

EL CONCEPTO DE DESARROLLO SOSTENIBLE EN LOS TRATADOS DE LA UNIÓN EUROPEA

Texto: **Hilario Domínguez Hernández**

EL CONCEPTO DE DESARROLLO SOSTENIBLE

Como señala el Informe de la Comisión de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas "Nuestro Futuro común", (Informe Brundtland): "para que el desarrollo sea sostenible debe asegurar que satisfaga las necesidades del presente, sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer las propias."

El concepto no implica límites absolutos, sino limitaciones que imponen el estado actual de la tecnología, la organización social y la capacidad de la biosfera de absorber los efectos de las actividades humanas. La tecnología y la organización social pueden ser revisadas y mejoradas para abrir camino a una nueva versión de desarrollo. El desarrollo sostenible no es un estado de armonía fijo, sino un proceso dinámico mediante el cual la explotación de los recursos, los progresos tecnológicos y las estructuras sociales convergen con las necesidades presentes, pero que al mismo tiempo permite una evolución razonable de cara a las necesidades futuras y a la capacidad de la biosfera.

El concepto de desarrollo sostenible requiere la definición de tres elementos clave

- ¿Cuáles son las necesidades esenciales o prioritarias?
- ¿Cuáles son las limitaciones impuestas por el estado de la tecnología y la organización social?
- ¿Cuál es la capacidad del medio?

El desarrollo sostenible sólo tiene sentido si hay crecimiento económico, porque si no, no habría desarrollo como tal; si beneficia a la sociedad de forma justa y equitativa, si no, no habría un verdadero progreso social; y si no compromete la capacidad del medio ambiente y sus recursos naturales para su uso por las generaciones actuales y futuras, porque de lo contrario no sería sostenible.

En definitiva, el desarrollo sostenible descansa en el tratamiento de los tres elementos clásicos: Crecimiento económico, progreso social y protección del medio ambiente

Aunque el concepto de desarrollo sostenible es fácil de comprender o intuir a primera vista, las dificultades que conlleva su aplicación se derivan de las diferentes y subjetivas escalas de valores que rigen a la hora de definir las necesidades esenciales o prioritarias, variables en el espacio y en el tiempo.

- ¿Las necesidades sociales y económicas futuras serán iguales a las actuales y de manera uniforme en todas las regiones?
- ¿La tecnología o la rapidez de su desarrollo nos van a permitir llegar a tiempo para resolver las dificultades crecientes?
- ¿En qué sentido va evolucionar la capacidad del medio?

Estas y otras cuestiones clave tienen respuestas diferentes en cada momento y en cada lugar y como ya se ha indicado no estamos ante un estado de armonía fijo.

EL DESARROLLO SOSTENIBLE EN EL TRATADO DE NIZA

La Unión Europea no es ajena a estas dificultades y así se ha ido reflejando a lo largo de estos últimos años, tanto en su consideración inicial como en su posterior desarrollo:

El artículo 2 del Tratado constitutivo de la Unión Europea, dentro del Tratado de Niza, actualmente vigente, define los objetivos esenciales de la Unión Europea y recoge, entre otros, la consecución de un desarrollo equilibrado y sostenible:

"La Unión tendrá los siguientes objetivos:

- Promover el progreso económico y social y un alto nivel de empleo y conseguir un desarrollo equilibrado y sostenible, principalmente mediante la creación de un espacio sin fronteras interiores, el fortalecimiento de la cohesión económica y social y el establecimiento de una unión económica y monetaria que implicará, en su momento, una moneda única, conforme a las disposiciones del presente Tratado...."

Formando también parte del Tratado de Niza, en el artículo 2 del Tratado constitutivo de la Comunidad

Europea se distinguen de forma adyacente y separada como misiones a promover:

“... el desarrollo armonioso equilibrado y sostenible de las actividades económicas, el alto nivel de empleo y la protección social, el crecimiento sostenible no inflacionista, un alto grado de competitividad y de convergencia de los resultados económicos, un alto nivel de protección y de mejora de la calidad del medio ambiente, la elevación del nivel de vida, la cohesión económica y social y la solidaridad entre los Estados miembros.”

La enumeración de forma adyacente y separada se debió a la necesidad de alcanzar un compromiso, ya que en el ardor de la negociación final, algunas delegaciones, que no tenían muy claro el concepto de desarrollo sostenible o sencillamente pretendían diluirlo, no quisieron renunciar a que no quedaran explícitos sus objetivos preferenciales.

El resultado ha sido que, desde el Tratado de Maastrich en 1992, momento en que se adoptó este texto, pasando por el Tratado de Ámsterdam en 1999 y hasta 2001 con el vigente Tratado de Niza, se ha venido arrastrando un concepto de desarrollo sostenible muy confuso y de difícil aplicación.

No es concebible un desarrollo sostenible que no contenga todas las misiones y factores enumerados. No es un objetivo distinto ni separado de los otros, sino que los engloba a todos.

EVOLUCIÓN EN LA APLICACIÓN DEL CONCEPTO DE DESARROLLO SOSTENIBLE. LAS ESTRATEGIAS DE LISBOA, DE GOTEMBURGO Y DE VIENA

Esta falta de claridad en el concepto de desarrollo sostenible se tradujo en una aplicación inicial defectuosa que ha ido rectificándose posteriormente.

El Consejo Europeo, formado por los Jefes de Estado y de Gobierno de los 15 Estados entonces miembros de la Unión Europea, reunido en Lisboa en marzo del año 2000, definió una amplia *“Estrategia para las reformas socioeconómicas necesarias para permitir a la Unión un mayor crecimiento y empleo en un mundo cada vez más competitivo”*. Es el llamado Proceso o Estrategia de Lisboa.

El objetivo estratégico para la década 2000-2010 será:

“convertirse en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible con más y mejores empleos y con una mayor cohesión social”

El camino que define para el logro de este objetivo es el de:

“la creación de infraestructuras del conocimiento, fomento de la innovación, reforma económica y modernización de la seguridad social y de los sistemas educativos.”

En esta estrategia se fijan orientaciones para:

- ✦ Preparación para economía competitiva basada en el conocimiento.
 - el desarrollo del conocimiento, la investigación e innovación (PYME en particular)
 - mejoras del mercado interior
 - mejoras para unos mercados financieros eficaces e integrados.
- ✦ Modernización del modelo social, mediante la inversión en capital humano
 - educación y formación para la vida y el trabajo en la sociedad del conocimiento
 - más y mejores empleos para Europa, desarrollo de una política activa de empleo.
 - modernización de la protección social
 - promover la protección social.

Como vemos, a pesar de que el objetivo es el crecer de forma sostenible, se refiere a una sostenibilidad desde el punto de vista de crecimiento económico, del empleo y de la protección social, pero sin aludir a la capacidad del medio ambiente o del uso de los recursos naturales.

La confusión existente en el tratamiento y definición del concepto desarrollo sostenible mencionada anteriormente, dio lugar a que cada sector buscara el concepto sostenibilidad “dentro de si mismo”.

Como era de esperar, a instancias y presiones del Consejo de Medio Ambiente, el Consejo Europeo reunido en Gotemburgo en junio de 2001, intentó restablecer el equilibrio y se adoptó una Estrategia de Desarrollo Sostenible, para *“añadir una tercera dimensión, la medioambiental, a la Estrategia de Lisboa”*.

Esta afirmación, lejos de aclarar los conceptos, vino a complicarlos al señalar que la tercera dimensión o pilar medioambiental debía incluirse dentro de la estrategia de Lisboa. Siendo así que el objetivo de Lisboa es sólo el de un mayor crecimiento económico y empleo, parecía dar a entender que el medio ambiente era uno más de los factores a tener en cuenta dentro del concepto más amplio de desarrollo sostenible económico y social.

¿El pilar ambiental debe encuadrarse en la Estrategia de Lisboa o es la Estrategia de Lisboa la que debe encuadrarse en una estrategia más amplia de desarrollo sostenible?

Esto quizás parezca cuestión baladí o una discusión bizantina, pero conociendo cómo funcionan los esquemas en la Unión y en las administraciones nacionales, de que el desarrollo sostenible sea un concepto de crecimiento económico, uno de cuyos factores sea el medioambiental, o que sea un concepto más amplio en el que todos los factores tienen que sopesarse conjuntamente, con vistas al crecimiento económico,

al progreso social, a la protección del medio ambiente y a la conservación y mejora de recursos para las generaciones futuras, dependerá que el liderazgo lo asuma una u otra formación del Consejo o uno u otro Comisario y Dirección General en la Comisión y como reflejo automático Ministerios y Direcciones Generales de los estados miembros.

Por otro lado, el desarrollo sostenible es una cuestión a largo plazo que busca un equilibrio entre todos los factores y tiene una importante componente de acción exterior a nivel planetario. La Estrategia de Lisboa nació en el año 2000, su horizonte es el año 2010 y su acción se circunscribe esencialmente a la esfera comunitaria. Hoy día es patente la interdependencia que existe a nivel mundial, no sólo en los aspectos económicos sino de la protección del medio ambiente y de los recursos naturales.

No obstante la afirmación inicial citada, el propio Consejo Europeo de Gotemburgo ya rectifica y aclara el contenido de la Estrategia Comunitaria de Desarrollo Sostenible en el párrafo 22 de sus conclusiones:

“La Estrategia de Desarrollo Sostenible de la Unión se basará en el principio de que los impactos sociales, económicos, y medioambientales de todas las políticas deberán examinarse de forma coordinada y ser tenidos en cuenta en las tomas de decisión. Obtener los precios reales, que reflejen mejor a la sociedad los costes verdaderos de las diversas actividades, aportará un incentivo a los consumidores y a los fabricantes en las decisiones cotidianas de compra de bienes y servicios”.

Para obtener una mejor coordinación, el Consejo Europeo invitó a los Estados miembros a que establecieran sus propias estrategias

de desarrollo sostenible nacionales y mediante procesos de alta participación pública y el Consejo Europeo en su reunión de primavera hará un seguimiento y dará orientaciones políticas para la Estrategia de Desarrollo Sostenible.

La Comisión hará una valoración anual de la aplicación de la Estrategia, mediante el uso de ciertos indicadores definidos y aprobados posteriormente en el Consejo Europeo de primavera de 2002 y que resultaron ser:

1. - Desarrollo económico.
2. - Pobreza y exclusión social
3. - Envejecimiento de población
4. - Salud pública
5. - Cambio climático y energía
6. - Patrones de producción y consumo
7. - Gestión de recursos naturales
8. - Transporte
9. - Buena gobernanza (1)
- 10.- Asociación universal

El indicador “desarrollo económico”, señala la dimensión económica y enlaza con el proceso de Lisboa, los indicadores “patrones de producción y consumo” y “buena gobernanza” se derivan del Plan de aplicación de la Cumbre mundial de Johannesburgo sobre desarrollo sostenible y de la acción para “asociación universal” (“global partnership”), aprobados en 2002. El resto de los indicadores se refieren a las áreas prioritarias definidas en Gotemburgo: cambio climático, transporte, salud pública y recursos naturales.

La Estrategia de Gotemburgo, como vemos, se complementó con un añadido sobre la dimensión exterior aprobado por el Consejo Europeo de Barcelona de 2002, y dentro del cual destaca una acción llamada de “asociación universal” (“global partnership”) para afrontar, conjuntamente con otros países, los problemas que

se derivan de la falta de desarrollo, el medio ambiente y la globalización de la economía

A pesar de los avances alcanzados en la aplicación de la Estrategia de Gotemburgo, ciertas tendencias negativas se han mantenido e incluso han empeorado, como es el caso del cambio climático o las diferencias cada vez mayores entre ricos y pobres.

Esto y la ampliación de la Unión Europea a 27 países, el cambio rápido que se está produciendo en la economía global y otros fenómenos de inestabilidad política aconsejaron a poner en marcha una revisión de la estrategia, que ha culminado con la adopción por el Consejo Europeo, celebrado en Viena en junio de 2006 de la *Nueva Estrategia de Desarrollo Sostenible para una Unión Europea ampliada*.

La nueva Estrategia sigue manteniendo las mismas prioridades que la anterior, porque siguen tan pertinentes como en 2001, pero se han matizado e incluso incluido algunos elementos horizontales nuevos, como por ejemplo la fiscalidad ambiental y un proceso de “gobernanza” mejor que el actual. Todo ello para tener en cuenta las tendencias y el nuevo contexto internacional y comunitario.

Asimismo, aclara de una vez por todas la relación con la estrategia de Lisboa, señalando que la Estrategia de desarrollo sostenible es el marco general en el que se inscribe la primera.

Otro aspecto importante es el relativo a los destinatarios de la Estrategia, que no es sólo la Comunidad Europea sino también los estados miembros. Los objetivos, las cuestiones prioritarias y las acciones, son para todos independientemente de quien sea la competencia. Esto permite una mayor sinergia entre la estra-

(1) El concepto de “gobernanza”, es de reciente difusión y cada vez es más frecuente en documentos de organismos internacionales y de organización empresarial o administrativa. Ha sido incluido en el Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia en sus últimas ediciones con una nueva acepción: “Arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social, e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía”

tegia a desarrollar por la Comunidad en su conjunto y las estrategias nacionales de los Estados miembros.

La Comisión presentará cada dos años, empezando el primero en septiembre de 2007, un informe de los progresos alcanzados en la aplicación de la estrategia que podrá incluir también propuestas de prioridades, orientaciones y acciones futuras. La Comisión analizará la situación mediante el conjunto de indicadores de desarrollo sostenible que también podrán adaptarse cada dos años.

Las áreas prioritarias sobre las que establece objetivos generales, objetivos operativos, metas y acciones específicas son.

- ♣ Cambio climático y energía limpia.
- ♣ Transporte sostenible.
- ♣ Consumo y producción sostenible.
- ♣ Conservación y gestión de recursos naturales.
- ♣ Salud pública.
- ♣ Integración social, demografía y flujos migratorios.
- ♣ Pobreza en el mundo y retos del desarrollo sostenible.

EL NUEVO TRATADO DE LISBOA

El nuevo Tratado de Lisboa, conformado por el Tratado constitutivo de la Unión Europea y el Tratado de funcionamiento de la Unión Europea, actualmente en proceso de ratificación por parte de los Estados miembros, y que sustituye al fracasado proyecto de Constitución Europea, sitúa definitivamente el concepto de desarrollo sostenible en su verdadera perspectiva.

El artículo 3.3 del Tratado constitutivo de la Unión Europea señala, entre otras cosas:

“.....La Unión obrará en pro del desarrollo sostenible de Europa basado en un crecimiento económico equilibrado y en la estabilidad de los precios, en una economía social de mercado altamente competitiva, ten-

dente al pleno empleo y al progreso social, y en un nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medio ambiente...”

En el Artículo 10 A.2, relativo a las disposiciones generales para la acción exterior de la Unión, por primera vez se incluye una mención a la dimensión mundial del desarrollo sostenible:

“La Unión definirá y ejecutará políticas y acciones y se esforzará por lograr un alto grado de cooperación en todos los ámbitos de las relaciones internacionales con el fin de:

“d) Apoyar el desarrollo sostenible en los planos económico, social y medioambiental de los países en desarrollo, con el objetivo fundamental de erradicar la pobreza”

“f) Contribuir a elaborar medidas internacionales de protección y mejora de la calidad del medio ambiente y de la gestión sostenible de los recursos naturales mundiales, para lograr el desarrollo sostenible”.

La obligación de que la protección del medio ambiente forme parte de la elaboración de las otras políticas figura desde el Acta Única de 1987, en cuyo artículo 130 R, relativo al medio ambiente, se decía textualmente: *“Las exigencias de la protección del medio ambiente serán una componente de las demás políticas de la Comunidad”.*

Esta obligación, que en el Tratado de Maastrich se mantenía consignado en el capítulo relativo a la política de medio ambiente, saltó al los principios esenciales de funcionamiento de la Comunidad Europea con la modificación del Tratado de Ámsterdam en 1999.

En el artículo 6 del vigente Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de Niza se recoge íntegramente esta modificación de Ámsterdam que dice textualmente:

“Las exigencias de la protección del medio ambiente deberán integrarse en la definición y en la realización de las políticas y acciones de la Co-

munidad a que se refiere el artículo 3, en particular con objeto de fomentar un desarrollo sostenible”

Las políticas y acciones que enumera el artículo 3, son las políticas comunitarias de comercio, agricultura y pesca, transportes, social, medio ambiente, cooperación al desarrollo, y, entre otras, medidas en los ámbitos de energía, protección civil, garantía de la competencia, competitividad de la industria, la investigación y el desarrollo tecnológico y protección de la salud.

El nuevo Tratado de funcionamiento de la Unión Europea de Lisboa, recoge esta idea en su artículo 11 con la siguiente redacción:

“Las exigencias de la protección del medio ambiente deberán integrarse en la definición y en la realización de las políticas y acciones de la Unión, en particular con objeto de fomentar un desarrollo sostenible”.

El nuevo Tratado incluye en los artículos 9, 10, 12 y 13 las obligaciones de tener en cuenta en las políticas y acciones de la Unión: la protección del empleo, lucha contra la exclusión social, la educación y la formación, la protección de la salud humana, la lucha contra la discriminación por razones de sexo, raza, religión, discapacidad, edad u orientación sexual, la protección de los consumidores y bienestar de los animales.

Curiosamente, en la redacción de estos artículos se habla de tener en cuenta los elementos citados en la definición y ejecución de las otras políticas y acciones y sin embargo, en el caso del medio ambiente como establece artículo 11, las exigencias de la protección del medio ambiente deberán integrarse en la definición y en la realización de las políticas y acciones.

No es lo mismo “tener en cuenta” que “integrar”, porque, con esta redacción de Lisboa, la posición del medio ambiente resulta reforzada notablemente en los textos comunitarios. ☞