



Apéndice 1

La cumbre de Johannesburgo de agosto de 2002: ¿qué se puede esperar?

*Domingo Jiménez Beltrán**

A la hora de plantear la pregunta de qué resultados cabe esperar de la Cumbre de Johannesburgo, algo aparece como evidente, y es que no estará a la altura de la Cumbre de Río de Janeiro de junio de 1992, ni en aspiraciones ni en resultados. En esta ocasión no parecen darse condiciones objetivas ni políticas, debido a un cambio en las posibilidades inmediatas después del 11 de septiembre del 2001 —sólo unos días antes de la reunión ministerial de la Comisión Económica para Europa, preparatoria de la Cumbre de Johannesburgo, y que tuvo lugar en Ginebra el 24 y 25 de septiembre—. Tampoco existen las condiciones estratégicas: las evaluaciones realizadas hasta ahora, sobre el progreso en los diez años que median entre las dos cumbres, muestran que, en algunos aspectos básicos —como las diferencias Norte-Sur y la ayuda al desarrollo— no sólo no se ha progresado sino que, en algunos aspectos, ha habido retrocesos.

No se trata de una perspectiva pesimista sino realista. Sólo aceptando la realidad, con una diagnosis objetiva —y no revestida del falso lustre político de las medias verdades (o mentiras)—, y una prognosis sólida, explotando lo mejor del saber científico, se podrá primero imaginar y luego poner en práctica un desarrollo más sostenible globalmente y no excluyente, que es la finalidad de una

* Domingo Jiménez Beltrán es director de la Agencia Europea de Medio Ambiente.



Cumbre para el Desarrollo Sostenible. Cabe esperar todavía que esta Cumbre no sea un simple trámite en la agenda política, como lo fueron en esta cuestión el Consejo Europeo de Barcelona de marzo de 2002 y la Conferencia Internacional de Financiación del Desarrollo de Monterrey, unos días después, que son claros indicadores de lo que se puede esperar de la Cumbre de Johannesburgo.

¿Dónde estamos y a dónde vamos?

Esta pregunta se viene planteando desde hace algún tiempo,¹ y desde entonces se ha aclarado algo más la situación y tendencias en la UE —que no presentan cambios sustanciales— y las perspectivas cara a la Cumbre de Johannesburgo.

En el ámbito de la UE se ha «desinflado» la ilusión creada por el llamado proceso de Cardiff, iniciado con el Consejo Europeo de junio de 1998 —en el que se emplazó a todas las políticas económicas y sectoriales relevantes de la UE a rendir cuentas en clave de integración ambiental— y que culminó en el Consejo Europeo de Gotemburgo de junio de 2001, en el que la Comisión presentó una propuesta prometedora de una Estrategia para el Desarrollo Sostenible (completada en febrero con otra sobre su dimensión externa). El Consejo abrió en ese momento un proceso de construcción progresiva que culminaría con el Consejo de Barcelona, como hito principal para consolidar el liderazgo de la UE de cara a la Cumbre de Johannesburgo. El «parón» que ha supuesto el Consejo de Barcelona sólo puede salvarse en parte mediante un fuerte acelerón en el Consejo Europeo de Sevilla de junio, y con una presencia comprometida y al máximo nivel de la UE en Johannesburgo.

Para medir las expectativas y el grado de frustración (o de oportunidad perdida) que puede representar Johannesburgo, es positivo repasar lo ocurrido a partir de Río en 1992, sin olvidar mencionar la primera Cumbre de Naciones Unidas en Estocolmo en 1972.

Estocolmo-Río-Johannesburgo

La Cumbre de Río dio un contenido de futuro a la política ambiental al encajarla, sin desvirtuarla, en el núcleo del concepto de



desarrollo sostenible. Pero había sido en la Cumbre de Estocolmo cuando se empezó a reflexionar sobre un nuevo concepto para el desarrollo, un concepto de futuro (que se pueda mantener) y con futuro (por ser aceptable y conveniente).

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

Las referencias generales que surgieron en Río, en particular la Agenda 21 y la Declaración, han sido el asidero que ha permitido hacer progresar el concepto de «desarrollo sostenible», un concepto en un principio ridiculizado como teorizante y de extracción ecologista pero que, finalmente, se ha impuesto en la UE a varios niveles:

- Formalmente, al establecerlo como objetivo de la UE en el Tratado de Amsterdam (y, ante el cual, las políticas del Mercado Único y económicas y de la propia Unión Monetaria serían instrumentales).
- Políticamente, al ponerse en marcha, en la Cumbre de Goteburgo de junio de 2001, una verdadera estrategia comunitaria para el desarrollo sostenible (o mejor dicho, para el desarrollo más sostenible).
- Prácticamente, al asumir el Consejo Europeo, la máxima instancia comunitaria, la ejecución de la estrategia, y plantear revisiones anuales en cada cumbre de primavera —la primera en Barcelona en marzo de 2002 (una gran oportunidad perdida)— en base a los llamados Informes de Síntesis. Estos informes, con unos 40 indicadores, cubren las dimensiones sociales, económicas y ambientales del desarrollo sostenible o simplemente del desarrollo deseable, y se pretende que sean un baremo del progreso en la consecución de una mayor calidad de vida para todos (principio de equidad) con menor uso y



degradación de los recursos naturales (principios de efectividad y eficacia).

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 realizadores (*doers*) ya que son los que finalmente ejecutan las políticas, han tomado el desarrollo sostenible como un instrumento de gestión y programación a medio plazo. A esto hay que añadir el papel de los municipios que, a través de la Agenda Local 21, han propiciado incluso una competitividad entre ciudades, y el de las empresas con la referencia al *triple bottom line* —o triple dimensión social, económica y ambiental de un negocio que aspira a ser duradero o sostenible («economía de la permanencia»)—, que han conseguido que aquellas que entran en el Índice Dow Jones de la Sostenibilidad hayan dado más beneficios en bolsa que el resto.

¿Ha sido significativa la aportación de Río? Hoy, diez años después, se puede decir que lo ha sido, aunque no suficiente. Río no fue suficiente ni para poner fin (aunque fuera mínimamente) a 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; 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, que siguen teniendo, con honrosas excepciones, agendas separadas.

¿Es una buena base para el futuro? Río, y sus instrumentos conceptuales o de principios (Declaración de Río), programáticos (Agenda 21) y de ejecución (Convenios de Cambio Climático, Biodiversidad, Desertización...), siguen siendo válidos pero no parecen en absoluto suficientes. Esto es así, en particular, en las áreas de gobernabilidad, donde podría hablarse de una Organización Mundial para el Medio Ambiente o el Desarrollo Sostenible —con recursos del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (UNEP) y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)— como réplica de la OMC; financiación (donde deberían generarse recursos más estables que una Ayuda Oficial al Desarrollo en regresión, y propiciar una fiscalidad global) y, sobre todo, vigilancia o seguimiento continuo y evaluación de logros y



tendencias, en particular en la aplicación de los Convenios Internacionales, donde se requerirían capacidades independientes similares a las de la Agencia Europea de Medio Ambiente. De hecho, hay una propuesta del director ejecutivo de UNEP, Klaus Töpfer, para crear, con apoyo comunitario, una agencia para África que podría extenderse a otras regiones.

Un salto en el tiempo en la UE

Han sido necesarios treinta años para pasar de considerar el medio ambiente como un factor limitador del desarrollo a un elemento a integrar en el sistema o en el desarrollo, y finalmente devenir el sistema o desarrollo en sí mismo a través del concepto de «desarrollo sostenible». El medio ambiente ha pasado, conceptualmente al menos, pero también dentro de las estrategias y políticas más progresistas y 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 él (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.

Para concretar dónde estamos y a dónde vamos, nada mejor que utilizar el contexto de la UE para realizar una diagnosis de la situación ambiental y progreso hacia un desarrollo más sostenible en la UE, y expectativas de cambio posibles; 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; y finalmente, hacer unas reflexiones generales sobre los elementos que se perfilan de interés para un futuro mejor a nivel global, comunitario y nacional.

La situación en la Unión Europea

En junio de 1999 la Agencia Europea del Medio Ambiente presentó 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». Este documento no sólo hace una evaluación integrada² sino que se asoma al siglo XXI en la utilización de modelos (más de treinta) para predecir la situación en el año



2010 (a quince años vista, puesto que el año base era 1995). Estas predicciones fueron confirmadas (o más bien reforzadas) por el informe de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) de 2001.

Además de presentar a los ministros, de forma sinóptica, los hechos respecto a la evolución en dieciocho temas clave, avalados por un informe de 300 páginas, se anticipó una percepción en términos simples:

- La situación ambiental y las tendencias a corto plazo no eran las esperadas o deseables y podían incluso empeorar, en ámbitos como 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.
- A pesar de que podía afirmarse que la política ambiental comunitaria era un éxito en sí misma, las tendencias no dese-

Figura 1. Indicadores principales

	Tema	Indicador	
Indicadores Principales	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 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	☹	

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

European Environment Agency



das provenían de desarrollos no coherentes con el desarrollo sostenible en políticas económicas y sectoriales (transporte, turismo, planificación territorial y uso del suelo, desarrollo del tejido urbano e infraestructura), cuyas presiones ambientales engarzaban con el desarrollo económico, con el transporte y tráfico rodado creciendo más rápido que la economía.

Esta diagnosis y prognosis ha sido actualizada anualmente en los años 2000, 2001 y 2002 mediante los documentos, ya clásicos, «Señales Ambientales» producidos en junio de cada año y que, con unos cien indicadores, permiten vigilar periódicamente al paciente ambiental.

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

Las cinco prioridades ambientales y sectoriales que deben ser puestas en orden para obtener progresos adecuados son:

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, y de la funcionalidad de los recursos.
5. Calidad ambiental y salud como derecho básico para una vida más saludable. El aire, el agua y los alimentos deben ser saludables y no sólo respetar los niveles máximos de contaminación.

En cuanto a los sectores económicos a priorizar habría que distinguir «las tres T»: Transporte, Turismo y Territorio (o planificación física), relacionados con las personas y bienes, su ubicación, movilidad y uso del espacio. En estos ámbitos incluso se carece de política comunitaria o los crecimientos son o eran insostenibles,



como en el caso del transporte. Energía, Agricultura y Mercado Interior también se sitúan en el grupo prioritario pero se consideran menos difíciles, por existir políticas y programas comunitarios que, no obstante, requieren revisiones radicales.

Una acción eficaz en estos temas, sobre todo a través del perfeccionamiento de estrategias sectoriales específicas de integración y reconducción —incluyendo el uso de instrumentos de seguimiento (indicadores), políticas fiscales y de precios adecuadas (internalización de costes, PPP, RUPP) y apoyo a los realizadores (municipios, empresas) y sociedad civil—, mejoraría de forma general el medio ambiente y favorecería un progresivo desacoplamiento de las presiones ambientales del crecimiento sectorial.

Indicadores ambientales y para el desarrollo sostenible. Medir para gestionar y progresar

La UE ha acordado un primer paquete de 37 indicadores socio-económicos-ambientales, que podrían llegar a ser los «cuarenta principales», incluyendo por ahora (en revisión) siete indicadores de sostenibilidad ambiental.

Aspectos ambientales del desarrollo sostenible
<ol style="list-style-type: none">1) Emisiones de gases de efecto invernadero (GEI)2) Intensidad energética de la economía3) Fuentes renovables de electricidad4) Volumen de transporte (mercancías y viajeros por) en relación al PIB5) Disminución modal del transporte6) Calidad del aire urbano7) Residuos municipales

Estos indicadores y su evolución constituyen el llamado «Informe de Síntesis» que, cada primavera, analiza el máximo órgano de la UE, el Consejo Europeo, y que se convierte en el barómetro del desarrollo sostenible (más allá del Producto Interior Bruto o de los simples criterios de convergencia económica o monetarista de la UME (Unión Monetaria Europea). El primer ejercicio se llevó a cabo en el Consejo de Barcelona, en marzo de 2002, donde se dio un menor peso a la información ambiental.



La revisión de estos indicadores está en marcha. El Consejo de Medio Ambiente de octubre recibirá un primer análisis —realizado por la Oficina Estadística de la UE (Eurostat), la Agencia Europea de Medio Ambiente (AEMA) y la Dirección General de Medio Ambiente— sobre 34 posibles candidatos para mejorar la cobertura temática, incluyendo aspectos como salud pública (sustancias químicas) y gestión sostenible de recursos (agua, biodiversidad), y estableciendo relaciones con las dimensiones socio-económicas.

«Señales Ambientales 2002. Referencia del Milenio», que se está editando y se publicará en junio de 2002, recoge estos siete indicadores que, además, fueron objeto de una nota de la Agencia al Consejo de Medio Ambiente el 4 de marzo de 2002. Estos indicadores muestran que los cambios de la economía europea que se esperaba que favorecerían al medio ambiente, como la transición a una economía de servicios, han desempeñado un papel menor a la hora de reducir las presiones ambientales.

Las principales reducciones de las emisiones de contaminantes atmosféricos y dióxido de carbono se han debido a la sustitución de combustibles fósiles en el Reino Unido y Alemania, a la reestructuración económica de los nuevos estados federados alemanes y al uso extendido de catalizadores en los turismos nuevos. No es previsible que, con las políticas y medidas actuales, este ritmo de reducciones continúe en los próximos años.

Dejando a un lado la aportación de Alemania, la eficiencia energética de la UE mejoró sólo un 0,3% anual entre 1990 y 1999, porcentaje muy inferior al crecimiento económico. El informe señala que el sector del transporte es una fuente importante de presiones ambientales y que su eficiencia es escasa, al igual que el sector doméstico.

El sector del transporte de viajeros ha mejorado ligeramente su eficiencia gracias a los avances tecnológicos, mientras en el de mercancías no ha sido así. La divergencia entre los avances tecnológicos y las mejoras de la eficiencia energética es consecuencia de cambios en las condiciones de transporte (por ejemplo, vehículos más pesados y potentes, bajos índices de ocupación, factores de carga) y de la evolución desfavorable de la distribución modal. Los volúmenes transportados tienden a crecer a un ritmo intenso, claramente asociado al crecimiento económico. La tarificación del transporte, el desarrollo de las infraestructuras y la planificación física desempeñan un importante papel. Las emisiones de CO₂



generadas por este sector no dejan de crecer. Cabe señalar el mayor éxito de la normativa destinada a reducir emisiones contaminantes en transporte, mediante la adopción de normas en materia de calidad del combustible y emisiones.

Las políticas y acciones encaminadas a aumentar la utilización de energías renovables también han tenido éxito en algunos estados miembros. La producción de electricidad renovable ha crecido un 2,8% anual. Pero, como el consumo de electricidad creció casi en la misma proporción, el porcentaje de estas energías en la producción eléctrica permaneció prácticamente constante durante los noventa. Para alcanzar el objetivo fijado por la UE, será necesario un crecimiento de la electricidad renovable o un menor crecimiento del consumo eléctrico total. Las medidas adicionales de la Directiva comunitaria sobre electricidad renovable, junto a las medidas en cada estado miembro, han de ofrecer mayor estímulo al despliegue de las energías renovables.

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

Las emisiones de gases de efecto invernadero

Éste es, sin duda, el indicador estructural de mayor relevancia ambiental en estos momentos. El Protocolo de Kioto obliga a la UE a reducir un 8% sus emisiones totales de seis gases de efecto invernadero entre 1990 y los años 2008-2012. Los objetivos totales correspondientes a cada estado miembro están fijados en el acuerdo europeo de reparto de la carga (Comisión Europea, 2001a).³

Las tendencias observadas son las siguientes:

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

Figura 2. Emisiones de efecto invernadero en la UE entre 1990 y 1994⁴

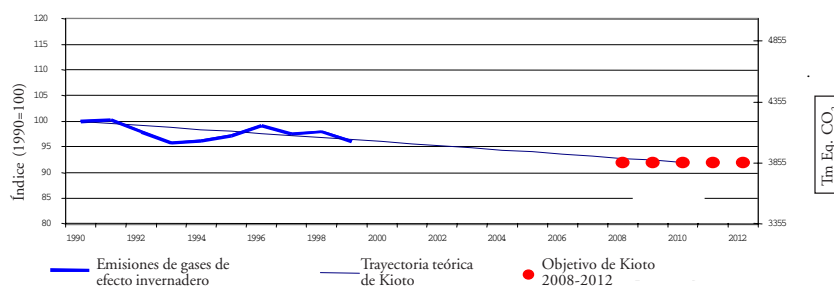
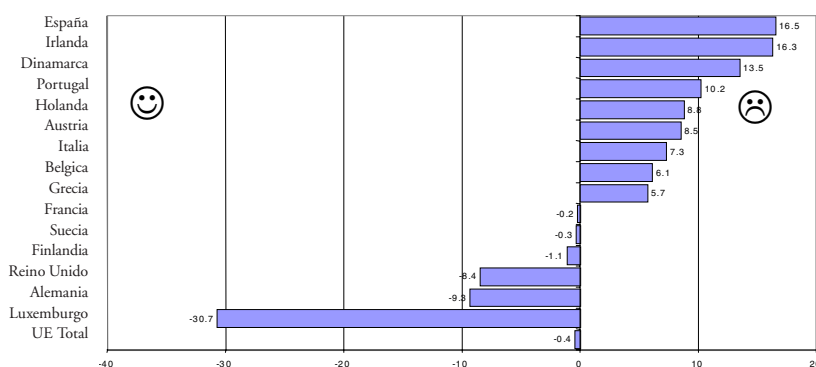


Figura 3. «Distancia al objetivo» de los estados miembros de la Unión en relación con los objetivos del Protocolo de Kioto y el acuerdo europeo de reparto de la carga (1999)



Fuente: Recopilación realizada por la AEMA de los datos presentados por los estados miembros a la Convención Marco sobre Cambio Climático de Naciones Unidas (UN FCCC) y al mecanismo de seguimiento de la UE (AEMA, 2001).⁵

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



rias se ha debido a las reducciones registradas en Alemania y el Reino Unido.

- En la mayoría del resto de estados miembros, las emisiones se mantienen muy por encima de las trayectorias lineales que deben seguir para alcanzar los objetivos particulares que tienen establecidos conforme al acuerdo de reparto de la carga. Durante este mismo período, Estados Unidos aumentó sus emisiones de gases de efecto invernadero un 11,4% (US EPA, 2002), frente al 7% de reducción que tiene asignado para 2008-2012 conforme al Protocolo de Kioto.

La caída de las emisiones, de un 4% entre 1990 y 1999, se produjo gracias a una combinación de factores favorables. No obstante, algunos de ellos no se repetirán, como por ejemplo:

- La introducción no recurrente de medidas técnicas para reducir las emisiones de N_2O en las plantas de producción de ácido nítrico y adípico en Francia y Reino Unido y reducir las emisiones de la industria británica de HFC.
- La sustitución del carbón por el gas durante la década de 1990, sobre todo en Alemania y el Reino Unido.

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

Las estimaciones preliminares (DIW, 2001⁶) indican que las emisiones totales de CO_2 aumentaron en la UE un 0,9% de 1999 a 2000, lo que implica una reducción del 0,6% entre 1990 y 2000. De acuerdo con estas estimaciones y con el inventario nacional británico, las emisiones de CO_2 aumentaron casi un 2% en el Reino Unido y se estabilizaron en Alemania entre 1999 y 2000.

Se calcula que las emisiones comunitarias de gases de efecto invernadero se aproximarán en 2010 a los niveles de 1990 con las políticas y medidas actualmente vigentes, incluido el acuerdo con el sector del automóvil para reducir las emisiones de CO_2 generadas por los turismos nuevos. Todos los estados miembros, salvo el Reino Unido, calculan que en 2010 sus emisiones estarán por encima del objetivo fijado.

Las proyecciones de emisiones de gases de efecto invernadero del sector transporte indican un incremento superior al 30% para 2010. De acuerdo con las normas y directrices de la Convención



Marco sobre Cambio Climático (UN FCCC), esta cifra no incluye las emisiones generadas por el transporte internacional. Se calcula que éstas ascienden al 6% del total de emisiones comunitarias de estos gases en 1999.

Los estados miembros han proyectado políticas y medidas adicionales que podrían contribuir a reducir la diferencia en 210 millones de Tm de CO₂ equiv, o un 5% de las emisiones de 1990 (4.200 Millones de Tm de CO₂ equiv.). Para reducir el 3% restante —alrededor de 110 millones de Tm de CO₂ equiv.— será necesario adoptar nuevas medidas tanto a nivel de los estados miembros como de la Unión Europea. El ahorro adicional de 190 millones de Tm de CO₂ equiv. que tienen fijado Alemania y el Reino Unido debe considerarse un «superávit» de reducciones que el resto de la comunidad no puede dar por sentado como medio de cumplir el objetivo de Kioto.

Se calcula que las medidas que prepara el Programa Europeo sobre Cambio Climático tienen un potencial de reducciones rentable (coste inferior a 20 Euros por Tm de CO₂ equiv.), de 240 millones de Tm de CO₂ equiv.⁷ que, aunque se solaparían en parte con las indicadas como adicionales por los estados, dan un potencial de reducción rentable superior al 8% y cuyo coste anual se ha evaluado en un 0,06 del PIB comunitario. Esto, sin tener en cuenta los beneficios adicionales en materia de calidad del aire, mejoras del transporte... y la consiguiente reducción de costes no imputados o externalidades.

España es, con los datos de 1999 —están pendientes de publicar los de 2000 debido al retraso de algunos países, entre ellos España, en remitir los datos en la fecha prevista, finales de 1999—, y sin las correcciones (que por ahora no se hacen para ningún país) por sumideros, el estado miembro de la UE que más se aparta de la situación en la que debería estar en un progreso lineal hacia el objetivo nacional asignado en la distribución comunitaria del objetivo de Kioto.

Con las previsiones de incrementos para 2000 puede asegurarse que España habrá duplicado (en torno a un 30%) el porcentaje límite permitido (15%) entre 1990 y el 2008-2012, y en la mitad de tiempo (diez años). Las emisiones de gases de efecto invernadero se incrementan con una velocidad cuatro veces superior a la máxima media permitida. La explicación hay que buscarla, al menos en parte, en una falta de gestión eficaz de la demanda energética, en particular de electricidad y del tráfico y transporte rodado.



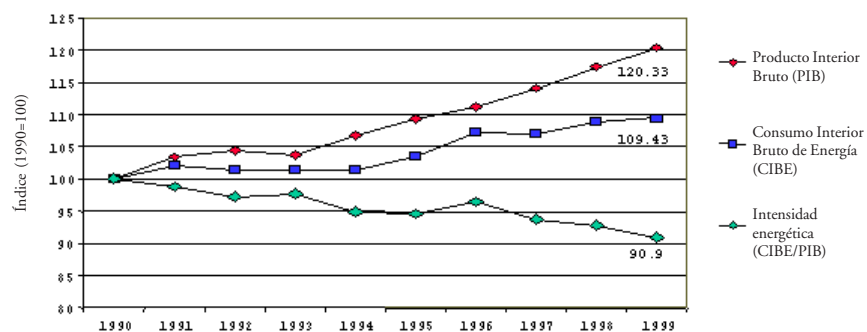
La intensidad energética de la economía

Según la fuente que se utilice, la producción y consumo energéticos pueden generar emisiones de gases de efecto invernadero y sustancias contaminantes, así como otras presiones sobre el medio ambiente. Por lo tanto, reducir la intensidad energética puede ayudar a frenar el cambio climático y a proteger la salud humana y los recursos naturales, prioridades de la estrategia de desarrollo sostenible. La Comisión Europea, con el apoyo del Consejo,⁸ ha propuesto un objetivo indicativo de un punto porcentual de reducción anual de la intensidad energética final (consumo por unidad de PIB) entre 1998 y 2010 por encima de «lo que se hubiera alcanzado por otros medios».⁹

Las tendencias observadas hasta ahora son las siguientes:

- La intensidad energética disminuyó poco más del 1% anual de media entre 1990 y 1999.
- Los estados miembros registraron porcentajes particulares de variación anual que oscilan del $-4,5$ al $+1,4\%$.
- El porcentaje de reducción de la intensidad energética con respecto al crecimiento del PIB refleja un aumento en el uso de energía superior al 9% en este período.

Figura 4. Índice de intensidad energética en los Quince

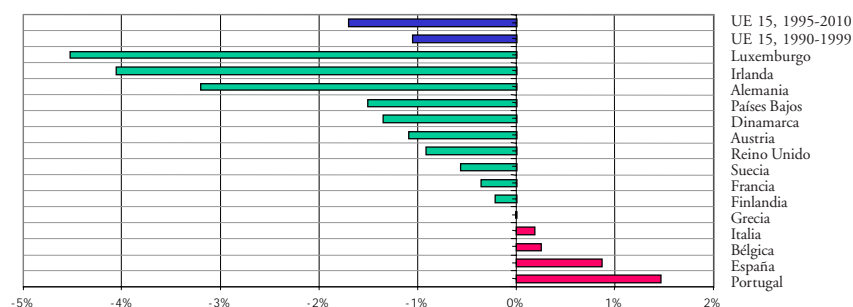


Notas: El consumo interior bruto de energía es una medida de los insumos de energía que utiliza una economía y puede calcularse sumando la producción de energía total nacional, el saldo de importaciones menos exportaciones de energía y la extracción neta de las existencias. El producto interior bruto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

Fuente: Eurostat.



Figura 5. Consumo interior bruto de energía:
porcentajes de variación anual



Fuente: Eurostat, ECOFYS, 2001.

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

En este ámbito España es, junto con Portugal (y en menor grado Italia y Bélgica), uno de los países donde el consumo de energía ha aumentado con más rapidez que el PIB; se consume cada vez más energía por unidad de producto, es decir, la economía es más ineficaz en el uso de energía. Ha aumentado significativamente el consumo de carburantes y el de electricidad, este último en más de un 6% anual de media en el período 1995-99 (teniendo en cuenta que, además, es una de las formas más ineficaces de energía final cuando procede de combustibles fósiles).

Teniendo en cuenta que la intensidad energética de la economía española estaba ya por encima de la media comunitaria en 1999 (227 Kg petróleo equivalente/1000 Euros, y 199,1 para la UE) se puede hablar claramente de divergencia y no de convergencia de la economía española en este aspecto.

Una de las causas de esta situación, gravosa para la sociedad, la economía y el medio ambiente —en suma, para el desarrollo sostenible español— es la falta de una gestión eficaz de la demanda energética y del transporte. Esto, además de empeorar la dependencia energética, habría sido determinante (supuestamente junto



con las políticas inversoras de las empresas eléctricas) en la saturación de la capacidad de producción de energía eléctrica, por otro lado forzada por las propias empresas productoras de electricidad que presionaron, a finales de los años noventa, para que aumentase el consumo de electricidad (precios más bajos, forma de energía limpia... eran los argumentos publicitarios). Además de incrementar las ventas, esto reducía los costes marginales de cada kw/hora adicional producido, limitando las potencias disponibles para demandas punta y aumentando la frecuencia de cortes de suministro.

Como evaluación de la situación comunitaria puede afirmarse que gran parte de la mejora registrada se debe a cambios estructurales de la economía, como la tendencia a la sustitución del sector industrial por el sector servicios, que normalmente consume menos energía y, dentro del sector industrial, la sustitución de los subsectores de mayor consumo por los de valor añadido, de menor consumo.

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

Las previsiones indican que el PIB de la UE experimentará un crecimiento medio anual del 2,4% entre 2000 y 2010 (ECOFYS, 2001).¹⁰ De este modo, la reducción de la intensidad energética señalada en la proyección es inferior al crecimiento previsto del PIB, lo cual favorece un nuevo incremento del consumo de energía.

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

El objetivo político que se ha fijado Europa es —en palabras del presidente de la Comisión Europea, Romano Prodi— hacer de la UE «la economía (desarrollo) más competitiva, basada en el conocimiento», lo que implicaría decisiones informadas y participativas y ha llevado no sólo a reforzar las capacidades de conocimiento de los servicios de la Comisión, y a otorgar un mayor papel a la Agencia, sino sobre todo a revisar los procesos de generación de políticas, planes y programas.

Si no hubieran intervenido los coletazos del 11 de septiembre, o las condicionalidades que EE UU puede promover o imponer



en los foros internacionales o convenios multilaterales —ya se ha pagado un alto precio por el progreso en el Convenio del Cambio Climático—, o en la Organización Mundial del Comercio, es muy posible que la UE hubiera podido aportar a la Cumbre de Johannesburgo un modelo o estrategia más ambiciosa que la que se está desarrollando.

Esto implica también una dimensión global o externa de dicha estrategia, en cuanto a una respuesta más eficaz a la llamada «huella ambiental» —la dependencia insostenible que el desarrollo de la UE proyecta sobre países en desarrollo o el mundo en general—, y arrastrar a dichos países en esta perspectiva de futuro. Esto implicaría en muchos casos, sobre todo para los países candidatos o llamados de economías de transición, un salto de desarrollo cualitativamente importante, porque implicaría entrar en un desarrollo más sostenible sin pasar por el llamado «desarrollo industrial» —o desarrollo occidental reciente—, que sigue siendo la aspiración básica de dichos países mientras no se demuestre que hay otra opción.

La respuesta de la UE: la Estrategia Comunitaria para el Desarrollo Sostenible y su dimensión externa

Está cada vez más claro que la UE tiene una agenda distinta de la de EE UU, como se confirmó en relación con el Protocolo de Kioto y más recientemente en la Reunión Ministerial en Ginebra, el 24 de septiembre de 2001, para preparar la Conferencia de Naciones Unidas de Desarrollo Sostenible de 2002, «Río+10». Mientras EE UU opta por un futuro con más mercado, la UE pretende atemperarlo, en su cortedad de miras y falta de equidad, con más políticas y principios básicos que lo guíen.

A los principios de extracción socioeconómica que propician mantener un modelo de bienestar social se unirían los propugnados ambientalmente, como prevención y precaución, internalización de costes y uso racional de recursos, que se fundan en el paradigma de desarrollo sostenible.

En el Consejo de Gotemburgo se lanzó la estrategia de desarrollo sostenible, se establecieron varios principios importantes para llevarla a cabo y se señalaron prioridades, metas y objetivos. También se anunció una nueva orientación en la definición de políticas, que incluye la importancia de disociar el crecimiento econó-



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

El Consejo señaló varios objetivos y medidas 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 se puede señalar:

- Reiteración de su compromiso de realizar progresos tangibles en el cumplimiento de los objetivos de Kioto para el año 2005.
- Determinación de cumplir, para el año 2010, el objetivo indicativo de que el 22% 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.

Medidas relacionadas con el transporte:

- 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, que establece que ésta no será superior a la registrada en 1998.

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.

Gestión responsable de los recursos naturales:

- Uno de los objetivos de la política agrícola común debe ser 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 (Plan de Acción Medioambiental).

Estas conclusiones son 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. Esta estrategia y sus objetivos deben reflejarse en las estrategias nacionales que cada estado miembro de la UE, incluido España, debe ultimar antes de la Cumbre de Johannesburgo. Es en la concreción de estas estrategias y en el establecimiento de indicadores y capacidades de seguimiento y evaluación del progreso (en lo posible independientes o separadas de los órganos políticos de gestión) donde se contrastará el nivel real de compromiso político de cara a un desarrollo más sostenible.



La dimensión externa de la estrategia

La Comisión adoptó en febrero la Comunicación «Hacia un partenariado global para el desarrollo sostenible», que es un primer paso para tratar de responder al desafío de una globalización más sostenible y retoma el liderazgo en la promoción de iniciativas que integran los mercados, la gobernabilidad mundial y las políticas nacionales.

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

Aunque pueda tacharse de poco ambiciosa, sobre todo en los aspectos de financiación al desarrollo —donde iniciativas aireadas un día de fiscalidad global sólo las ha reiterado en Monterrey el presidente francés Jacques Chirac—, la estrategia comunitaria construye un largo listado de acción alrededor de unos objetivos prioritarios:

- Contribución de la globalización, o del mercado global, al desarrollo sostenible (bajo la OMC).
- Lucha contra la pobreza y mejora de la cooperación al desarrollo.
- Gestión sostenible de recursos naturales (agua, suelo y territorio, energía y biodiversidad. Mejoras a partir de 2015).
- Mejora de gobernabilidad (en las políticas comunitarias, y apoyo a estructuras globales y regionales, en África en particular, donde una Agencia como la AEMA podría ser apoyada por la UE).
- Financiación del desarrollo sostenible (con progresos hacia el 0,7% del PIB como AOD; entretanto, 0,39% para 2006 y cada estado miembro más del 0,33% del PIB; o vuelta a los niveles perdidos de Río 92).

La UE presentará y promoverá esta estrategia, en su dimensión interna y externa, en Johannesburgo, cuyo último Consejo de preparación será en Sevilla en junio de 2002.



De Río a Johannesburgo: avances y desafíos. Hay que seguir insistiendo en el proceso de Río

Las mismas diagnosis y prognosis que en la Unión Europea —aunque con variantes sustantivas— pueden hacerse sobre la situación ambiental y sostenibilidad global, a partir de los llamados GEO (*Global Environmental Outlooks*) o Evoluciones Ambientales Globales. Éstas son realizadas por UNEP, la última en 2000, y a ellas contribuyó la Agencia con sus 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, básico para el enorme salto cualitativo requerido en los países en desarrollo.

En esta situación, y considerando las esperanzas abiertas para progresar en el Protocolo de Kioto conseguidas en Bonn y Marrakech, 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-Johannesburgo es la mayor, si no única, esperanza en el horizonte ambiental y del desarrollo más sostenible. La situación, a juzgar por el ritmo y contenido de las reuniones preparatorias, es menos esperanzadora que la que se vivió en Río. Esto hace de la participación de la UE un elemento central para Johannesburgo.

La contribución del área europea ha quedado algo diluida al realizarse (por imposición de EE UU) en el seno de la Comisión Económica para Europa, en la que también participa EE UU, y que generó tensiones en la Conferencia de Ministros de septiembre, adoptando la Declaración preparatoria de la Cumbre de Johannesburgo. EE UU es una sombra que se proyecta también sobre el proceso Río-Johannesburgo y ante la que la UE deberá magnificarse para salvar el proceso.

El proceso de Río

La Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, celebrada en Río de Janeiro en 1992, fue un hito en las



relaciones internacionales y en el desarrollo del Derecho Internacional. Reafirmó el concepto de desarrollo sostenible introducido por la Comisión Brundland: 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 cambio en modelos de producción y consumo), la Agenda 21 (documento programático) y los Principios Forestales (base para un discutido Convenio sobre Bosques). También se aprobaron dos importantes convenios, legalmente vinculantes, sobre Cambio Climático y Diversidad Biológica, y comenzaron las negociaciones para la Convención sobre Desertización, que terminaron en 1994. La Cumbre estableció la Comisión sobre Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas para controlar la 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 3.000 recomendaciones. Aborda sectores clave como la agricultura, industria y gestión urbana, e identifica muchas prioridades medioambientales 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 con un apoyo político desdibujado.

En la 19ª Sesión Especial de la Asamblea General de Naciones Unidas («Río+5»), en 1997, los gobiernos revisaron el progreso en la aplicación de los compromisos de Río. Esta 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 y por la falta de nuevos y adicionales recursos para afrontar el incremento en los costes para enfrentarse a los problemas globales.

Sin embargo, Río+5 estableció dos nuevos e importantes objetivos: la necesidad de realizar progresos concretos y significativos



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

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

Existe un acusado contraste entre el consumo y «huellas ecológicas» en los países industrializados y los países en desarrollo. Un europeo consume hasta 40-50 veces más recursos durante su vida que una persona en la mayoría de los países en desarrollo, y esto es aún más acusado 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 para 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 despilfarradores. Es necesario apoyar el proceso en los países en desarrollo y asegurar la disponibilidad de recursos para cubrir las necesidades 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).

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

También es importante trabajar en asociación con las empresas para mejorar sus prestaciones ambientales. Las directrices adoptadas recientemente por la OCDE para empresas multinacionales son un valioso instrumento para fomentar la responsabilidad. También lo es el proyecto de la ONU denominado GRIS (Sistema Global de Información Corporativa), que pretende hacer transparentes las prestaciones sociales y ambientales de las empresas y no sólo las económicas. La Agencia está propiciando desarrollos similares para empresas y municipios (EnviroWindows).



Organizaciones como el Consejo Mundial de Empresas para el Desarrollo Sostenible (World Business Council for Sustainable Development, WBCSD) han tomado también una actitud proactiva y 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 (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 a la hora de integrar la dimensión medioambiental en el diálogo político y en la aplicación de programas concretos sobre el terreno. Esto fue facilitado en parte por el uso sistemático de evaluaciones ambientales de los programas de ayuda multilaterales y bilaterales. Estas evaluaciones, aplicadas a planes, programas y políticas (PPP) o evaluaciones ambientales estratégicas (EAE) constituyen un avance hacia las ayudas para el desarrollo sostenible.

El incremento en el comercio y los flujos de capital privado podría haber compensado, en parte, la disminución en los niveles de AOD y propiciado una transferencia de tecnología. Si el comercio internacional aceptase las dimensiones ambientales y de sostenibilidad (integración en la OMC) y los productos en general se produjeran sosteniblemente, los costes consiguientes y los de transporte se internalizarían, y se generarían beneficios en países pobres que podrían contribuir decisivamente a la financiación de un desarrollo más sostenible.

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, pero sus decisiones no parecen haber tenido el efecto esperado. Una razón podría ser que las relaciones entre la Agenda de desarrollo sostenible del proceso de Río y otros procesos dentro de Naciones Unidas no están claras, como ocurría en la UE hasta 1997, cuando se inició el proceso que culminó en la estrategia comunitaria para el desarrollo sostenible.

La Declaración del Milenio de la Asamblea General de Naciones Unidas acierta cuando señala la falta de coherencia entre las distintas políticas y objetivos del desarrollo como una de las carencias básicas. 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 una cobertura integral, pero faltan prioridades y sobre todo un objetivo transversal que dé coherencia a la gran cantidad de objetivos, fechas y acciones. Bastantes países están desarrollando estrategias nacionales de desarrollo sostenible (hasta 70 países han afirmado disponer de ellas) pero su eficacia y viabilidad real no ha sido 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 buena información ni a la participación en los procesos de toma de decisiones.

Expectativas: Johannesburgo y más allá. Es posible y necesario mejorar

Hay un acuerdo generalizado en que la Conferencia, aunque analice el pasado —en base a una evaluación omnicompreensiva de la aplicación de Agenda 21, que realizó la CDS a principios de 2002—, se concentrará sobre todo en el futuro y, en particular, en cuestiones 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).

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



El tema clave será cómo establecer el consumo y producción sostenible como prioridad marco. El elemento principal para el debate será el desacoplamiento entre crecimiento económico y presiones ambientales. El principal mensaje emergente se refiere más a los cambios en el crecimiento que a limitaciones del mismo. Establecer un objetivo en lo referente a ecoeficiencia, o productividad de los recursos naturales, puede ser un objetivo principal de la Cumbre.

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

- **Energía:** tanto el acceso a las fuentes de energía como la reducción de su impacto son importantes (seguridad y sostenibilidad del suministro energético). En este punto, la Unión Europea lidera la propuesta de «objetivos compartidos para la acción», para conseguir el acceso a fuentes energéticas seguras y sostenibles. Podría considerarse la adopción de un objetivo cuantificado para la cuota 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 gran limitación para el desarrollo sostenible. Ha sido objeto de diferentes conferencias globales y nacionales (la última de ellas en La Haya) que aportarán la base para un Plan de Acción que se adoptaría en la Cumbre, incluyendo la gestión de las aguas residuales.
- **Degradación del suelo y del territorio:** un punto importante, en particular para los países africanos (en lo referente a degradación del suelo). 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 o agricultura— son significativas y requerirán planteamientos transversales.

Un tema abierto son los recursos financieros para el desarrollo sostenible. Más allá del eterno debate sobre cómo elevar la AOD a los niveles comprometidos (no se ha conseguido un compromiso ni calendario en los debates recientes de la UE), el tema emergente es si este punto podría ser parte de lo que se llama el «Nue-



vo 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. Además de la discutida tasa Tobin o de una fiscalidad que podría ser del 0,1% sobre los movimientos internacionales de capital, se habla de un impuesto CO₂ o incluso un impuesto sobre el carbono o combustibles fósiles (y se ha dejado de hablar de la tasa sobre el queroseno de aviación).

También están surgiendo propuestas para la definición de algunos objetivos a adoptar en la Cumbre de Johannesburgo, que han recibido apoyo en la Cumbre del Milenio de Naciones Unidas. Sin embargo, el único objetivo adicional adoptado en el proceso de Río+5 es que se disponga de estrategias nacionales para el desarrollo sostenible en 2002.

La necesidad de establecer indicadores de progreso y la definición de objetivos cuantificables serán elementos básicos del debate, que podrían concretarse en la necesidad de detener e invertir las tendencias existentes de pérdidas continuas de recursos naturales y ambientales, global y nacionalmente, antes de 2015. Éste es un objetivo de la OCDE, compartido por la UE en su estrategia de desarrollo sostenible, y podría completarse con otros objetivos temáticos (agua, suelo, bosques, calidad del aire...) y sectoriales (transporte, energía, agricultura, turismo...) como los que ya existen en la UE y se están desarrollando en la OCDE.

La experiencia de la Unión Europea muestra 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 participa la Agencia), cuyos resultados anuales (Informe de Síntesis) se aportan al máximo nivel político (Consejo Europeo de primavera), los elementos básicos para un progreso hacia el desarrollo sostenible están asegurados.

Los resultados de la Segunda Sesión del Comité Preparatorio de Johannesburgo (en Nueva York, del 28 de enero al 8 de febrero) han confirmado la decisión de no producir una nueva Agenda 21 sino un Programa de Acción para su verdadera aplicación. En el documento llamado «del presidente» se proponían nueve áreas prioritarias, volviendo a insistir en las medidas de aplicación e incluyendo las financieras (alcanzar el 0,7% del PIB en 2010, incluyendo el 0,15-0,20 para los países menos desarrollados), lo que será



un tema clave. Sin un compromiso más firme y exigible no podrá hablarse de progreso en Johannesburgo. La Presidencia española de la UE pidió prioridades coherentes y que cubrieran los tres pilares del desarrollo sostenible, aunque esto puede quedarse sólo en retórica si no va acompañado de compromisos más serios en los temas financieros.

Algunas reflexiones finales. Progreso de Río y expectativas

En resumen, puede decirse que la Cumbre de Río fue un éxito en varios aspectos, entre ellos la preparación, que permitió llegar a grupos de expertos que recopilaron el conocimiento y la experiencia profesional en un documento como la Agenda 21, algo similar a un manual de aplicación generalizada al servicio de las gestiones públicas y privadas y políticas a escala local, nacional y global. En la reunión se consiguió la mayor concentración hasta entonces de jefes de Estado y de gobierno y que todos ellos firmaran la Declaración de Río, incluyendo conceptos como el desarrollo sostenible (Principio 3); el 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, para el cual, el debate UE-EE UU sigue abierto en la aplicación, con implicaciones en la OMC) y el de «quien contamina paga» (Principio 18, que aboga 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).

Posteriormente, la Cumbre de Río ha sido convertida progresivamente en un éxito menor: en su puesta en práctica, los principios de la Declaración de Río siguen siendo actualmente principios y son continuamente transgredidos; la Agenda 21 se ha aplicado sobre todo localmente y, aunque 70 países dicen tener una estrategia para el desarrollo sostenible, en pocos casos pasa de un texto intencional; de los tres Convenios, sólo el de Cambio Climático ha tenido un desarrollo práctico real, con limitaciones aunque, por su progreso relativo y sus repercusiones, puede considerarse un gran éxito.

También ha sido débiles el seguimiento y la exigencia continua del cumplimiento de los compromisos adquiridos por los países. Los informes, ahora anuales, de la CDS están bien pero no son



suficientemente concretos ni diferenciados según estados; tampoco son difundidos de forma que permitan crear una verdadera exigencia pública a los países y sus líderes políticos. Un ejemplo es el incumplimiento generalizado del compromiso de incrementar la AOD hasta el 0,7% (tanto la media como la AOD nacional de la mayoría de los países es inferior a la de 1992). En algunos casos se comprometieron los propios presidentes, como en el caso de España. El entonces presidente Felipe 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 1999 fue del 0,22%. En términos per cápita la AOD española fue, en dólares de 1998, de 24 dólares en 1990 y 35 en 1999).

En cuanto a su gobernabilidad, ha fallado por la falta de coherencia y objetivos entre distintos programas y capacidades de Naciones Unidas (posible creación de una Organización Mundial para el Medio Ambiente, OMMA... UNEP y PNUD) y por la subordinación a sistemas más ejecutivos como la OMC (la nueva ronda podría incluir un posible compromiso OMC-hipotética OMMA- «Nuevo Pacto» o «Pacto Global» para la Globalización Sostenible (Fiscalidad Global). Todo esto ha dado 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 fuerte desarrollo demográfico, económico y sectorial y de globalización de la economía. Salvo en algunos aspectos, no hay una mejora generalizada de la situación ambiental ni un progreso hacia el desarrollo sostenible. Río fue bueno pero se ha malogrado en su aplicación.

Sin embargo, en los aspectos en los que se ha seguido la disciplina de Río o se ha optado por la sostenibilidad, los logros han sido notables. En el ámbito empresarial, un ejemplo sería el Consejo Mundial Empresarial para el Desarrollo Sostenible, con grandes empresas comprometidas, haciendo propuestas en ecoeficiencia y planteando indicadores de sostenibilidad que superan a las políticas más avanzadas. Otro caso son las empresas agrupadas en el Índice Dow Jones de Sostenibilidad (social-económico-ambiental), que rinden más en bolsa que la media. Además, muchas empresas están aplicando o incorporando el sistema GRIS de Naciones Unidas, que las «talla» según sus prestaciones en materias social y ambiental.



En el ámbito nacional, hay países que no sólo han adoptado estrategias de desarrollo sostenible sino que las ponen en práctica logrando progresos en innovación y competitividad (Finlandia, Dinamarca, Suecia, Países Bajos...). Otros han decidido rendir cuentas en clave ambiental y sostenible y usan indicadores al respecto («*Happy Index*» en el Reino Unido, Bélgica, Portugal...). En el ámbito supranacional o regional está 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. Estos desarrollos están teniendo un efecto en el ámbito de la OCDE y 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 Kioto, del Convenio sobre Cambio Climático).

De Johannesburgo se espera que sea un hito en el progreso hacia un desarrollo global más sostenible y que sus conclusiones respondan a una perspectiva de futuro y se orienten a la acción. En el proceso preparatorio todas las vías siguen abiertas. Los logros dependerán de la presencia y ambición de los jefes de Estado y de gobierno y se reflejarán en la firma de una Declaración Final conjunta y sobre todo en un Plan de Acción. Todo ello se reflejará en un Acuerdo Global («*global deal*») en el que cabrían distintos tipos de compromisos, por países, con los agentes sociales... que arrojarían voluntariamente el Plan y en los que es posible que la UE se vuelque en temas concretos de gestión sostenible de recursos naturales (agua, energía, pesca, minerales, ecosistemas de montaña, humedales y océanos...).

Hay que contar con las reticencias de EE UU en temas clave, como son:

- El llamado Acuerdo Global, ya que prefiere un Acuerdo para el Partenariado.
- Las referencias a los cambios en los modelos de vida insostenibles de los países desarrollados.
- Los «objetivos de desarrollo acordados internacionalmente» de la Declaración del Milenio.
- El reforzamiento y exigencia de los Acuerdos de Monterrey sobre AOD.
- La prioridad de resultados llamados «tipo 1», o claros compromisos políticos (Declaración Ministerial, Plan de Acción o



puesta en práctica de la Agenda 21), de los que es partidaria la Unión Europea, mientras EE UU prefiere resultados «tipo 2», de partenariado entre gobiernos y sociedad civil (desarrollo de capacidades, foros regionales,...), de difícil exigencia y control.

Aunque las perspectivas no parecen esperanzadoras por la poca concreción conseguida hasta ahora, todavía hay tiempo, aunque poco, para al menos renovar el mágico impulso de Río 92.





Notas del apéndice 1

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

2. 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...).

3. Propuesta de Decisión del Consejo relativa a la aprobación, en nombre de la CE, del Protocolo de Kioto de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre cambio climático y cumplimiento conjunto de los compromisos contraídos con arreglo al mismo, COM (2001) 0579 final, Bruselas.

4. Esta figura se basa en la hipótesis de que la UE cumplirá el objetivo del Protocolo de Kioto utilizando sólo políticas y medidas nacionales. En la última conferencia bajo los auspicios de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (Marrakech, noviembre de 2001), los países asistentes acordaron las normas que regirán los mecanismos flexibles (aplicación conjunta, mecanismo de desarrollo limpio o comercio internacional de emisiones) y los sumideros en el cumplimiento de los objetivos de Kioto (UNFCCC, 2002). Tras la ratificación (prevista para 2002), la Comunidad Europea y los estados miembros podrán utilizar estas opciones para cumplir sus objetivos, aunque no se sabe en qué medida lo harán.

5. *European Community and Member States greenhouse gas emission trends 1990-1999*, Informe temático n° 10/2001, Copenhague.

6. *DIW-Wochenbericht 45/01, CO2-Emissionen: Trendwende noch nicht in Sicht*, Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (Instituto Alemán de Estudios Económicos), noviembre de 2001.

7. Comisión Europea (2001c), *Economic Evaluation of Sectoral Emission Reduction Objectives for Climate Change: Summary Report for Policy Makers*, marzo de 2001, Bruselas.

8. Resolución del Consejo de 7 de diciembre de 1998 sobre eficacia energética (DO 1998, C 394/01).

9. No está claro cómo medir y supervisar el cumplimiento de dicho objetivo, ya que resulta difícil definir «lo que se hubiera alcanzado por otros medios».

10. *Economic evaluation of sectoral emissions reduction objectives for climate change*. Informe de ECOFYS Energy and Environment, AEA Technology y la Universidad Técnica Nacional de Atenas (NTUA) para la Dirección General de Medio Ambiente de la Comisión Europea. Las proyecciones energéticas utilizadas en el informe proceden del modelo Primes (NTUA).