

El Consejo Europeo de marzo de 2005

# EL CONSEJO EUROPEO SALVA LA DIMENSIÓN AMBIENTAL DE LISBOA

Miguel Castroviejo Bolívar

**E**n ninguna organización política del mundo se abordan las cuestiones relativas al medio ambiente con la frecuencia y al nivel en que se tratan en la Unión Europea. De hecho, son los Jefes de Estado y de Gobierno de los 25 Estados Miembros reunidos en el seno del Consejo Europeo los que abordan en todas sus reuniones de primavera, e incluso a veces con mayor frecuencia, los aspectos más importantes relativos al medio ambiente y al desarrollo sostenible.

Fue tras la firma del tratado de Ámsterdam en 1998, donde se había introducido un artículo (art.6) que dispone la obligación de integrar las consideraciones medioambientales en todas las políticas de la Unión Europea, cuando se sistematizó este mecanismo. Nació así el hoy hibernado proceso de Cardiff, acordado en el Consejo Europeo que se celebró en dicha ciudad los días 15 y 16 de junio de 1998 y que dio lugar al establecimiento de estrategias de integración del medio ambiente en nueve formaciones del Consejo (agricultura, pesca, economía, industria, energía, transportes, mercado interior, relaciones exteriores y desarrollo).

Un poco después, en junio de 2001, también el Consejo Europeo decidió añadir una dimensión ambiental a la recién aprobada Estrategia de Lisboa del año 2000. Nació así la Estrategia comunitaria de desarrollo sostenible. Un aspecto particularmente relevante se refiere a las nuevas formas de hacer política y consistió en el establecimiento de un mecanismo de dirección permanente por parte del Consejo Europeo. Consistía en el compromiso de que en sus reuniones anuales de primavera, junto con los aspectos económicos y sociales, analizaría también la puesta en práctica de la estrategia de desarrollo sostenible y daría orientaciones de futuro. Y así viene haciéndose desde entonces.

El resultado de este proceso es que la Unión Europea aborda al máximo nivel político existente y

al menos una vez por año los aspectos ambientales, lo que es garantía de una atención política concreta y a su vez permite aplicarle un enfoque integrado, pues en sus reuniones se ven en conjunto las tres dimensiones del desarrollo sostenible. Es cierto que los aspectos ambientales son los últimos que han llegado a la mesa y en cierto modo son el hermano pequeño de este trío, por lo que suelen llevarse el peor plato, pero también es cierto que este mecanismo les garantiza la atención que la sociedad demanda, aunque todavía no los resultados. Si entre los inconvenientes se puede señalar el que en este foro se relativizan a veces las metas planteadas por el Consejo de medio ambiente y se llegan a ralentizar los avances, entre las ventajas hay que señalar el hecho incuestionable de que los impulsos dados gozan de mayor solidez, por lo que su progreso es mayor tanto a escala interna como internacional.

Con la reciente revisión de la Estrategia de Lisboa en el Consejo Europeo del pasado mes de marzo se ha reenfocado este proceso, lo que vuelve a dar luces y sombras en el futuro de mejora de la protección y de la calidad del medio ambiente.

## Preparando la Cumbre de primavera de 2005: el trabajo del Consejo de medio ambiente

Ya la propia Estrategia de Lisboa, cuyo período de vigencia inicial es de 2000 a 2010, preveía hacer una revisión a media etapa para controlar y, en su caso corregir, su puesta en práctica. A tal efecto el Consejo Europeo de marzo 2004 estableció un grupo de alto nivel, presidido por el ex – primer ministro holandés Sr. Kok, con la misión de presentar un proyecto de revisión de la Estrategia para el 1 de noviembre del mismo año.

Hay que recordar aquí que el objetivo estratégico de Lisboa es convertir a la Unión en la economía basada en el conocimiento más competitiva del mundo, capaz de crecer económicamente de manera

sostenible con más y mejores empleos y con mayor cohesión social. Bajo un clima económico que en 2004 se había oscurecido considerablemente con respecto al optimismo del año 2000, es fácil entender que la atención y el acento de la revisión se pusiera ahora, más que antes todavía, en los aspectos de competitividad, crecimiento y empleo y que, en cierto modo, los aspectos sociales y, sobre todo los ambientales, quedaban más subordinados a los primeros.

En lo que al medio ambiente respecta el Consejo de octubre adoptó unas conclusiones que bajo el título "limpio, listo y competitivo", destacaban la contribución que el medio ambiente puede hacer al crecimiento y al empleo, en particular a través de la innovación eficiente desde el punto de vista ambiental. El informe Kok recogió en buena medida esta particular sensibilidad de la entonces presidencia holandesa y destacó que también los aspectos medioambientales contribuyen favorablemente a la competitividad. Señala así que Europa puede tener la ventaja de que el que da primero da dos veces si se enfoca hacia las tecnologías eficientes que otros países van a necesitar adoptar... La promoción de las innovaciones ecoeficientes es claramente una oportunidad "win-win" que debe ser plenamente explotada para alcanzar los objetivos de Lisboa. Las innovaciones que conducen a una menor contaminación, a productos menos intensivos en recursos y a una mayor eficiencia en la gestión de los recursos, ofrecen crecimiento y empleo al tiempo que son una buena oportunidad para desvincular el crecimiento económico de la contaminación y del uso de los recursos.

Aunque este informe dejaba de lado todos los demás aspectos del medio ambiente distintos de las tecnologías y la ecoeficiencia, no cabe duda de que en sí mismo fue ya una contribución importante en cuanto a la dimensión ambiental de la nueva Lisboa.

Sin embargo, las propuestas que la nueva Comisión, presidida por el Sr. Barroso, elaboró para la revisión de la Estrategia dejaron bastante de

lado los aspectos medioambientales. Tuvo que ser el Consejo de medio ambiente de marzo de 2005 el que en su contribución a la Cumbre de primavera volviera a introducir un elemento de equilibrio entre las distintas dimensiones de la Estrategia de Lisboa al insistir en la necesidad de reforzar la parte ambiental.

En este sentido, dicho Consejo recordó con firmeza que la Estrategia de Lisboa debe quedar dentro del objetivo marco de desarrollo sostenible y que este concepto debe orientarla al igual que el conjunto de todas las políticas comunitarias.

Esta es una consecuencia lógica del establecimiento de desarrollo sostenible como uno de los objetivos de la Comunidad Europea fijados en el Tratado (art.2) y que aparece en una formulación todavía más clara en el artículo 3 del proyecto del Tratado Constitucional.

Además invitó al Consejo Europeo a reconocer:

- La positiva contribución de la política de medio ambiente al crecimiento y al empleo, así como a la calidad de vida, en particular a través de las ecoinnovaciones, las tecnologías ambientales y la gestión sostenible de los recursos naturales.
- La necesidad de integrar las consideraciones ambientales en los procesos de crecimen-

*En el Consejo de Primavera se acordaron objetivos de reducción de emisiones de acuerdo con el Protocolo de Kioto.  
P:A. Photos/ Cordon Press.*





*La Unión Europea debe ser capaz de crecer económicamente pero de una forma sostenible. Foto: Roberto Anguita. Naturmedia.*



to y empleo dentro de la Agenda de Lisboa.

- La importancia de incluir al Consejo de medio ambiente en el futuro proceso de gobernanza de Lisboa.
- El hecho de no abordar satisfactoriamente los desafíos ambientales puede suponer costes más elevados que, además de conducir a un daño irreversible en el medio ambiente y en la base de los recursos naturales o en la salud pública, puede también afectar negativamente al crecimiento económico posterior y ejercer una presión

adicional en las finanzas públicas.

También sugirió el Consejo, en coherencia con lo anterior, las cuatro siguientes prioridades de acción:

1. Una decidida promoción de las ecoinnovaciones y de las tecnologías medioambientales en todos los sectores de la economía, con especial atención a las PYMES y con el objeto de su utilización tanto en la Unión Europea como para satisfacer su creciente demanda en los mercados mundiales.

2. Favorecer modelos de consumo y producción más sostenibles con vistas a disociar el crecimiento económico de la utilización de los recursos y la declaración medioambiental.

3. Adoptar medidas de mitigación para reducir las amenazas y los costes a largo plazo del cambio climático.

4. Aplicar el objetivo de la Unión Europea de parar la pérdida de biodiversidad.

Con la introducción de este enfoque, pretendía el Consejo garantizar que las mejoras en materia económica no iban a realizarse al coste de una degradación ambiental, lo que, visto en su conjunto y aunque mejorase la economía y el empleo, podría traducirse en una pérdida neta para la sociedad.

Aunque con diferentes sensibilidades y enfoques entre los Estados Miembros, el logro de la unanimidad fue menos costoso que otras veces, lo que muestra que en el seno del Consejo había una muy amplia identidad de intereses al respecto entre los 25 Estados Miembros de la Unión Europea.

Otro de los aspectos sobre los que se pronunció este Consejo de medio ambiente fue sobre los objetivos de reducción de gases de efecto invernadero para después de 2012, para el periodo ya conocido como "post-Kioto". En un momento en el que están poniéndose en marcha los mecanismos de comercio de emisiones y están aflorando los costes que puede suponer para algunos sectores de la economía, éste era un aspecto particularmente sensible, por lo que no faltaban voces que abogaban por no avanzar más. No obstante, tanto los compromisos previamente programados en el propio Protocolo de Kioto y por el Consejo Europeo, como los costes que se derivarían de la falta de acción en este campo, obligaban a abordar el asunto.

El Consejo de medio ambiente preparó también por lo tanto el debate del Consejo Europeo para lo que, entre otras cosas, estableció como objetivos una reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, con respecto a las emisiones del año 1990, dentro de unas horquillas del 15 al 20% para el año 2020 y del 60 al 80% para el año 2050.



*La Estrategia de Lisboa se inscribe en el contexto en la exigencia de desarrollo sostenible. Foto: Roberto Anguita. Naturmedia.*



## La Estrategia de Lisboa revisada

El Consejo Europeo retoma plenamente el espíritu del informe de la Comisión en lo que a la revisión de la estrategia se refiere y confirma la necesidad de reorientar las prioridades de Lisboa en la dirección del crecimiento y el empleo. Es la lógica conclusión de las lagunas y los retrasos existentes en el avance hacia los objetivos establecidos en el año 2000, y que preocupan al Consejo Europeo porque entiende que costarán un precio elevado en términos de pérdida de potencial de crecimiento con respecto a los socios económicos de la Unión.

No obstante, dentro de este neto centrado en el crecimiento y el empleo, el Consejo Europeo, en línea con las conclusiones del Consejo de medio ambiente, incorpora también una mejor consideración de los aspectos ambientales que lo que la Comisión había propuesto y así destaca que la necesaria movilización de todos los medios nacionales y europeos a favor de los objetivos de la Estrategia debe hacerse en sus tres dimensiones, económica, social

y medioambiental para mejor explotar sus sinergias en el contexto de desarrollo sostenible.

La forma en que ha abordado las cuestiones ambientales se recoge a continuación.

### Ecotecnologías y biodiversidad

Entre los ejes esenciales de la reactivación, dentro del apartado de conocimiento e innovación, el Consejo Europeo reconoce sin ambages la importante contribución de la política de medio ambiente al crecimiento, al empleo y a la calidad de vida y destaca como acciones importantes:

- a) El uso eficiente de la energía como factor de competitividad y desarrollo sostenible.
- b) El fomento de la ecoinnovación y las tecnologías medioambientales, especialmente en el sector de la energía y el transporte, con especial atención a las PYMES y a la contratación pública.
- c) La aplicación urgente por los Estados Miembros y la Comisión del Plan de Acción sobre

tecnologías medioambientales.

- d) La importancia de parar la pérdida de biodiversidad de aquí al año 2010.

Aunque breve, es un elenco de actividades de gran importancia y potencial en el ámbito de la protección del medio ambiente que expresa el necesario equilibrio entre los aspectos industriales y territoriales del medio ambiente.

Este enfoque era necesario para España porque, entre otras cosas, reconoce la contribución que la conservación de la biodiversidad tiene para el crecimiento y el empleo. Esto es particularmente significativo en los países donde una parte importante de la economía se basa en la explotación o en el uso y disfrute de los sistemas naturales. Podemos citar, por ejemplo el turismo, la pesca o los bosques para darnos cuenta del peso vital que tiene para nuestra economía un estado saludable de los recursos naturales y de la biodiversidad.



### Los procesos

Otra de las cuestiones que estaban en el aire era la tendencia a reorientar “las evaluaciones de impacto sobre la sostenibilidad” de las propuestas legislativas de la Comisión en la dirección de la competitividad y en detrimento de los efectos ambientales. También aquí el Consejo Europeo volvió a centrar las cosas al recordar que hay que tomar equilibradamente en cuenta las tres dimensiones de desarrollo sostenible.

En cuanto a otro de los elementos ausentes en el informe de la Comisión y sobre el que el Consejo de medio ambiente también había llamado la atención, el Consejo Europeo también reintrodujo una vez más la dimensión ambiental: la gobernanza. El resultado es que aunque en la preparación de los Consejos de primavera no explicita la intervención del Consejo de medio ambiente –ni de ningún otro–, queda ello establecido implícitamente cuando determina que corresponderá a las distintas formaciones del Consejo –medio ambiente incluido– el debate preparatorio de las orientaciones políticas que el Consejo Europeo establecerá para las dimensiones económica, social y medioambiental de la Estrategia. Y también cuando pide además que la Comisión informe cada año sobre la aplicación de la estrategia en sus tres dimensiones.

### Cambio climático

Igualmente aquí el Consejo Europeo marcó un rumbo claro a seguir en el futuro al recordar las importantes repercusiones negativas que el cambio climático puede tener en los planos económicos y social en todo el mundo y confirmar el objetivo de que el aumento de la temperatura media mundial anual en superficie no supere los 2 grados centígrados. En este contexto respalda los objetivos acordados por el Consejo de medio ambiente unos



*El objetivo debe ser que el aumento de temperatura mundial no supere los dos grados centígrados. Foto: Charles Platiau. Reuters/Cordon Press.*

días antes. En concreto, dice que convendría considerar unos perfiles de reducción para el grupo de países desarrollados del orden del 15 al 30% de aquí a 2020 con respecto a los valores de referencia previstos en el Protocolo de Kioto, y aún más allá, conforme al espíritu de las conclusiones acordadas por el Consejo de medio ambiente.

Si bien utiliza para ello una forma más alambicada, típica del lenguaje comunitario, y que flexibiliza un poco su interpretación, lo cierto es que las cifras quedan ahí, en las conclusiones del Consejo de medio ambiente y en las del Consejo Europeo.

Visto así en su conjunto, podemos concluir que el Consejo Europeo ha recogido una mayor sensibilidad ambiental que la existente en los documentos iniciales del debate propuestos por la Comisión y que ha establecido unas orientaciones relativamente claras, aunque sean limitadas. Falta ahora ver cómo aplican estas orientaciones la Comisión y los Estados Miembros, pues de ellos depende en buena medida su alcance práctico.

### La Estrategia de Desarrollo Sostenible, su revisión y la “Carta/Declaración” de desarrollo sostenible

Este es otro instrumento íntimamente ligado a los anteriores y a la Estrategia de Lisboa, pero que tiene una personalidad diferente. A este respecto, las conclusiones más importantes se centran en:

- a) La afirmación de que la estrategia de Lisboa se inscribe en el contexto en la exigencia de desarrollo sostenible.
- b) El acuerdo de adoptar una “declaración sobre los principios rectores del desarrollo sostenible” en su próxima sesión de junio.
- c) Revisar la Estrategia de Desarrollo Sostenible de 2001 en 2.005.
- d) Hacer una nueva estrategia más completa y ambiciosa que incluya objetivos, indicadores y un procedimiento eficaz de seguimiento.

### Desarrollo sostenible y estrategia de Lisboa

La razón de inscribir la Estrategia de Lisboa dentro del concepto de desarrollo sostenible deriva de la

redacción del artículo 3 de la futura Constitución y también del hecho de que mientras que la Estrategia de Lisboa tiene un límite temporal hasta el año 2010 y se refiere sólo a la Unión Europea, la de desarrollo sostenible tiene un horizonte más largo y abarca también la dimensión externa a la Unión, lo que la convierte en una envolvente general.

De todos modos la terminología utilizada hasta el presente induce a una cierta confusión, pues por un lado, aunque la Estrategia de Lisboa es esencialmente económica, tiene tres dimensiones: económica, social y ambiental, mientras que la Estrategia de Desarrollo Sostenible se centra casi sólo en una de las tres dimensiones del desarrollo sostenible, la ambiental. Es de esperar que la relación entre una y otra pueda establecerse de modo más claro en la próxima revisión de la Estrategia de Desarrollo Sostenible.

### La declaración/carta de desarrollo sostenible

Un elemento novedoso de estas conclusiones es la futura “Carta/Declaración” sobre desarrollo sostenible, que es una iniciativa de la Presidencia luxemburguesa y con la que el Consejo Europeo quie-

re orientar la próxima revisión de la Estrategia. Inicialmente prevista como una “carta”, las reticencias de última hora por parte de alguna delegación han conducido a que se utilice en lugar de carta el término declaración.

La importancia de esta futura “Carta/Declaración” es muy grande tanto porque se prevé su adopción por parte de los Jefes de Estado de Gobierno, como porque de su contenido dependerá mucho el alcance práctico que en el futuro se derive del concepto de desarrollo sostenible, cuyo logro recordamos que es uno de los objetivos importantes de la Unión de acuerdo con la futura Constitución.

### Conclusiones

Dentro del recentrado de la estrategia de Lisboa en el crecimiento y el empleo, el Consejo Europeo ha introducido diversos elementos en materia de medio ambiente, que tienen gran importancia y entre los que destacan:

- La clara afirmación de que la estrategia de Lisboa abarca también la dimensión ambiental
- El reconocimiento de la importante contribución de la po-

lítica ambiental al crecimiento y el empleo, en particular a través de la ecoinnovación, las tecnologías ambientales y la protección de la biodiversidad. El Consejo Europeo, al contrario que otras voces, no ve estos elementos en absoluto como un peso para el crecimiento sino como una oportunidad.

- El establecimiento de orientaciones de futuro y objetivos cuantificados en materia de gases de efecto invernadero para el periodo post-Kioto.
- La revisión de la Estrategia de Desarrollo Sostenible en este año.
- La adopción de una “Declaración sobre desarrollo sostenible” en el Consejo Europeo del próximo mes de junio, con el fin de orientar en el futuro la política de desarrollo sostenible de la Unión Europea.

Con seguridad a las almas de mayor sensibilidad y preocupación ambiental estos resultados le parecerán muy parcos y poco ambiciosos, por lo que están ya trabajando a favor de su extensión. Por el contrario hay también otras que los consideran ya excesivamente ambiciosos y que están también intentando reducir su alcance.

Cualquiera que sea la visión a la que se aproxime el lector, lo que sí es cierto es que en el clima en que se preparó y desarrolló este debate y a la vista de los documentos preparatorios, el Consejo Europeo ha hecho un esfuerzo a favor de seguir avanzando en política ambiental, en línea con lo que ha sido en el último cuarto de siglo la tendencia y la sensibilidad de la Comunidad Europea y de la sociedad europea en este campo. Lo que esto pueda dar de sí en términos de mejora ambiental sobre el terreno depende mucho de la actitud que los europeos sigan teniendo con el medio ambiente en el futuro inmediato. 



Es imprescindible la conservación de la biodiversidad. Foto: Roberto Anguita. Naturmedia.