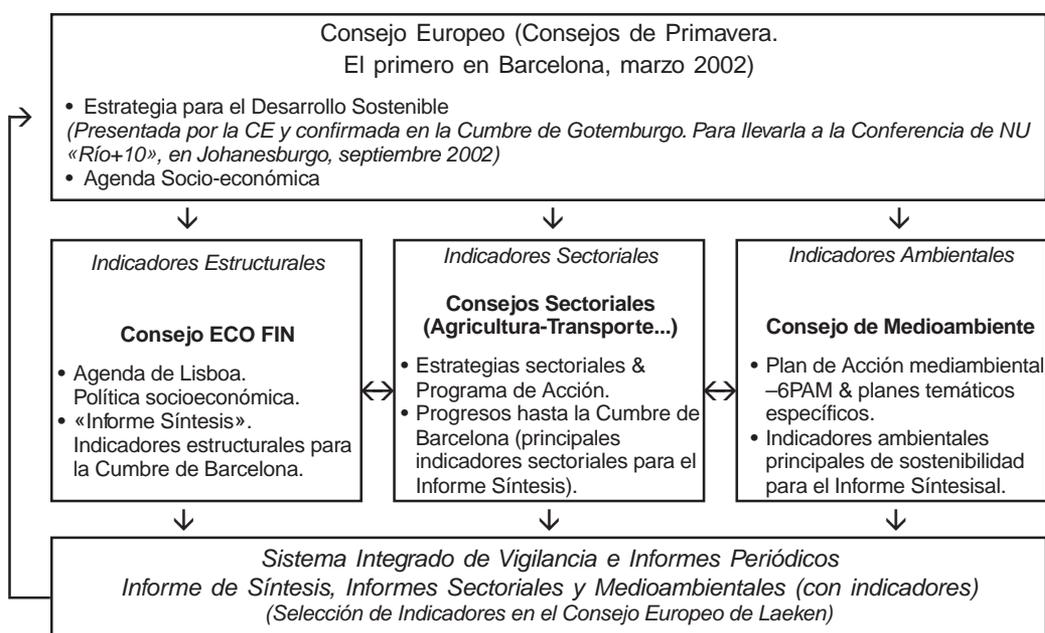
Y la última prueba de esta decisión política, la que todos hemos pedido y esperado el último año, es que este proceso o iniciativa de Cardiff, de clara extracción ambientalista, como lo fue el concepto de desarrollo sostenible (UN, Comisión Brundland 1987) se fundiera finalmente con la Agenda socioeconómica de Lisboa, lo cual se decidió en la Cumbre de Estocolmo como ya señalé anteriormente constituyendo el «tercer corredor» del tan necesitado marco operativo o para progresar en un desarrollo más sostenible.

Y ¿puede la UE realmente avanzar hacia un desarrollo más sostenible?

LA RESPUESTA DE LA UE. EL 6º PROGRAMA DE MEDIO AMBIENTE. LA ESTRATEGIA COMUNITARIA PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE

De entrada está cada vez más claro que la UE tiene una agenda distinta de EE.UU. (como se acaba de confirmar no sólo en Bonn —julio 2001— en relación con el Protocolo de Kyoto, sino más recientemente en la Reunión Ministerial en Ginebra —24 de septiembre 2001— para preparar la Conferencia de Naciones Unidas de Desarrollo Sostenible — Johannesburgo, Septiembre 2002, o Río+10), que mientras éste opta por un futuro con más mercado, la UE se presta a atemperarlo, en su cortedad de miras y falta de equidad, con más políticas y principios básicos que las guíen.

Desarrollo Sostenible en la vía rápida
El modelo «tres corredores»



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

La UE ha optado por la diferencia, con responsabilidad global y para el futuro aunque no hay que hacerse ilusiones, los cambios no son inmediatos pero algo empieza a pasar y que muestra que si se quiere además se puede.

Algunas señales

Al 6º Programa de Acción de Medio Ambiente de la Comisión (a diez años con sus seis claras prioridades: cambio climático, medio ambiente y salud, recursos naturales y residuos, naturaleza y biodiversidad) se le pide en el Parlamento y en el Consejo más concreción y obligación, con objetivos y plazos y referencias para las políticas económicas y sectoriales. Y la Decisión que lo enmarca y legitima se quiere adoptar próximamente, ¡todo un record!

La mayoría de los Consejos han adoptado ya estrategias de integración y para la sostenibilidad o las están desarrollando, aunque en general insuficientes.

Y en el caso de Transporte, es la Agencia la que informa del progreso, e informa al Consejo de Transportes no sólo en temas ambientales sino también socioeconómicos (eficiencia, accesibilidad, intermodalidad, precios y fiscalidad,...) mostrando como los problemas ambientales están básicamente asociados a la propia insostenibilidad del modelo. El segundo informe TERM 2001 acaba de ser publicado y presentado en el Consejo Informal de Ministros de Transporte y Medio Ambiente, el 15 de septiembre, en Lovaina.

¿Quién pudo imaginar hace sólo cuatro años que el Transporte buscaría y encontraría las referencias en la lógica y racionalidad de la sostenibilidad y pediría el análisis independiente de una Agencia de Medio Ambiente?

Y que lo mismo está a punto de producirse en la Política Agrícola, hoy en completa revisión no ajena a los últimos problemas, evolucionando hacia una política alimentaria y de cali-

dad, y primando su multifuncionalidad como agente principal de gestión del territorio y recursos naturales, y con la Política Energética en lo que el Protocolo de Kyoto sería una oportunidad para reducir el abuso energético y mejorar su calidad con más energías renovables implicando además una menor dependencia.

Y la Agenda socioeconómica incluía ya un mecanismo de seguimiento con un paquete de indicadores llamados estructurales, entre los que estaba, junto al PIB, la eficacia o intensidad energética de la economía, y un «informe de síntesis» que se repetiría cada año y presentará en las Cumbres europeas de primavera (la próxima en Barcelona) incluyendo (después de la Cumbre de Gotemburgo) también la dimensión ambiental y de la sostenibilidad e instaurando por primera vez un mecanismo anual único e integrado, con indicadores y a veces objetivos de progreso en la triple dimensión del desarrollo sostenible, económico, social y ambiental. Y todo por haberlo imaginado.

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

Personalmente creo que aunque el medio ambiente todavía no lo nota y menos el desarrollo y el ciudadano hay un cambio fundamental en las políticas y sobre todo en las formas de hacer política, de eso se trata en primer lugar.

Y según se avanza en el proceso, la Agencia y otros organismos de seguimiento podrán ir evaluando el progreso y respondiendo a la cuestión de hasta qué punto la UE puede, es capaz de hacer lo que debe y quiere.

El nuevo enfoque de la formulación de políticas: principios, objetivos y responsabilidad

En el Consejo de Gotemburgo se lanzó la estrategia de desarrollo sostenible, se establecieron varios principios importantes para llevarla a cabo y se señalaron determinadas prioridades, metas y objetivos.

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

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

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

El Consejo señaló varios objetivos y medidas a título de orientación general para la futura política de desarrollo, divididos en cuatro áreas ambientales prioritarias: cambio climático, transporte, salud pública y recursos naturales.

En relación con el cambio climático:

- Reiteración de su compromiso de realizar progresos tangibles en el cumplimiento de los objetivos de Kyoto para el año 2005.
- Determinación de cumplir, para el año 2010, el objetivo indicativo de que el 22% del consumo bruto de electricidad proceda de electricidad generada a partir de fuentes de energía renovables.

El segundo punto es una clara señal de determinación política para convertir el objetivo indicativo de generación de electricidad a partir de fuentes renovables en un objetivo real. En su propuesta de estrategia Comunitaria para el desarrollo sostenible, la Comisión menciona el objetivo global de reducción anual media del 1% de las emisiones de gases invernadero hasta el año 2020 junto a objetivos relacionados con impuestos, subvenciones y otros instrumentos.



En relación con el transporte sostenible:

- Fomentar el uso de modos de transporte más aceptables para el medio ambiente.
- Plena internalización de los costes sociales y ambientales.
- Actuaciones para disociar de forma significativa el crecimiento del transporte y el crecimiento del PIB, en particular pasando de la carretera al ferrocarril, al transporte acuático y al transporte público.
- Adoptar, para el año 2003, directrices revisadas para las redes de transporte transeuropeas.
- Dar prioridad a la inversión en infraestructuras para modos de transporte más ambientales.

Esta conclusión está en consonancia con la propuesta de la Comisión relativa a la estrategia de desarrollo sostenible. La propuesta de la Comisión incluye un objetivo relativo a la participación del transporte rodado: no superior a la registrada en 1998. En la propuesta de la Comisión también se comienza a vincular los instrumentos de planificación con las políticas de transporte (mediante la puesta en marcha de la Red de Observatorios de la Planificación Territorial Europea).

En relación con los peligros para la salud pública:

- Poner en marcha la política de productos químicos para el año 2004...
- Asegurar así que, en el plazo de una generación (2020 ?), sólo se fabriquen y utilicen productos químicos de manera que no afecten significativamente a la salud ni al medio ambiente, lo cual es consecuencia práctica de la estrategia de la Comisión y está en consonancia con sus objetivos.

En relación con la gestión responsable de los recursos naturales:

- Uno de los objetivos de la política agrícola común debe consistir en contribuir al desarrollo sostenible.
- La revisión de la política pesquera común en el año 2002 debe adaptar el esfuerzo pesquero de la Unión al nivel de los recursos disponibles;
- Aplicar, en colaboración con las empresas, la política integrada de productos de la UE;
- Poner coto al declive de la biodiversidad para el año 2010, tal como se establece en el 6º PAM.

Estas conclusiones son fiel reflejo del texto de la propuesta elaborada por la Comisión en relación con una estrategia de desarrollo sostenible. La palabra clave es la disociación o desacoplamiento entre el desarrollo socioeconómico y las presiones ambientales y, como tal, está relacionada con los procesos tecnológicos/económicos y sociales.

DE RÍO A JOHANESBURGO. AVANCES Y DESAFÍOS. HAY QUE SEGUIR INSISTIENDO EN EL PROCESO DE RÍO

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

Las mismas diagnosis y prognosis, con variantes sustantivas, es cierto, puede hacerse sobre la situación ambiental y sostenibilidad global, a partir de las llamadas GEO (Global Environmental Outlooks) o Evoluciones Ambientales Globales, realizadas por PNUMA, la última en 2000, a las que contribuyó la Agencia con sus clásicos informes (DOBRIS en 1995 y 2ª Evaluación en 1998) sobre la situación en toda Europa incluyendo los antiguos territorios de la Federación Rusa.

La situación no es buena ni tampoco las tendencias a corto plazo; las presiones sobre los recursos naturales y el medio ambiente han crecido en esta década y también se han incrementado las diferencias entre los que más tienen y los que menos, que ahora se extienden además al campo de la

informatización e información que son básicos para el enorme salto cualitativo requerido en los países en desarrollo.

En esta situación y considerando las esperanzas relativas abiertas para el progreso en el protocolo de Kyoto conseguidos en Bonn y Marrakesh o frente a los inciertos avances que puedan esperarse de la nueva ronda abierta por la OMC en su conferencia de Doha, está claro que el proceso Río-Johanesburgo es la mayor, si no única, esperanza en el horizonte en el tema ambiental y del desarrollo más sostenible. Aunque la situación, a juzgar por el ritmo y contenido de las reuniones preparatorias, es menos esperanzadora que la que se vivió en Río; lo que hace de la participación de la UE y de su capacidad de liderazgo que ha asumido en el Convenio de Cambio Climático, un elemento central para Johannesburgo.

La preparación de la contribución del área europea ha quedado algo aguada al realizarse (por imposición de EE UU) en el seno de la Comisión Económica para Europa, en la que participa EE UU y que generó no pocas tensiones en la Conferencia de Ministros de septiembre, en la que se adoptó la Declaración preparatoria de la Cumbre de Johannesburgo. Aunque suene a fijación, EE UU es una sombra que se proyecta también sobre el proceso Río-Johanesburgo y ante la que se tendrá que magnificar la UE para salvar el proceso.

Situación ambiental global

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

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

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

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

- El consumo de energía del mundo ha experimentado un crecimiento significativo y a pesar de ello, dos billones de personas no tienen acceso a servicios adecuados y asequibles. La madera continúa siendo la mayor fuente de energía para la tercera parte de la población mundial. Mientras que se ha roto relativamente el acoplamiento entre el crecimiento del PIB y del consumo de energía en los países de la OCDE, el consumo global de energía muestra fuertes tendencias de aumento en las próximas décadas. Y el cambio a fuentes renovables de energía es lento.
- El consumo de agua aumenta cada año en un 2 a un 3%. Los recursos de agua se están consumiendo más rápidamente de lo que la naturaleza puede reemplazarlos. Cerca de una tercera parte de la población mundial vive en países con déficits severos o moderados. El 20% de la población mundial no tiene acceso a fuentes de agua potable con garantía, mientras que el 50% no tiene acceso a instalaciones de saneamiento adecuadas. La contaminación de los ríos, lagos y aguas subterráneas sigue siendo la causa mayor de preocupación en todo el mundo.
- Los suelos se siguen degradando. En 1990, las prácticas deficientes en la agricultura habían contribuido a la degradación de 562 millones de hectáreas lo que supone casi el 38% de los cerca de 1500 millones de hectáreas cultivables de todo el planeta. Desde 1990, las pérdidas se han ido incrementando, con una pérdida adicional de 5 a 6 millones de hectáreas anuales, debido a la degradación severa del suelo. Solo en África, las pérdidas de producción debidas a la erosión del suelo se estiman en más del 8%, alcanzando el 20% en algunos países de Asia y de Oriente Medio.
- En biodiversidad, el 25% de las especies de mamíferos y el 11% de los pájaros están en grave peligro de extinción. Esto se debe principalmente a la destrucción de sus hábitats. La

introducción de nuevas especies en los ecosistemas tiene como resultado la propagación de especies robustas generalistas en detrimento de las especialistas.

- Globalmente, entre 1990 y 1995, se perdieron 56 millones de hectáreas de bosques con una pérdida total de 65 millones de hectáreas en los países en desarrollo, con pérdidas medias anuales del 0,65%, (básicamente bosques con gran diversidad) siendo parcialmente compensado por el incremento de cerca de 9 millones de hectáreas en el mundo desarrollado (en general bosques productivos de menos calidad).
- La exposición debida a la presencia de sustancias químicas peligrosas en el medio ambiente continúa en todo el mundo, (pesticidas, cobre y mercurio y otros nuevos que aparecen en el mercado); las exposiciones a metales pesados y compuestos orgánicos persistentes son particularmente preocupantes porque permanecen en el medio ambiente durante muchos años y tienen una amplia distribución y efecto en la salud humana a través de la cadena alimentaria.
- Debido a una serie de factores, incluyendo una pesca abusiva, aproximadamente el 44% de los stocks más importantes de pesca están totalmente explotados, un 16% están sobreexplotados y un 6% adicional muy mermados. Las capturas netas están nivelándose y en algunos casos han bajado. La producción de cultivos marinos está creciendo rápidamente y ha tenido algunos impactos negativos en los ecosistemas. Alguno de los hábitats marinos, como los arrecifes de coral y manglares se están degradando.

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

El proceso de Río

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (UNCED) en Río de Janeiro en 1992 fue un gran hito en las relaciones internacionales y en el desarrollo del derecho internacional. Reafirmó el concepto de Desarrollo Sostenible introducido por la Comisión de Brundtland (hacer frente a las necesidades de hoy sin comprometer la posibilidad de que futuras generaciones de hacer frente a sus propias necesidades).

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

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

La Agenda 21 es un documento programático exhaustivo, que consiste en 40 capítulos, cerca de 100 programas/áreas diferentes y 3000 recomendaciones. Aborda sectores clave como la agricultura, industria y gestión urbana, identifica muchas prioridades medio ambientales como conservación de la biodiversidad, protección de los océanos y mares, cambio climático, residuos peligrosos, sustancias químicas tóxicas y recursos hídricos, así como una serie de temas transversales como la transferencia de tecnología, pobreza, población, o comercio.... Y refleja la visión de un amplio grupo de expertos, participantes en las reuniones preparatorias, aunque el apoyo político quedó desdibujado. Como tal es un proyecto a largo plazo para el desarrollo sostenible en el siglo XXI.

En la 19ª Sesión Especial de la Asamblea General de Naciones Unidas (Río+5) en 1997, los gobiernos revisaron el progreso alcanzado en la aplicación de los compromisos de Río. Dicha revisión estuvo marcada por una insatisfacción generalizada por el grado de incumplimiento de dichos compromisos. Los países en desarrollo mostraron su decepción por el fallo de los países desarrollados en incrementar el nivel de ayuda oficial al desarrollo (ODA) y por la falta de nuevos y adicionales recursos para afrontar el incremento en los costes para enfrentarse a los problemas globales.

Sin embargo, en 1997 Río+5 estableció dos nuevos e importantes objetivos: la necesidad de realizar progresos concre-

tos y significativos y la de establecer estrategias nacionales de desarrollo sostenible, antes de la próxima revisión, que se decidió tendría lugar en 2002 antes de Johannesburgo; también introdujo un nuevo énfasis en los sectores económicos clave, especialmente energía, transporte y turismo.

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

Existe un acusado contraste entre los niveles de consumo y «huellas ecológicas» resultantes en los países industrializados y en los países en desarrollo. Un europeo consume hasta 40-50 veces más recursos durante su vida que la media de una persona en la mayoría de los países en desarrollo y esto se acrecienta en EE UU. El continuo desarrollo económico en los países industrializados, junto con el crecimiento de la población y el deseo natural de los países en desarrollo de alcanzar los niveles de bienestar de los países desarrollados, supone una presión adicional en el medio ambiente y en los recursos naturales básicos.

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

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

Es igualmente importante trabajar en asociación con las empresas para mejorar sus prestaciones ambientales. En años recientes se ha progresado, y cada vez más se recurre al concepto de responsabilidad corporativa. Las directrices adoptadas re-

cientemente por la OCDE para Empresas Multinacionales (MNE) proporcionan un valioso instrumento para fomentar la responsabilidad. Así como el proyecto de Naciones Unidas (GRIS) (Sistema Global de Información Corporation) para hacer transparente las prestaciones sociales y ambientales de las empresas y no sólo económicas; la Agencia esta propiciando desarrollos similares a nivel empresarial y municipal (Enviro-Windows).

Organizaciones como el Consejo Mundial de Empresas para el Desarrollo Sostenible (World Business Council for Sustainable Development-WBCSD) han tomado también una actitud proactiva y conseguido progresos, en particular en grandes empresas internacionales, en cuanto a mejoras en la eficiencia en el uso de recursos y reducción de emisiones y residuos. Sin embargo, queda mucho por hacer para que el sector privado aplique mejores prácticas, de una forma generalizada y sistemática o en general para que las empresas y los negocios sean sostenibles (y con ello duraderos).

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

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

El incremento en el comercio y corrientes de capital privado, incluyendo inversiones extranjeras directas en países en

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

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

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

La Agenda 21 tiene la virtud de tener una cobertura integral, pero faltan prioridades y sobre todo no existe un objetivo transversal que dé coherencia a la gran cantidad de objetivos, fechas y acciones.

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

EXPECTATIVAS DE JOHANESBURGO Y MÁS ALLÁ. PRIORIDADES; RECURSOS FINANCIEROS, LIDERAZGO DE LA UE. AQUÍ HAY SOBRE TODO QUE MEJORAR, ¡Y SE PUEDE!

Hay un acuerdo generalizado en que la Conferencia, aunque revise las cuentas del pasado (en base a una evaluación omnicompreensiva de la aplicación de Agenda 21, que revisará la CDS a principios de 2002), se concentrará sobre todo en el futuro, y en particular en temas de recursos naturales que son de importancia para el desarrollo económico, incluyendo las conexiones entre seguridad y pérdida de recursos naturales, y situando la protección ambiental en el corazón de una política de seguridad preventiva.

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

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

La CDS ha identificado algunos de los temas clave en lo referente a recursos naturales, y que requieren un mayor esfuerzo de cooperación global:

- **Energía.** Tanto el aspecto del acceso a las fuentes de energía como la reducción de su impacto son importantes; seguridad y sostenibilidad del suministro energético. En esta área la Unión Europea lidera la propuesta de «objetivos compar-

tidos para la acción» para conseguir el acceso a fuentes energéticas seguras y sostenibles. Podría llegar a considerarse la adopción de un objetivo cuantificado para la cuota deseada de energías renovables y para el uso de carburantes alternativos para el transporte.

- **Agua.** La falta de acceso a agua de calidad (potable) es una mayor limitación para el desarrollo sostenible. Y ha sido objeto de diferentes conferencias globales y nacionales (la última en La Haya) que aportarán una base para un Plan de Acción que se adoptaría en la Cumbre incluyendo el tema de la gestión de aguas residuales.
- **Degradación del suelo y del territorio.** Punto importante en particular para los países africanos sobre todo en lo referente a degradación del suelo, mientras que la degradación del territorio es uno de los desafíos emergentes para muchos países desarrollados y en particular para la Unión Europea. Sus implicaciones sobre todo en materia de cambio de usos del suelo, planificación territorial, desarrollo de infraestructuras, expansión urbana, turismo, agricultura, son significativas y requerirán planteamientos transversales.

Por supuesto un tema abierto es el de recursos financieros para apoyar el desarrollo sostenible. Aparte del eterno debate de cómo recuperar la AOD a los niveles comprometidos (un compromiso y calendario no se ha conseguido en los debates recientes a nivel de la UE), el tema emergente es si este punto podría ser parte de lo que se llama el «Nuevo Pacto» o «Pacto Global» en el que, además del incremento de la AOD y la condonación de la deuda, podría incluirse el recurso, ya señalado por la UE en la reunión ministerial de Ginebra de septiembre, a una fiscalidad global. Aparte de la discutida tasa Tobin o de una fiscalidad que podría ser del 0,1% sobre los movimientos internacionales de capital, en particular de los de corto plazo o especuladores, se habla de un impuesto CO₂ o incluso de un impuesto sobre el carbono o combustibles fósiles (y se ha dejado de hablar de la tasa global sobre el keroseno de aviación).

También están surgiendo propuestas cara a la definición de algunos objetivos a adoptar en la Cumbre de Johannesburgo y que han recibido el apoyo en la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas, sin embargo el único objetivo adicional adop-

tado en el proceso de Río+5 es el de que se disponga de estrategias nacionales para el desarrollo sostenible en el 2002, lo cual es un objetivo procedimental que se podría complementar con otros cuantificables, que con los adecuados sistemas de vigilancias (independientes en lo posible) deberían permitir medir el progreso y que reforzaría el mecanismo hoy insuficiente de los informes anuales de la CDS.

La necesidad de establecer indicadores de progreso así como la definición de objetivos cuantificables será un elemento básico del debate, que podría concretarse en la necesidad de detener e invertir las tendencias existentes en pérdidas continuas de recursos naturales y ambientales, a nivel global y nacional, antes del 2015, que es un objetivo de la OCDE y compartido por la UE en su estrategia de desarrollo sostenible; este objetivo podría completarse con otros objetivos temáticos (agua, suelo, bosques, calidad del aire, ...) y sectoriales (transporte, energía, agricultura, turismo, ...) como ya existen sobre todo a nivel de la UE y se están desarrollando en la OCDE.

La experiencia en la Unión Europea es que si se obliga a que las políticas, planes y programas (PPP) económicos y sectoriales concreten su contenido con indicadores y objetivos, consistentes y coherentes entre sí, y con la Estrategia de Desarrollo Sostenible, y se desarrolla un mecanismo de seguimiento y evaluación continua (en el que ya participa la Agencia) y cuyos resultados anuales (Informe de Síntesis) se aportan al máximo nivel político (Consejo Europeo de primavera) los elementos base para un progreso hacia el desarrollo sostenible están asegurados.

La Unión Europea debería aportar su experiencia en este sentido a la Cumbre de Johannesburgo, como ya lo ha hecho a la reunión preparatoria a nivel de ministros europeos que tuvo lugar en Ginebra el 25 de septiembre y que se refleja en la Declaración adoptada en la misma, aunque quedó algo aguada por las demandas de modificación de Estados Unidos.

ALGUNAS RELEXIONES FINALES. PROGRESO DE RÍO Y EXPECTATIVAS

Lo que precede es sobre todo una recopilación de hechos y extractos de documentos públicos que resumen una visión ge-

neralmente compartida de lo que fue la Cumbre de Río, de lo que podría ser la de Johannesburgo y de lo que ha cambiado o no la situación en la UE y en el mundo y de los cambios que se pueden esperar, aderezados con algunas opiniones personales que querría recalcar como colofón final:

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

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

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

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

En su puesta en práctica, ya que los principios de la Declaración de Río siguen hoy como tales y siendo continuamente transgredidos; la Agenda 21 se ha aplicado a nivel local sobre todo y aunque 70 países dicen tener una estrategia para el Desarrollo Sostenible en pocos casos pasa de un texto intencional; y de los tres Convenios sólo el de Cambio Climático ha tenido un desarrollo práctico real y con las limitaciones que todos conocemos, aunque no obstante, por su progreso relativo y sus repercusiones, es un gran éxito de Río.

En su seguimiento y exigencia continua del cumplimiento de los compromisos adquiridos en Río por los países. Los informes ahora anuales de la CDS están bien pero no son suficientemente concretos ni diferenciados según estados ni difun-

didados como para crear una verdadera exigencia pública y una exigencia a los países y sus líderes políticos.

Sirva como ejemplo la burla generalizada que se ha hecho del compromiso de incrementar la AOD hasta el 0,7%, cuando tanto la media como la AOD nacional de la mayoría de los países es inferior a la de 1992, y en algunos casos se comprometieron los propios presidentes, como en el caso de España; el Presidente González dijo textualmente:

Hemos triplicado nuestra ayuda al desarrollo en los diez últimos años, y quiero anunciar hoy aquí nuestra intención de triplicarla en el curso del próximo decenio.

(En el año 1990 la AOD neta española fue de 0,20% del PIB. En el 1999 fue de 0,22%. En términos per cápita la AOD española fue, en US\$ de 1998, de 24US\$ en 1990, y de 35US\$ en 1999).

Bueno, la verdad es que todavía hay tiempo para cumplir esto antes de junio de 2002.

En su gobernabilidad, tanto por la falta de coherencia y objetivos entre distintos programas y capacidades de Naciones Unidas (posible creación de una OMMA que una PNUMA y PNUD) y subordinación a sistemas más ejecutivos como la OMC (la nueva ronda podría incluir prever el maridaje OMC-hipotética OMMA/ «Nuevo Pacto» «Pacto Global» para la Globalización Sostenible (Fiscalidad Global). Todo esto dio como resultado que los programas y aportaciones positivas de la Cumbre fueran neutralizados o superados por los incrementos en las presiones ambientales y sobre los recursos naturales asociados a un período de fuertes desarrollos demográficos, económicos y sectoriales y de globalización de la economía en lo cual salvo en algunos aspectos no hay ni una mejora generalizada de la situación ambiental ni un progreso hacia un desarrollo sostenible. Río fue bueno pero lo hemos malogrado en su aplicación. La esperanza sería que Johannesburgo reviviera y fortaleciera el proceso de Río.

Y lo más curioso es que dónde y cuándo se ha seguido la disciplina de Río o se ha optado por la sostenibilidad o las perspectivas de logros han sido notables.

- A nivel empresarial, a partir de los ejemplos del Consejo Mundial Empresarial para el Desarrollo Sostenible, con grandes empresas comprometidas y haciendo propuestas en ecoeficiencia, indicadores de sostenibilidad que superan a las políticas más avanzadas. Y con las empresas agrupadas en el índice Dow Jones de la sostenibilidad (social-económico-ambiental) que rinden más en bolsa que la media. Y muchas empresas aplicando o incorporando al sistema del GRI de UN que las «talla» según sus prestaciones en materias tanto social y ambiental.
- A nivel nacional, con países que no sólo han adoptado estrategias de desarrollo sostenible sino que las ponen en práctica logrando progresos en innovación y competitividad (es el caso de Finlandia, Dinamarca, Suecia, Países Bajos, ...) y otros que en todo caso han decidido rendir cuentas en cualquier caso en clave ambiental y sostenible y usan ya indicadores al respecto (caso del «Happy Index» en RU, Bélgica, Portugal)
- A nivel supranacional, regional, como es el caso de la UE, que se está beneficiando de una mayor coherencia y consistencia en sus políticas económicas y sectoriales al desarrollar conjuntamente una Agenda Socio Económica y una Estrategia para el Desarrollo Sostenible inspirada por Río; desarrollos que están teniendo un efecto en el ámbito de la OCDE y que han sido básicos para el liderazgo que la UE está asumiendo en materias de Medio Ambiente y Desarrollo sostenible como ha demostrado en los logros del protocolo de Kyoto del Convenio sobre Cambio Climático.

Esto es todo lo que puedo recoger en este texto básico de preparación, en cuya presentación oral añadiré algunas reflexiones personales, si el tiempo lo permite, sobre la situación española y las perspectivas futuras.

