

2.3 Dado que a determinados Estados miembros actuales se les concedió en su momento períodos transitorios en este ámbito, parece justo y razonable, tanto desde el punto de vista de los principios como del precedente creado, que los nuevos Estados miembros puedan beneficiarse ellos también de períodos transitorios durante un cierto período, siempre y cuando esta medida esté justificada.

2.4 En conclusión, el CESE recomienda la aprobación de esta Directiva, lo que constituirá una señal política fuerte hacia los nuevos Estados miembros de confirmación del compromiso en favor de su desarrollo. Con el fin de evitar que los Estados adherentes se hallen en una situación de sufrir repercusiones presupuestarias, el CESE invita al Consejo a adoptar esta Directiva cuanto antes.

Bruselas, 28 de abril de 2004.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Roger BRIESCH

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Evaluación de la estrategia de la UE en favor del desarrollo sostenible — Dictamen exploratorio»

(2004/C 117/08)

El 12 de noviembre de 2003, mediante carta de la Comisaria LOYOLA DE PALACIO, la Comisión pidió al Comité Económico y Social Europeo, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, que elaborara un dictamen exploratorio sobre el tema «Evaluación de la estrategia de la UE en favor del desarrollo sostenible».

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 5 de abril de 2004 (ponente: Sr. RIBBE; copONENTE: Sr. EHNMARK).

En su 408º Pleno de los días 28 y 29 de abril de 2004 (sesión del 28 de abril de 2004) el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 77 votos a favor, 23 en contra y 14 abstenciones el presente Dictamen.

0. Resumen

0.1 Desde hace muchos años se realizan esfuerzos para fomentar el desarrollo sostenible en el seno de la UE y frenar tendencias no sostenibles. En el Consejo Europeo de Gotemburgo se decidió una estrategia de la Unión Europea para el desarrollo sostenible, con el fin de concentrar e intensificar las acciones correspondientes. Los estudios más recientes de la Comisión Europea, no obstante, muestran que por el momento tales esfuerzos no son aún suficientes y que al respecto Europa sigue estando enfrentada a desafíos considerables.

0.2 En el presente Dictamen exploratorio, cuya elaboración pidió la Comisión al CESE, se analizan las distintas cuestiones que se plantean en el camino de la UE hacia el desarrollo sostenible y se examina cómo debería la UE potenciar su estrategia en favor del desarrollo sostenible. Las razones son de muy diversa índole: entre otras, en la política y la sociedad existen opiniones sumamente diversas sobre qué ha de entenderse por desarrollo sostenible y hasta qué punto nuestros hábitos actuales de producción y consumo ya son compatibles con las ideas sobre sostenibilidad, o bien en qué medida deben cambiarse, es decir, qué se ha de hacer en tal caso y quién debe hacerlo (véase punto 2.2).

0.3 El CESE estima que un cometido especial de la revisión de la estrategia de desarrollo sostenible consistirá en poner de manifiesto que, si se eligen los objetivos y medios adecuados, el desarrollo sostenible puede entrañar modificaciones principalmente positivas que en su conjunto son beneficiosas para la sociedad. Sobre ello, en efecto, hace ya mucho tiempo que no existe consenso: se duda por el contrario de si la competitividad económica de Europa puede conciliarse con el desarrollo sostenible.

0.4 El CESE nunca ha puesto en duda que una economía sana con empresas prósperas es condición determinante para el empleo y el medio ambiente y para el desarrollo social, pero también puede ser el resultado cada vez más directo de la calidad y del nivel de estos últimos. No se ha sabido hacer comprender hasta ahora que el desarrollo sostenible genera en este sentido nuevas e importantes oportunidades. Ello se debe, entre otras razones, a que aún no se ha dado respuesta satisfactoria a muchas preguntas resultantes de diversas reivindicaciones y publicaciones (véase punto 2.2). No se sabe a ciencia cierta cuáles serán las consecuencias y ello hace que aumente el escepticismo. Por ello, el CESE recomienda encarecidamente a la Comisión que en un amplio diálogo social con la sociedad civil organizada debata y aclare detenidamente todas estas cuestiones básicas de comprensión (véase punto 2.3), incluyendo también aquellas cuestiones que hasta ahora han sido tabú.

0.5 Desarrollo sostenible significa seguir desarrollando la economía de mercado, significa una imbricación aún más estrecha de medio ambiente, empleo y competitividad con cuestiones de justicia distributiva y justicia intergeneracional (véase el punto 2.1.10). La estrategia de desarrollo sostenible, por tanto, debe tomar en consideración plazos mucho más largos y tener en cuenta un número mucho mayor de aspectos que los de la estrategia de Lisboa. En ésta lo primordial es convertir a Europa en la economía basada en el conocimiento más competitiva del mundo de aquí a 2010. Por ello, el CESE indica en el punto 2.4 la interrelación de ambas estrategias y el mejor modo de completarse mutuamente. Pero también señala muchas cuestiones que siguen pendientes de respuesta.

0.6 Las denominadas «fuerzas del mercado libre» están reguladas hoy en día por criterios medioambientales y sociales, y esta regulación se mantiene mediante la aplicación de una política de sostenibilidad consecuente. En consecuencia, en algunos ámbitos se reactiva el crecimiento, mientras que los usos no sostenibles provocan recesiones económicas. Es decir, en el marco del desarrollo sostenible también hay que contrarrestar las tendencias no sostenibles. Ello requiere debatir todo lo relativo a la fiscalidad, las subvenciones, las licencias y la regulación necesaria para garantizar la aplicación de este modelo de sostenibilidad.

0.7 Para el CESE es evidente que la actual estrategia de desarrollo sostenible de la UE, decidida en el Consejo Europeo de Gotemburgo, debe revisarse y debe tenerse mucho más en cuenta un mayor equilibrio entre las tres dimensiones: medioambiental, económica y social (véanse punto 3.2 y siguientes). Se debe aclarar también en dicha estrategia el modo de organizar con mayor coherencia las diversas políticas de la UE (véanse puntos 3.8 y siguientes) y cómo interconectar estrategias pertinentes de desarrollo sostenible a nivel nacional, regional e incluso local (véase punto 5).

0.8 El desarrollo sostenible requiere no sólo modificaciones de los modos de producción y consumo dentro de la UE. El desarrollo sostenible deberá tener naturalmente consecuencias para el comercio internacional y, por tanto, para la OMC. En efecto, una política que por motivos de sostenibilidad practique, por ejemplo, la internalización de todos los costes externos y, además, también tenga en cuenta otros factores puede conducir a desventajas competitivas sectoriales frente a otras economías que no apliquen el principio de sostenibilidad o que sólo lo apliquen parcialmente. En ese caso deben poder compensarse las desventajas comerciales sectoriales. Por ello, el CESE pide a la Comisión en el punto 6 que tenga en cuenta los aspectos externos, algo que, por ejemplo, equivale a decir que se inste a la correspondiente modificación de las normas de la OMC.

0.9 El éxito de la futura estrategia de desarrollo sostenible será tanto más probable cuanto mayor sea el número de objetivos y medidas (en lo posible cuantificables) que establezca y si, por otra parte, fija indicadores claros y de fácil comprensión para el examen de los progresos y la evaluación de la eficacia de las políticas (véase punto 7). Éste es asunto difícil en el debate sobre la sostenibilidad, pues no existe un punto en el que se pueda decir que el objetivo se ha alcanzado. Desde este punto de vista, el desarrollo sostenible, más que un objetivo, es

un proceso, lo cual no facilita en nada la política. Pese a ello, la política debería formular objetivos lo más claros posible y también absolutamente un plazo de aplicación. Se verá a menudo que se requieren muchos pasos intermedios. El CESE lo ilustra con ayuda de los objetivos de Kioto.

0.10 La política de desarrollo sostenible requiere también naturalmente una revisión. Pero sobre todo necesita transparencia. En efecto, el desarrollo sostenible depende de amplio consenso social y amplio apoyo. Esto presupone conocimientos múltiples. Requiere saber qué es desarrollo sostenible y qué consecuencias tendrá, o bien qué consecuencias serían previsibles si no se realizara una política de desarrollo sostenible. Por ello, la propia elaboración de la estrategia de desarrollo sostenible, y también su aplicación ulterior, deberá tener lugar en el marco de un amplio diálogo político (véase punto 8). El proceso de participación correspondiente, no obstante, deberá organizarse de un modo muy distinto a como se hizo en la preparación de Gotemburgo. En aquella ocasión, los plazos fueron demasiado cortos y no hubo un proceso real de debate social, como en parte ha sido ahora el caso, en la elaboración del presente Dictamen exploratorio.

1. Observaciones preliminares

1.1 Con fecha de 12 de noviembre de 2003, la Sra. de Palacio, Vicepresidenta de la Comisión Europea, remitió una carta al Comité Económico y Social Europeo en la que solicitaba la elaboración de un dictamen exploratorio sobre la estrategia de desarrollo sostenible, como contribución a las principales orientaciones políticas para revisar dicha estrategia. La Comisión pedía al Comité que:

- evaluase los progresos llevados a cabo en la realización de los principales objetivos de la estrategia de desarrollo sostenible;
- valorase la conveniencia de ampliar dicha estrategia;
- analizase las consecuencias de la ampliación;
- debatiese la posibilidad de establecer una vinculación más estrecha con las estrategias nacionales;
- debatiese la importancia de integrar en la estrategia general los aspectos externos y el seguimiento de la cumbre de Johannesburgo;
- examinase la necesidad de fijar objetivos estratégicos e indicadores más claros;
- reflexionase sobre el modo de mejorar los procedimientos de aplicación;
- expusiese ideas para la elaboración de una estrategia de comunicación sobre el desarrollo sostenible.

1.2 Por otra parte, no obstante, el presente Dictamen exploratorio debe servir también para hacer avanzar el debate interno que tiene lugar en el seno del CESE, ya que la sociedad civil organizada tiene que proporcionar un impulso decisivo (en todos los ámbitos políticos y administrativos) y aportar su contribución, con el fin de hacer realidad un desarrollo sostenible que redunde en beneficio de las generaciones actuales y futuras.

2. Valoración de los avances logrados para la consecución de los principales objetivos

2.1 Situación actual en el camino hacia el desarrollo sostenible

2.1.1 Es indudable, a juicio del CESE, que en los últimos años la cuestión del «desarrollo sostenible» ha suscitado un interés cada vez mayor en el debate político. Los servicios de la Comisión reconocen naturalmente la importancia fundamental de este tema, que incluso desde el punto de vista formal tiene cabida en los Tratados europeos⁽¹⁾. El CESE espera que, teniendo en cuenta que el desarrollo sostenible constituye un objetivo general, éste experimente un fortalecimiento tras la aprobación de la futura Constitución.

2.1.2 La Comisión puede citar ya una amplia variedad de iniciativas en el marco de los trabajos que ha acometido con vistas a la consecución de un desarrollo sostenible. En los últimos años ha ido cobrando claramente mayor importancia e interés el intento de establecer la necesaria conexión entre los aspectos económicos, sociales y medioambientales. Como ejemplo cabe citar la invitación del Consejo Europeo de Cardiff, celebrado en junio de 1998, a todas las composiciones pertinentes del Consejo para que establecieran sus propias estrategias con el fin de dar efecto a la integración medioambiental y al desarrollo sostenible en sus ámbitos de competencias respectivos⁽²⁾. Lamentablemente, este proceso, aunque apenas se hable ya de él, en modo alguno puede darse por concluido satisfactoriamente. La estrategia de Lisboa, iniciada después, ha resultado ser hasta el momento insuficiente para el desarrollo sostenible, por lo que fue necesario (de conformidad con la decisión del Consejo Europeo de Gotemburgo) añadir un capítulo sobre medio ambiente.

2.1.3 El Consejo Europeo seleccionó en Gotemburgo, sobre la base de una Comunicación de la Comisión, cuatro de los seis temas que se propusieron como prioritarios para el debate sobre sostenibilidad. Estos cuatro temas son:

- el cambio climático
- el transporte
- la salud pública
- los recursos naturales.

No se incluyeron los temas de «lucha contra la pobreza» y «envejecimiento», lo que implica que la estrategia de sostenibilidad se centrará aparentemente en la dimensión medioambiental y no prestará tanta atención a los aspectos sociales. El CESE considera que esto es una señal inadecuada. El Comité estima que tales aspectos estructurales son fundamentales para una perspectiva a largo plazo, así como para tomar en consideración la dimensión global de la estrategia y, muy en especial, para la participación responsable de los ciudadanos en su mejora.

⁽¹⁾ Véase el artículo 2 del Tratado CE.

⁽²⁾ Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Cardiff, 15 y 16 de junio de 1998, apartado 34.

2.1.4 La Comisión ya ha comenzado a revisar su propia política, o al menos algunos ámbitos políticos, con el fin de aclarar si ya se está avanzando en la dirección adecuada para conseguir un desarrollo sostenible. Es probable que la revisión (parcial) más reciente haya tenido lugar con la presentación de la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo «Revisión de la política medioambiental 2003»⁽³⁾. En dicho documento se analiza el aspecto medioambiental de la sostenibilidad y la Comisión llega a conclusiones muy descorazonadoras⁽⁴⁾.

2.1.4.1 Por lo que respecta a la política de protección medioambiental, en el Consejo Europeo de Gotemburgo se anunció ya que se realizarían «progresos tangibles en el cumplimiento de los objetivos de Kioto para el año 2005»⁽⁵⁾. La revisión de la política medioambiental, sin embargo, pone de manifiesto que si la UE sigue aplicando la política actual, no será capaz de alcanzar los objetivos establecidos en Kioto.

2.1.4.2 En el ámbito del transporte, nada apunta tampoco a que la UE esté avanzando en la dirección correcta hacia una política más sostenible. Así, por ejemplo, se ha demostrado que las emisiones nocivas para la atmósfera causadas por el transporte siguen aumentando y que, sobre todo en los países candidatos, las tendencias «no son halagüeñas. Se ha producido un drástico descenso en el transporte ferroviario y de autobuses y un mayor crecimiento del transporte aéreo y de vehículos privados que en la UE»⁽⁶⁾.

2.1.4.3 En el sector de la sanidad, la Comisión señala que cada año hay que lamentar alrededor de 60 000 muertes en las grandes ciudades de la UE como consecuencia de la excesiva contaminación atmosférica. Uno de cada siete niños padece asma y el número de estos enfermos ha experimentado un drástico aumento en los últimos años⁽⁷⁾.

2.1.4.4 Por lo que atañe a los recursos naturales, las perspectivas tampoco son muy optimistas. La Comisión considera que persisten grandes problemas en la UE, sobre todo en relación con la biodiversidad⁽⁸⁾.

2.1.5 En diciembre de 2003, la Comisión llega finalmente a la conclusión de que, pese al gran número de medidas ya adoptadas en los últimos años en materia de protección del medio ambiente, todavía no ha sido posible «frenar las actuales tendencias medioambientales insostenibles» en medida suficiente⁽⁹⁾. Esta conclusión no es indudablemente halagüeña, pero no es tampoco en absoluto sorprendente. En efecto, ya en 1999, en la Comunicación de la Comisión «El medio ambiente en Europa: Hacia un desarrollo sostenible»⁽¹⁰⁾ se advierte que «el camino recorrido hacia la sostenibilidad ha sido manifiestamente corto» y que «las tendencias destacadas en la presente comunicación indican (...) que no estamos bien encaminados para conseguir un desarrollo sostenible».

⁽³⁾ COM(2003) 745 final de 3.12.2003 (véase también el anexo al presente documento).

⁽⁴⁾ Las cuales, por lo demás, coinciden plenamente con los estudios de la Agencia Europea de Medio Ambiente. Véase http://report-s.eea.eu.int/environmental_assessment_report_2003_10/en.

⁽⁵⁾ Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo (Gotemburgo), 15 y 16 de junio de 2001, apartado 28.

⁽⁶⁾ COM(2003) 745 final.

⁽⁷⁾ COM(2003) 745 final.

⁽⁸⁾ COM(2003) 745 final.

⁽⁹⁾ COM(2003) 745 final.

⁽¹⁰⁾ COM(1999) 543 final, p. 24.

2.1.6 La interpretación que hace el CESE con respecto a toda esta situación es que nos encontramos todavía al principio del camino, nada sencillo sin duda, hacia el desarrollo sostenible. Prueba de ello es también que la Comisión acaba de empezar a elaborar documentos sobre algunos de los ámbitos más importantes en materia de medio ambiente, que en un futuro darán origen a las correspondientes estrategias específicas. Hasta la fecha, el CESE no conoce ningún documento sobre la situación del debate en torno a la sostenibilidad desde el punto de vista económico y social.

2.1.7 En consecuencia, el cuadro que el CESE tiene actualmente ante sí es que:

- la Comisión es plenamente consciente de los problemas que han surgido en Europa en relación con el desarrollo sostenible,
- tanto teórica como prácticamente, ya se han elaborado y sometido a debate —y, a veces, incluso se han aplicado— instrumentos y medidas para combatir esos problemas (entre otras, cancelación de subvenciones perjudiciales, mayor fomento de procedimientos sostenibles, internalización de costes externos, etc.),
- tales medidas, sin embargo, no se han aplicado de forma suficientemente consecuenta.

2.1.8 El CESE, por tanto, no puede menos que mostrarse de acuerdo con las declaraciones de la propia Comisión acerca de que «muchas de las tendencias actuales insostenibles (...) surgen de la falta de atención a las interrelaciones entre sectores, lo que hace que las políticas en diferentes áreas trabajen unas contra otras en lugar de prestarse apoyo mutuamente. Esta falta de coherencia política encarece las políticas y les resta eficacia, obstaculizando de esta forma el progreso hacia el desarrollo sostenible⁽¹⁾».

2.1.9 El hecho de que la Comisión reconozca que algunas de sus políticas son más perjudiciales que beneficiosas para el desarrollo sostenible resulta aún tanto más significativo cuanto que la misma Comisión tiene la convicción de que el liderazgo político es indispensable en este ámbito: «Será necesaria una comunicación política sólida para efectuar los cambios que requiere el desarrollo sostenible. Aunque no cabe duda de que el desarrollo sostenible será benéfico para el conjunto de la sociedad, puede dar lugar a un juego difícil de concesiones y compromisos entre intereses contradictorios. Debemos afrontar estas decisiones con apertura y honradez. Los cambios en la actuación política deberán hacerse de forma justa y equilibrada, pero no deberá permitirse que los intereses sectoriales prevalezcan sobre el bienestar del conjunto de la sociedad»⁽²⁾.

2.1.10 Al CESE le llama la atención que en las reflexiones que la UE ha realizado hasta la fecha acerca de la sostenibilidad no se hayan abordado de forma clara, o al menos no se hayan comunicado en suficiente medida, cuestiones tan cruciales como la justicia intergeneracional (¿vivimos a costa de las futuras generaciones?), la justicia distributiva (¿vivimos a costa de otras sociedades, por ejemplo, del Tercer Mundo?) o la lucha global contra la pobreza. Seguramente esta situación podría

solventarse si la Comisión sometiera a examen permanente no sólo la dimensión medioambiental, sino también la dimensión económica y social en relación con el desarrollo sostenible. El Consejo Europeo de Estocolmo había pedido ya en 2001 que «las próximas orientaciones también deberían incluir el fomento del desarrollo sostenible»⁽³⁾. Sin embargo, hasta la fecha no se ha acometido tal tarea. En este sentido, las cuestiones mencionadas deberían someterse a un debate al menos tan intenso como el del problema de las consecuencias ecológicas que se tendrían a largo plazo si nuestro actual sistema de producción y consumo fuese adoptado sin cambio alguno por todas las personas que viven en el planeta⁽⁴⁾.

2.1.11 Las perspectivas financieras de la UE para 2007-2013⁽⁵⁾ habrían sido una ocasión favorable para dar un impulso decisivo al desarrollo sostenible. El Comité, no obstante, observa que no basta con seguir realizando sin cambio alguno las actuales políticas —cuyo carácter absolutamente problemático para el desarrollo sostenible ha quedado acreditado— y registrarlas a partir de ahora bajo el título presupuestario «Crecimiento sostenible». El CESE señala que «crecimiento sostenible» y «desarrollo sostenible» son por el momento dos cosas diferentes que deberían completarse, pero que también pueden entrar absolutamente en conflicto (véase punto 2.3), por lo cual es también necesario establecer una clara distinción en las previsiones financieras.

2.2 *¿Por qué no hemos logrado aún un avance significativo? ¿Dónde residen los problemas en el camino hacia el desarrollo sostenible?*

2.2.1 A juicio del CESE, el desarrollo sostenible progresa de modo insuficiente por las siguientes razones:

- no hay consenso sobre la evaluación de la situación actual, ni mucho menos sobre las medidas que han de tomarse, ni a nivel mundial ni en la UE, pero tampoco a nivel nacional, o a nivel regional o local;
- impera una gran confusión en torno al significado concreto del desarrollo sostenible y a las diferencias que pueden darse entre la evolución futura y las condiciones de vida actuales, lo que puede dar lugar a temores y resistencia por parte de sectores potencialmente afectados;
- hasta ahora no está claro cómo se estructurará y organizará la política de desarrollo sostenible en la actividad política diaria y qué aspecto concreto revestirá la integración de una perspectiva de sostenibilidad en todos los ámbitos políticos relevantes;
- tampoco está claro cómo puede solucionarse el conflicto potencial entre una política consecuente de fomento de la sostenibilidad y las disposiciones que adopte, por ejemplo, la Organización Mundial del Comercio (OMC)⁽⁶⁾.

⁽³⁾ Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo (Estocolmo), 23 y 24 de marzo de 2001, apartado 48.

⁽⁴⁾ El CESE recuerda que actualmente un 20 % de los seres humanos consume en torno al 80 % de los recursos totales. El 5 % de la población (EE.UU.) genera un 25 % del total de emisiones de CO₂ como consecuencia de un consumo de energía desmesurado.

⁽⁵⁾ Comunicación de la Comisión al Consejo Europeo y al Parlamento «Construir nuestro futuro común — Retos políticos y medios presupuestarios de la Unión ampliada (2007-2013)», COM(2004) 101 final.

⁽⁶⁾ Véase también el punto 6.

⁽¹⁾ COM(2003) 745 final, p. 27.

⁽²⁾ COM (2001) 264 final.

2.2.2 El Comité considera que la estrategia de desarrollo sostenible es el objetivo político general de los próximos decenios. Todas las políticas y programas actuales deben centrarse en el desarrollo sostenible, cumplir los objetivos de sostenibilidad a largo plazo y fomentarlos. Esto es válido para la estrategia de Lisboa (véase el punto 2.4) y para las demás estrategias y medidas en fase de elaboración.

2.2.3 Para estos fines políticos, la Comisión puede contar con un amplio respaldo de la población. Las encuestas revelan que una amplia mayoría de la población está de acuerdo con el principio de justicia intergeneracional y con el objetivo de no consumir más recursos que los que se producen, mientras que sólo una minoría había oído hablar del concepto de «desarrollo sostenible». Esto quiere decir que la gente se identifica con los objetivos generales de la política impulsora del desarrollo sostenible, pero sólo una minoría entiende el concepto. Esta situación apunta a la existencia de un grave problema de información que es preciso resolver.

2.2.4 Se ha alcanzado rápidamente un consenso en torno a algunas fórmulas un tanto vagas como: «es preciso lograr un desarrollo que satisfaga las necesidades del presente sin poner en peligro la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer sus propias necesidades»⁽¹⁾. Es evidente que nadie negará su respaldo a una declaración de este tipo.

2.2.5 Resulta muy sencillo recurrir a algunas formulaciones como «no hay que volver a caer en los mismos errores» (que tanto se emplea en el marco de la ampliación de la UE). Sin embargo, éstas no conducen a ningún sitio si no se llama a los errores por su nombre, o bien si se esbozan estrategias para contrarrestarlos, pero luego no se aplican. La política de transportes representa un ejemplo muy ilustrativo en tal sentido.

2.2.6 Uno de los objetivos de la estrategia de desarrollo sostenible, por tanto, debe ser definir con más claridad las tendencias negativas y desarrollar medidas para contrarrestarlas. Además, deben fomentarse más activamente los ejemplos y tendencias positivas.

2.2.7 Una estrategia se define como un plan preciso de actuación propia para alcanzar un objetivo calculando de antemano los factores que pudieran intervenir en la propia acción. En consecuencia, la futura estrategia de sostenibilidad debería:

- establecer objetivos claros;
- describir cada uno de los instrumentos dirigidos a lograr el objetivo u objetivos fijados, lo que implica asimismo definir con exactitud las respectivas responsabilidades, competencias y posibilidades de influencia;
- subdividir, si las circunstancias lo exigen, los objetivos a largo plazo en objetivos intermedios, cuyo cumplimiento o consecución pueda controlarse de forma periódica mediante indicadores de fácil comprensión;
- prestar atención a los factores que puedan generar problemas en este proceso;

⁽¹⁾ «Nuestro futuro común», Informe Brundtland de la Comisión Mundial para el Medio Ambiente y el Desarrollo, 1987.

- garantizar que todos los ámbitos políticos se analizarán y evaluarán siempre con ayuda de criterios de sostenibilidad.

2.2.8 Ahora bien, el desarrollo sostenible constituye más bien un proceso cualitativo que sólo muestra en parte objetivos claramente cuantificables y que puedan deducirse de cifras concretas. En el ámbito del desarrollo sostenible —a diferencia de muchas otras áreas políticas en que existen objetivos definibles, como lograr un x % de crecimiento, un y % de desempleo o alcanzar un valor umbral concreto— nunca se llegará al punto de poder decir que en un momento dado es preciso acometer una determinada acción o promulgar una ley para lograr una meta. No obstante, si mucha gente considera impreciso un objetivo político, resulta fundamental explicar mediante ejemplos concretos del entorno vital qué puede entenderse por desarrollo sostenible y qué consecuencias específicas se derivarán de la aplicación de una estrategia.

2.2.9 En el Dictamen de iniciativa de 31 de mayo de 2001⁽²⁾, el CESE expresó su satisfacción por la propuesta de estrategia de sostenibilidad de la UE presentada entonces y manifestó que «es consciente de que las políticas en materia de desarrollo sostenible incluyen, en parte, y por su propia naturaleza, un enfoque radical del desarrollo de la sociedad en el futuro. Se tendrán que tomar algunas decisiones difíciles en dicho proceso». Sin embargo, la estrategia de sostenibilidad de la UE es en este extremo sumamente vaga y abstracta, y no aclara qué modificaciones es preciso acometer en cada ámbito ni qué consecuencias tendrá una política a largo plazo para la economía y el comercio actuales.

2.2.10 El Presidente de la Comisión, Sr. Prodi, afirma en el prefacio del folleto informativo sobre sostenibilidad de la UE que «el desarrollo sostenible no es un concepto meramente académico sin importancia práctica», sino que «están en juego una serie de problemas reales y de opciones reales que dejan una honda impronta en nuestra vida cotidiana»⁽³⁾. No obstante, y debido al elevado grado de abstracción inherente, la estrategia no define con suficiente claridad ese profundo influjo. Aquí radica una de las carencias fundamentales que habrá de ser subsanada en el futuro.

2.2.11 El CESE se mantiene firme en su respaldo al desarrollo sostenible y está plenamente de acuerdo con que éste no constituye un lujo que puedan permitirse las sociedades «ricas» ni representa una alternativa entre varias posibles. Es preciso abandonar los modelos de producción y consumo que se hayan demostrado insostenibles. Al fin y al cabo, se trata de conservar los fundamentos que rigen la vida de los ciudadanos y que a su vez constituyen la base de la economía. En este sentido, el desarrollo sostenible es ineludible para hacer frente a los retos del futuro.

2.2.12 Habría que subrayar constantemente que el desarrollo sostenible entraña cambios sociales fundamentales. Los ciudadanos deben estar en condiciones, gracias a sus conocimientos y a su formación, de hacer que el desarrollo sostenible se convierta en una realidad y afrontar los retos que éste plantea para el futuro.

⁽²⁾ Dictamen del CESE sobre el tema «Preparación de una estrategia de la Unión Europea para el desarrollo sostenible», DO C 221 de 7.8.2001, pp. 169-177.

⁽³⁾ http://europa.eu.int/comm/sustainable/docs/strategy_en.pdf.

2.2.13 El CESE, al afirmar esto, es también consciente de que tendrán lugar modificaciones sustanciales, pero duda de que éstas sólo reporten beneficios. No obstante, si realmente se quiere avanzar, es necesario que los temas y objetivos abstractos remitan claramente a aspectos concretos de la vida cotidiana, es decir, que se transmita una impresión de cercanía en aquellos asuntos aparentemente remotos. En consecuencia, la estrategia deberá proporcionar respuestas para una amplia variedad de preguntas que permanecen abiertas, como, por ejemplo:

— ¿Cómo podría caracterizarse en concreto el concepto de «factor diez»⁽¹⁾, adoptado por la Comisión en su Comunicación «Hacia un desarrollo sostenible», según el cual a largo plazo debe dividirse por diez el consumo absoluto de recursos en los países industrializados y hacerse más equitativa su distribución a escala planetaria? ¿Habrá que convertir este concepto en obligatorio en el contexto de la estrategia de desarrollo sostenible? ¿Cómo pueden funcionar una economía (en expansión) o el transporte si sólo se dispone de la décima parte de las materias primas? ¿Dónde están los límites reales de la eficiencia de recursos? ¿Con qué instrumentos se podría —o se debería— aplicar este enfoque?

— ¿Qué características presentará una economía competitiva (que, además, sea capaz de crear puestos de trabajo altamente cualitativos) si las emisiones nocivas para el medio ambiente han de reducirse globalmente en un 70 %⁽²⁾? ¿Qué aspectos de la competitividad experimentarían cambios si el concepto de «factor diez» se transfiriese también al ámbito de la energía y la proporción de energías renovables debiese aumentar en un porcentaje muy superior al previsto hasta la fecha?

— ¿Qué sectores económicos sufrirán problemas si se les obliga a sufragar los cuantiosos costes externos de un método de producción insostenible? ¿Cuáles de estos sectores volverán a resurgir? ¿En qué consistirá exactamente este cambio estructural y cómo se organizará y respaldará desde el punto de vista político?

— ¿Cómo serán concretamente, por ejemplo, las medidas políticas para disociar el crecimiento del transporte y de la economía y qué repercusiones tendrán en la división del trabajo en el ámbito económico?

— ¿Cómo se procederá concretamente a anular las subvenciones que son incompatibles con el desarrollo sostenible? ¿Cuáles son exactamente?

(1) Véase COM(1999) 543 de 24.11.1999, p. 16, punto 4.4 (Explotación y gestión eficaces de los recursos), así como el Dictamen del CESE sobre la Comunicación de la Comisión «El medio ambiente en Europa: Hacia dónde encauzar el futuro - Evaluación global del Programa comunitario de política y actuación en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible: Hacia un desarrollo sostenible», DO C 204 de 18.7.2000, pp. 59-67.

(2) Lo que podría exigir a Europa una reducción aún más elevada en vista de las tasas globales de incremento previsibles.

— ¿De qué modo (y hasta cuándo) se va a garantizar la internalización de los costes externos? ¿Qué consecuencias tendrá este proceso, por ejemplo, en el sector de los transportes, donde la propia Comisión manifiesta que «menos de la mitad de los costes medioambientales externos (...) repercuten en los precios de mercado», lo que supone que «se fomenta un modelo de demanda insostenible»⁽³⁾? ¿Qué efectos tendría para el sector de la energía que se imputaran al consumidor final los costes externos que genera la producción de electricidad, los cuales ascienden a una media de 4 o 5 céntimos por kilovatio/hora en el caso del carbón y de 3 a 6 céntimos por kilovatio/hora en el caso del petróleo⁽⁴⁾?

2.2.14 Si en el marco de la estrategia no se dan respuestas viables a estas cuestiones, cabe el riesgo de que en determinados medios se promuevan miedos y temores que en último término acaben provocando oposición contra una política adecuada. Este riesgo será particularmente importante si se suscita la impresión de que el desarrollo sostenible significa un obstáculo y una amenaza para la economía, antes que una oportunidad para el futuro. El CESE teme que en Europa se haya llegado exactamente a esa situación. Por esta razón el desarrollo sostenible se ha paralizado y por esta razón no se pueden registrar mejores resultados.

2.2.15 La importante —y encomiable— declaración formulada por el Consejo Europeo de Gotemburgo no contribuye tampoco por el momento a cambiar en nada la situación. En ella se afirma que «la definición de objetivos de desarrollo sostenible claros y estables proporcionará considerables oportunidades económicas. Se podrá así impulsar un nuevo ciclo de innovación tecnológica y de inversión que genere crecimiento y empleo»⁽⁵⁾. Hasta ahora, este importante mensaje, que el CESE suscribe, no se ha transmitido de forma verosímil a amplios sectores de la población, o bien estos no han tenido noticia de él. El desarrollo sostenible no se reconoce todavía como un verdadero motor económico y de crecimiento.

2.2.16 Para el Comité, es indudable que la puesta en práctica del desarrollo sostenible exigirá considerables inversiones, por ejemplo en rehabilitación de edificios, sistemas de transporte, producción sostenible de energía y promoción de tecnologías medioambientales. Estas inversiones, que crearán muchos puestos de trabajo y reactivarán el crecimiento, son indispensables para la realización del desarrollo sostenible.

2.2.17 La realización de la estrategia de desarrollo sostenible requiere tener debidamente en cuenta la cuestión de la asignación de recursos financieros. Basándose en la consulta y la participación de la sociedad civil organizada, la política deberá crear las condiciones generales necesarias para un entorno propicio para las correspondientes inversiones. En este sentido, el sector público deberá fijar prioridades de inversión consecuentes. Pero también en el sector privado se necesitarán importantes inversiones que puedan generar efectos positivos desde el punto de vista de las políticas económica y de empleo.

(3) SEC(1999) 1942 de 24.11.1999, p. 14.

(4) Datos extraídos de: «External Costs — Research results on socio-environmental damages due to electricity and transport»; Comisión Europea — Investigación comunitaria, 2003.

(5) Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo (Gotemburgo), 15 y 16 de junio de 2001, apartado 21.

2.2.18 No obstante, si no se logra poner de manifiesto que el desarrollo sostenible supone para la economía nuevas e importantes oportunidades, no será posible abrir un debate político constructivo sobre el desarrollo sostenible y el camino hacia la sostenibilidad.

2.2.19 Además de que los objetivos y los instrumentos políticos son excesivamente vagos y abstractos, otro de los defectos de la estrategia de sostenibilidad reside seguramente en el desconocimiento del lugar exacto al que ir para encontrar todas las formulaciones, lo cual desconcierta incluso a los observadores interesados. El CESE observa que hasta la fecha ha salido a la luz una cantidad ingente de documentos que abordan el tema con mayor o menor grado de intensidad y profundidad⁽¹⁾. No está claro para el lector interesado cuáles de estas declaraciones y exigencias poseen carácter vinculante, y los fragmentos de la UE publicados en Internet tampoco son de gran ayuda en este sentido.

2.2.20 El CESE reconoce que para la Comisión es muy difícil atraer la atención de los ciudadanos hacia aquellos aspectos del debate sobre la sostenibilidad por los que estos no se sienten directamente afectados. En primer lugar, cabe citar los problemas vinculados de forma relativamente estrecha al entorno vital (como la protección de la naturaleza: muchas personas se preguntan dónde reside la gravedad de que disminuya la diversidad biológica o de que existan menos cigüeñas; y aún es más complejo transmitir la idea de que los grandes depredadores, como el lobo y el lince, son especies protegidas que pertenecen al patrimonio cultural y natural europeo). Mucho más complicado resulta todavía atraer la atención sobre los temas de la justicia distributiva y la justicia intergeneracional ya citados. Aunque en general se admite que la vida de las generaciones futuras transcurrirá sin sobresaltos, se observa una tendencia a trasladar a un segundo plano muchos aspectos de la vida que no son cuantificables desde el punto de vista económico, lo cual no facilita precisamente el debate sobre la sostenibilidad.

2.3 Necesidad de aclaración de cuestiones de comprensión básicas

2.3.1 Para el CESE, desarrollo sostenible significa un desarrollo activo de la economía de mercado completado con cuestiones ecológicas y aspectos tales como la justicia intergeneracional y distributiva.

2.3.2 El CESE estima que tal evolución, que seguramente no será sencilla, es una necesidad indispensable: la nueva estrategia de desarrollo sostenible deberá aclarar que, en su realización, las condiciones marco económicas, sociales y medioambientales se fijarán de tal modo que la competitividad del espacio económico europeo se verá lo menos perjudicada posible por el desarrollo sostenible, sino que por el contrario se reactivará el crecimiento.

⁽¹⁾ Así, por ejemplo, sólo en la publicación titulada «Estrategia de la Unión Europea para el desarrollo sostenible» se incluyen ya fragmentos de las Conclusiones del Consejo Europeo de Gotemburgo, la Comunicación de la Comisión «Estrategia de la Unión Europea para el desarrollo sostenible», el Documento de consulta para la elaboración de una estrategia de desarrollo sostenible y el Acta de una audiencia sobre este mismo tema organizada conjuntamente por la Comisión y el CESE. Además, existen el Sexto programa de acción para el medio ambiente, la Estrategia de Lisboa y otras estrategias que aparecerán en un futuro próximo, como la relativa al uso sostenible de los recursos naturales (nota: se completará).

2.3.3 El Comité es consciente de que la industria desempeña un papel decisivo en el desarrollo y aplicación de tecnologías más avanzadas para frenar tendencias no sostenibles y uso de los recursos. Para cumplir su función, la industria necesita ser competitiva, y sólo las empresas competitivas podrán aumentar el empleo y contribuir a la consecución de los objetivos sociales.

2.3.4 En el debate sobre la sostenibilidad no se desdeña trabajar con imágenes. Una de ellas muestra los tres pilares plenamente equiparables y equivalentes sobre los cuales se sustenta el desarrollo sostenible: el pilar económico, el social y el medioambiental.

2.3.5 Según estos, los tres pilares estarían estrechamente relacionados entre sí, de modo que la organización de las políticas debería tener cuidado de no poner en peligro la actual relación de estabilidad. Sobre todo en épocas de dificultades económicas (como la que atraviesa hoy día Europa), es preciso –se dice– evitar crear desasosiego en el ámbito económico, es indispensable alcanzar un crecimiento sostenible y, en caso necesario, al menos momentáneamente, deberán hacerse recortes en el ámbito de la protección medioambiental o de la política social.

2.3.6 A este modelo de los tres pilares se opone la imagen de «un canal navegable delimitado con boyas». Las boyas representan los límites medioambientales y sociales, y en el interior del canal el barco (que simboliza a la economía) puede navegar libremente, siempre y cuando no abandone el cauce.

2.3.7 El CESE recomienda encarecidamente a la Comisión que examine estas metáforas y la filosofía subyacente en el debate sobre la sostenibilidad y entable discusiones al respecto. El Comité está seguro de la necesidad de que exista un equilibrio entre el aspecto económico, el social y el medioambiental. Estas tres dimensiones, pilares o elementos están estrechamente ligados. El medio ambiente natural es esencial porque constituye la base y la fuente de toda actividad económica, susceptible a su vez de garantizar el bienestar social y una buena calidad de vida. Por tanto, un medio ambiente natural estable y sano es condición previa para el desarrollo sostenible. Pero tampoco cabe duda de que el desarrollo sostenible es mucho más que una «simple» política de protección del medio ambiente camuflada con un aspecto y con unos métodos nuevos.

2.3.8 Los Jefes de Estado y de Gobierno se reunieron en Río de Janeiro, en 1992, y en Johannesburgo, en 2002, porque era perceptible que el modelo económico vigente hasta esos momentos estaba llegando a unos límites. Era evidente que existían problemas sociales y medioambientales provocados por determinados modos económicos, para cuya solución la protección técnica del medio ambiente también choca con ciertos límites.

2.3.9 El CESE, en consecuencia, considera oportuno someter a debate en el contexto de la estrategia de sostenibilidad todas aquellas cuestiones que hasta la fecha se consideraban prácticamente tabú. Una de ellas es la del crecimiento económico permanente como objetivo principal y aspecto clave de todas las políticas. Naturalmente, el CESE ha señalado una y otra vez en los últimos años la importancia que posee el crecimiento para el desarrollo económico, y también en el marco de la estrategia de Lisboa se pronunció a favor de una iniciativa de crecimiento.

2.3.9.1 El Comité, no obstante, cree que es conveniente hacer una distinción más clara en materia de crecimiento. Convendría en especial identificar claramente los ámbitos en los que el crecimiento es, también desde la perspectiva de la sostenibilidad, particularmente oportuno. Uno de estos ámbitos (coincidiendo en ello con la opinión de la Comisión) es el sector de las energías renovables. Sin embargo, hoy día este sector sigue considerándose con frecuencia demasiado caro y, por tanto, problemático para la economía frente a otras fuentes de energía menos sostenibles debido a las actuales condiciones marco. Así pues, es preciso cambiar esas condiciones mediante instrumentos explícitos de política oficial y corresponde a la estrategia de sostenibilidad definir claramente y otorgar carácter vinculante al modo en que deben acometerse dichos cambios.

2.3.9.2 Por otra parte, es necesario identificar los ámbitos en los que no es oportuno, e incluso es contraproducente, que se siga registrando un crecimiento. En Alemania se invierten 40 000 millones de euros anuales en los denominados gastos sanitarios ⁽¹⁾, porque muchas personas no cuidan su dieta o no se mueven suficientemente. De este modo, cada ciudadano alemán «aporta» como consecuencia de malos hábitos en materia de salud una contribución media al PIB superior a la que aporta un ciudadano indio por el conjunto de las actividades económicas del país (alrededor de 470 euros al año). Desde el punto de vista del desarrollo sostenible, no es conveniente que se siga registrando un crecimiento en este sector (aunque ello suponga a la vez la creación de nuevos puestos de trabajo). Desde este punto de vista, la sostenibilidad puede ser sin duda un factor parcialmente limitador del crecimiento económico. Este ejemplo ilustra también que el PIB es ciertamente un indicador útil para actividades económicas, pero que, con independencia de ello, no constituye por sí solo un indicador adecuado del bienestar de una sociedad ni un criterio fiable para determinar la salud de la población o la situación del medio ambiente (y, por lo demás, no pretende tampoco cumplir esta función).

2.3.9.3 No obstante, el asunto del crecimiento no representa únicamente una cuestión cualitativa que afecta a Europa, sino que también posee una dimensión cuantitativa a escala internacional. La Comisión señala en su Comunicación «El medio ambiente en Europa» ⁽²⁾ que, con la creciente globalización, el incremento del volumen de transacciones comerciales y la adopción de los patrones de comportamiento occidentales, el PIB por habitante ha aumentado un 40 % entre 1990 y 2010 y registrará un aumento del 140 % hasta el año 2050. A pesar de que se prevé que se transfieran los conocimientos científicos y las tecnologías de lucha contra la contaminación, «puede (este

hecho) influir también sobre las emisiones de CO₂ a nivel mundial que, según las previsiones, pueden llegar a triplicarse antes de 2050». El desastre climático alcanzaría proporciones inusitadas.

2.3.10 En el marco del debate sobre la sostenibilidad, la Comisión debería prestar también mayor atención al modo que deba adoptar en el futuro el desarrollo de la productividad. En este contexto, el CESE se ofrece gustosamente como interlocutor. No cabe duda de que el desarrollo de las empresas pasa ineludiblemente por mejorar la productividad. Ésta siempre se ha considerado el motor del empleo y el bienestar, pues hasta la fecha su incremento siempre ha ido asociado a una mayor oferta de bienes y servicios a precios más bajos, lo cual estimula la demanda y permite crear nuevos puestos de trabajo.

2.3.10.1 Una productividad elevada no constituye, en términos meramente económicos, un indicador de sostenibilidad. Por citar un ejemplo: desde el punto de vista económico, Brasil es sin duda el mayor productor de azúcar del mundo. Sin embargo, los beneficios van destinados exclusivamente a una serie de multinacionales, mientras que la población y el medio ambiente brasileños están sometidos a una explotación extrema.

2.3.10.2 La productividad, no obstante, ha de ser reorientada hacia el desarrollo sostenible. No sólo debe ser medida en términos de valor del producto dividido por su coste de producción, sino evaluada en un contexto más amplio, completándolo con calidad de vida y menor uso de recursos no renovables a escala mundial.

2.3.10.3 Las orientaciones futuras de la productividad deberían utilizarse como motor del desarrollo sostenible: mejoras en el uso de medio ambiente, materias primas o energía son ejemplos de progresos en materia de productividad que impulsan el desarrollo sostenible. Los Gobiernos y la Unión Europea deben emprender políticas intervencionistas para ofrecer incentivos coherentes con esta reorientación.

2.3.11 En el debate sobre la sostenibilidad es preciso poner sobre la mesa una serie de asuntos que hasta la fecha se han considerado polos diametralmente opuestos («necesitamos crecimiento a cualquier precio» frente a «el crecimiento no puede ser sostenible», o «la evolución de la productividad es el motor de la economía» frente a «la productividad genera cada vez más problemas sociales y medioambientales»). El motivo es que el desarrollo sostenible depende, en mucho mayor medida que otras áreas políticas, de un amplio consenso social.

2.4 *La relación de la estrategia de Lisboa y la estrategia de sostenibilidad*

2.4.1 La estrategia de Lisboa se distingue de la estrategia de sostenibilidad en tres puntos fundamentales, pues:

- se centra plenamente en el crecimiento económico y en las reformas económicas, con el objetivo de conseguir más y mejores puestos de trabajo y más cohesión económica y social;

⁽¹⁾ Se trata en realidad de gastos para el tratamiento de enfermedades.
⁽²⁾ COM(1999) 543 final de 24.11.1999, p. 23.

- tiene un plazo claramente delimitado (2010 como fecha límite);
- y se centra de forma casi exclusiva en Europa (pretende convertir a Europa en la economía basada en el conocimiento más competitiva del mundo).

2.4.2 El CESE considera positivo que, gracias a la Cumbre de Gotemburgo, se haya añadido un capítulo sobre medio ambiente a la estrategia de Lisboa y se haya decidido una estrategia para el desarrollo sostenible, aunque el contenido de esta última fuera relativamente limitado⁽¹⁾. La circunstancia de que, muy recientemente, el Consejo haya pedido de nuevo que se integre de modo más decidido el enfoque medioambiental en la estrategia de Lisboa revela que al respecto sigue habiendo carencias. Una mayor integración de la protección del medio ambiente puede promover la coherencia entre la estrategia de Lisboa y la de sostenibilidad, aunque está claro que no se puede hablar de automatismo en este contexto.

2.4.3 Cabe asimismo señalar que algunos asuntos importantes, cuya relevancia para el desarrollo sostenible fue puesta de relieve en Río de Janeiro y Johannesburgo, no son directamente objeto de la estrategia de Lisboa ni tampoco dimanan de su aplicación (por ejemplo, la justicia distributiva y la justicia intergeneracional).

2.4.4 Las dos estrategias deben ser coherentes en lo que concierne al objetivo general de un desarrollo sostenible a largo plazo. Esto significa que los objetivos en materia de desarrollo sostenible deben aplicarse a todos los sectores incluidos en la estrategia de Lisboa, que de esta manera puede y debe constituir una fase intermedia en el proceso de consecución del desarrollo sostenible, pero que en ningún caso ha de suplantar a una estrategia de sostenibilidad a largo plazo.

2.4.5 En cuanto al crecimiento sostenible que resulte de la estrategia de Lisboa, debe tratarse de un crecimiento cualitativo, disociado en mayor medida del consumo de recursos, ya que sólo este tipo de crecimiento económico es compatible con el desarrollo sostenible. Pero esto supone también que la estrategia de Lisboa puede contribuir a la estrategia de sostenibilidad si fomenta una reestructuración económica que impulse un modelo más sostenible.

2.4.6 Las inversiones en el marco de la iniciativa de crecimiento de la UE deben atenerse en consecuencia –al igual que los demás gastos de la UE– a los criterios de sostenibilidad. En este contexto, el CESE señala que dentro de la sociedad civil organizada ya se han iniciado sobre este asunto diversas reflexiones⁽²⁾. El CESE recomienda a la Comisión que elabore una comunicación específica dirigida al Consejo, el Parlamento, el

Comité de las Regiones y el CESE en la que ponga de relieve que las inversiones de la UE (incluidas las de el BEI) en proyectos de transportes, energía y otras infraestructuras son coherentes con la política de desarrollo sostenible.

3. La necesidad de una ampliación de la estrategia

3.1 El CESE considera muy conveniente centrarse en determinados asuntos, aunque advierte que esta actitud acarrea el riesgo de que algunos aspectos importantes del desarrollo sostenible puedan pasar a un segundo plano. Desde el punto de vista del contenido, es preciso ahondar en las cuestiones de alcance mundial que fueron centro de atención de los debates de Río y Johannesburgo, pero que apenas encuentran cabida en la actual estrategia de sostenibilidad de la UE (como la influencia que ejerce nuestra gestión económica sobre la pobreza del mundo, la justicia intergeneracional y la justicia distributiva).

Intensificación del debate sobre la dimensión social

3.2 En el plan de aplicación de la Cumbre de Río, celebrada en 1992, la lucha contra la pobreza se añadió a los cuatro ámbitos políticos abordados en Gotemburgo. También en el proyecto sobre la estrategia de la sostenibilidad presentado en el Consejo Europeo de Gotemburgo⁽³⁾ se señalaba que «uno de cada seis europeos vive en situación de pobreza». Sin embargo, el Consejo no se refirió a los dos temas fundamentales que tienen que ver con los aspectos sociales⁽⁴⁾. No obstante, el desarrollo sostenible en el seno de la UE no sólo tiene que centrarse en la pobreza de los países comunitarios, sino también en las repercusiones de nuestras actividades económicas sobre la pobreza en el mundo o las oportunidades de las futuras generaciones. El CESE cree que hasta la fecha no se ha prestado suficiente atención a la cuestión de la justicia distributiva e intergeneracional. El hecho de que la cuantía de los fondos de ayuda al desarrollo no alcance siquiera la mitad del volumen prometido es sólo un indicio de que todavía falta mucho para que se pueda hablar de una política coherente. Esta carencia no se puede compensar tampoco con iniciativas del tipo «Todo, salvo armas».

3.3 Junto a la lucha contra la pobreza, en el primer proyecto de la estrategia para el desarrollo sostenible la Comisión mencionó también como tema prioritario el problema del envejecimiento de la población. Aunque ambos asuntos se introdujeron al menos de forma literal en la estrategia de Lisboa, no aparecen de nuevo en la estrategia de sostenibilidad, aplicable a más largo plazo, porque ésta aborda prioritariamente temas medioambientales. Esto tiene que subsanarse y la dimensión social ha de debatirse con mayor detenimiento.

⁽¹⁾ Conclusiones de la Presidencia — Consejo Europeo de Gotemburgo, 15 y 16 de junio de 2001. Extractos de los apartados 20 y 21: «El Consejo Europeo acuerda una estrategia para el desarrollo sostenible que completa el compromiso político de la Unión con la renovación económica y social, añade una tercera dimensión ambiental a la estrategia de Lisboa y adopta una nueva orientación en la definición de políticas.» (...) «La definición de objetivos de desarrollo sostenible claros y estables proporcionará considerables oportunidades económicas. Se podrá así impulsar un nuevo ciclo de innovación tecnológica y de inversión que genere crecimiento y empleo.»

⁽²⁾ Véase, por ejemplo, la plataforma «Investing for a sustainable future», en la cual presentan sus propuestas respectivas la Oficina Europea de Medio Ambiente, la Confederación Europea de Sindicatos (CES) y la Plataforma de las ONG europeas del sector social.

⁽³⁾ Comunicación de la Comisión «Desarrollo sostenible en Europa para un mundo mejor: Estrategia de la Unión Europea para un desarrollo sostenible», COM(2001) 264 final de 15.5.2001.

⁽⁴⁾ La lucha contra la pobreza y el envejecimiento.

3.4 Además de los temas globales arriba mencionados, la futura estrategia deberá abordar también el tema de «empleo y medio ambiente»: ¿cómo crear nuevos puestos de trabajo cualificado con la protección medioambiental y el desarrollo sostenible?

3.5 Debido a la gran importancia de la dimensión social del desarrollo sostenible, es preciso especificar y debatir en términos concretos la relación existente entre las exigencias sociales y las económicas y medioambientales.

3.6 En consecuencia, el CESE destaca la necesidad de prestar más atención a la dimensión social a la hora de revisar la estrategia de desarrollo sostenible. De lo contrario, se verá perjudicada toda la estrategia y el respaldo que recibe.

3.7 El CESE propone que las cuatro áreas que conforman la dimensión social centren gran parte de los esfuerzos de la próxima revisión de la estrategia comunitaria de desarrollo sostenible y sean también centro de especial atención después de 2010:

3.7.1 Una vida laboral sostenible centrada en la calidad del trabajo en una sociedad de pleno empleo. La calidad del trabajo consiste en crear una buena vida laboral a lo largo de toda la vida profesional del individuo. Las crecientes exigencias de movilidad y flexibilidad deben ser satisfechas con amplios recursos para fomentar el aprendizaje a lo largo de toda la vida y nuevas formas adaptadas de protección social. Vida laboral y vida familiar deben hacerse más conciliables. En el lugar de trabajo se debe dar prioridad a la salud y la seguridad, la organización del trabajo y la jornada laboral con miras a incrementar la satisfacción y confianza en sí mismo del trabajador. La igualdad entre hombres y mujeres es uno de los elementos esenciales de las políticas destinadas a mejorar la calidad del trabajo.

3.7.2 Las consecuencias económicas y sociales del envejecimiento de la población requieren detenidos análisis con miras a anticipar los cambios de sociedad y adaptar las políticas necesarias. En todos los Estados miembros se han llevado a cabo o se están realizando reformas encaminadas a lograr pensiones sostenibles a largo plazo. En particular, la tendencia a la jubilación antes de los sesenta años de edad que se observa en muchos países está ejerciendo presión en los sistemas de pensiones. Conviene fomentar la solidaridad entre las generaciones. Las políticas deben centrarse en el bienestar de los niños y sus familias con el fin de sentar las bases del bienestar de las próximas generaciones. Muchos niños viven en condiciones de pobreza, abandonan pronto la escuela y tienen un futuro sombrío. El Comité se propone elaborar un dictamen sobre las relaciones entre generaciones; el dictamen se centrará también en el papel de la sociedad civil organizada en la tarea de salvar las distancias que separan a las generaciones.

3.7.3 La sociedad debe integrar a todos los ciudadanos concediéndoles derechos y brindándoles la oportunidad de ejercerlos. La erradicación de la pobreza es un objetivo clave. Los que carecen de domicilio, toxicómanos, delincuentes y demás grupos excluidos deben ser reintegrados en la sociedad. Las minorías étnicas, inmigrantes y demás grupos vulnerables frente a la exclusión son grupos destinatarios prioritarios para

políticas activas de inclusión social. La realización de esfuerzos sistemáticos dirigidos a prestar respaldo a la educación y la formación debe ser tarea prioritaria. Las políticas integradoras de la inclusión de todos los ciudadanos son una de las medidas cruciales para mejorar las posibilidades de una buena calidad de vida.

3.7.4 El tema de la asistencia sanitaria y aparición de nuevos riesgos para la salud se ha hecho cada vez más urgente en los últimos años. La UE y los Estados miembros han adoptado iniciativas en respuesta a informes alarmantes sobre riesgos sanitarios en materia de alimentación, agua, productos químicos, tabaco, etc. La UE, por su parte, ha reaccionado con la elaboración de un programa combinado que fomenta la salud, la asistencia sanitaria, y sobre todo los programas de lucha contra las enfermedades provocadas por factores medioambientales y modos de vida erróneos. Se observa, no obstante, una falta de coordinación y cooperación entre los diversos programas de fomento de la salud y lucha contra los riesgos sanitarios. El Comité ha subrayado esto en una serie de dictámenes. El Comité estima que la seguridad sanitaria es una obligación colectiva y un derecho fundamental para los ciudadanos. El Comité elaborará un dictamen sobre este asunto con vistas a extraer conclusiones de las crisis y elaborar un sistema innovador en materia de análisis prospectivo que sirva de base para futuros debates. En este contexto, el Comité destacará los efectos coste-beneficio de los recursos gastados en asistencia sanitaria.

3.7.5 Una Carta de Desarrollo Social sostenible que cubra los sectores mencionados y los derechos fundamentales de los ciudadanos en dichos sectores es un instrumento que resultaría muy estimulante. La Carta tendría que ir acompañada de un programa de acción de la UE destinado a coordinar las diversas acciones y asistir a los Estados miembros en la determinación de los campos prioritarios. El Comité subraya que este enfoque podría tener un valor añadido específico desde el punto de vista de la ampliación, presente y futura, de la Unión Europea.

La coherencia de la política comunitaria

3.8 La nueva estrategia debe señalar el modo en que pueden armonizarse en un futuro los gastos de los fondos estructurales y el debate sobre la sostenibilidad dentro del marco del nuevo período de financiación de la UE (que comienza en 2007). El «establecimiento del desarrollo sostenible como objetivo amplio y global de la cohesión»⁽¹⁾ constituye una de las ideas propuestas por la Comisión que sería conveniente aplicar. Para garantizar una mayor coherencia, es necesario que la Comisión marque a los destinatarios de los fondos estructurales pautas cualitativas claras. El CESE espera con interés el debate sobre las nuevas perspectivas financieras y la inclusión de herramientas y mecanismos de control para fomentar la sostenibilidad. No cabe seguir aceptando que, por ejemplo, la Comisión critique por un lado la organización de la política de transportes (véase punto 2.1.4.2) y, sin embargo, a veces participe de forma directa en su financiación, por ejemplo a través de los fondos estructurales. Estas contradicciones deben ser subsanadas. A la hora de conceder subvenciones, la UE debe establecer condiciones en materia de sostenibilidad y velar por el cumplimiento de dichas condiciones.

⁽¹⁾ COM(2003) 745 final, p. 34.

3.9 También es preciso someter a una evaluación más pormenorizada el desarrollo regional general de los Estados miembros, que es cofinanciado con fondos estructurales. En el marco de los Fondos Estructurales, la principal medida comunitaria de financiación destinada al sector agrícola en los últimos años fue una subvención a la inversión de 40 millones de euros dirigida a ampliar una gran lechería en Sajonia (Alemania). Esta explotación es sin duda una de las más rentables y productivas de Europa, gracias a la subvención de la UE y a la utilización de leche barata procedente de la República Checa. Corresponde a la Comisión, en el marco de la estrategia de sostenibilidad, decidir si la financiación destinada a fomentar la centralización de estructuras de transformación es compatible con los objetivos del desarrollo sostenible. Los contribuyentes europeos tienen sin duda derecho a saber si los proyectos de inversión cofinanciados por la UE son compatibles con los conceptos de sostenibilidad. Por consiguiente, se tendrá que proceder a una especie de «evaluación del impacto de sostenibilidad».

3.10 También sería propio de la coherencia política analizar si la política de investigación y desarrollo guarda plena conformidad con el debate sobre la sostenibilidad.

3.11 Lo mismo ocurre con la política fiscal y financiera, aunque el CESE es consciente de que esta responsabilidad corresponde más bien a los Estados miembros que a la UE. ¿Qué relación guarda el pacto de estabilidad con la sostenibilidad? ¿Pueden promover la sostenibilidad nuevas iniciativas en materia de política fiscal⁽¹⁾? El CESE propone a la Comisión que cualquier reforma del pacto de estabilidad y crecimiento integre directamente criterios medioambientales y sociales, y que estos sean tan vinculantes como los criterios económicos y financieros. En lo que respecta a la utilización de instrumentos económicos, en estos últimos años se ha registrado un recurso mayor a los impuestos y tasas medioambientales y se observa un avance lento pero progresivo hacia una reforma fiscal medioambiental, a medida que algunos países modifican su base fiscal, reduciendo los impuestos sobre el trabajo y aumentando las tasas y otras cargas sobre la contaminación, los recursos y los servicios medioambientales⁽²⁾.

3.11.1 La elaboración y puesta en práctica de programas de adquisiciones públicas concebidos en el sentido del desarrollo sostenible se haría más perceptible, ya que la contratación pública representa el 16 % del PIB de la UE y desempeñaría también el importante papel de señal, por ejemplo: para la economía o los presupuestos privados.

3.12 El Comité, por otra parte, no duda de que el papel de las empresas es crucial para progresar por la vía del desarrollo sostenible. En su opinión, la UE debería elaborar una política de producción y de consumo sostenible y comprometerse a ponerla en práctica, sobre la base del diálogo y de la asociación

entre las empresas europeas y los poderes públicos, conforme a las conclusiones de la cumbre mundial de Johannesburgo. El objetivo sería fomentar las medidas que promuevan la eficacia de los productos y de los procesos de producción, así como los modelos de consumo sostenible, con el fin de aprovechar al máximo los recursos disponibles y reducir al mínimo la producción de residuos. Debería animarse a las organizaciones empresariales europeas a asumir un papel de liderazgo en la producción de modelos de consumo y de producción sostenibles que respondan a las necesidades de la sociedad sin sobrepasar los límites que impone la protección del medio ambiente⁽³⁾.

4. Las consecuencias de la ampliación

4.1 Las negociaciones de adhesión no tuvieron por objeto el desarrollo sostenible, sino la adopción del acervo comunitario. No cabe duda de que los problemas que se deben resolver con el desarrollo sostenible no surgieron del incumplimiento de la legislación vigente, sino en el marco de la misma.

4.2 Casi todos los nuevos Estados miembros ya han elaborado, en calidad de miembros de Naciones Unidas, una estrategia nacional de desarrollo sostenible. Al igual que ocurre en los actuales Estados miembros, se observan grandes contradicciones entre las estrategias de sostenibilidad y la política que realmente se aplica (véase el punto 5).

4.3 El CESE ha abordado en muchos de sus dictámenes los problemas económicos, sociales y medioambientales de los futuros Estados miembros y de los países candidatos. Coincide con la Comisión en señalar que, por una parte, la situación medioambiental ha experimentado en parte y seguirá experimentando en el futuro una mejora radical gracias a los avances técnicos, como por ejemplo la instalación de filtros o la construcción de plantas depuradoras. Por otra parte, se observan tendencias claramente insostenibles⁽⁴⁾.

4.4 El ejemplo de la eficiencia energética, que en parte ha resultado desastrosa, como por ejemplo en los edificios, puede servir para ilustrar que la conservación de los recursos, la protección del medio ambiente y la creación de puestos de trabajo, sobre todo en el sector de las PYME, podrían perfectamente ir de la mano. Sin embargo, no se percibe una orientación estratégica similar en las políticas de los países candidatos.

4.5 En general, en los futuros Estados miembros y en los países candidatos se observa más bien una tendencia a adoptar con relativa rapidez los modelos de producción y consumo vigentes en la UE y, en consecuencia, a reproducir los mismos problemas de sostenibilidad que afrontan actualmente los Estados miembros de la Unión.

(1) Así, por ejemplo, resulta llamativo que la mano de obra (a pesar de ser excedentaria) esté sometida a fuertes presiones fiscales en todos los países europeos, mientras que la carga impositiva que grava al «medio ambiente», que es un bien cada vez más escaso, resulta insignificante.

(2) Véase, por ejemplo, la publicación más reciente de Eurostat: Environmental taxes in the European Union 1980-2001. First signs of a relative «green tax shift»—Eurostat 2003.

(3) Por ejemplo, siguiendo el ejemplo dado a nivel mundial por el Consejo Empresarial Mundial de Desarrollo Sostenible.

(4) Por ejemplo, en el sector del transporte, y también en el de la agricultura. Así, por ejemplo, el mayor productor estadounidense de ganado porcino (Smithfield) está invirtiendo actualmente en inmensas instalaciones de engorde en Polonia, lo que no tiene nada que ver con la agricultura sostenible (o multifuncional).

4.6 Será de importancia decisiva transmitir a los ciudadanos de los nuevos Estados miembros y de los países candidatos la idea de que el desarrollo sostenible también supone para ellos un beneficio y en ningún caso una renuncia a la nueva «calidad de vida» que acaban de conseguir. Si se fracasa en este extremo, la aplicación de la estrategia de sostenibilidad resultaría más compleja por el simple hecho de que las iniciativas de la Comisión pueden toparse en el Consejo con una mayor oposición por parte de los representantes de los futuros Estados miembros y de los países candidatos.

4.7 Es preciso que al nivel de la UE se establezcan las condiciones y se vele por que los fondos de ayuda se asignen teniendo en cuenta los criterios de sostenibilidad. En los nuevos Estados miembros deben llevarse a cabo actividades de información en el ámbito político y en las administraciones públicas, con el fin de prestar ayuda de carácter práctico a los organismos competentes en los procesos de toma de decisiones ⁽¹⁾.

5. Relación entre la estrategia comunitaria y las estrategias nacionales y locales

5.1 El desarrollo sostenible no es una preocupación que afecte exclusivamente a la Unión Europea. No cabe duda de que la Unión desempeña un papel fundamental, pero los Estados miembros, las regiones, las ciudades, las empresas y los ciudadanos comparten también parte de esa responsabilidad. En el futuro, será preciso establecer vínculos más estrechos entre todas las actividades, de modo que las responsabilidades, capacidades de influencia y competencias específicas respectivas de cada ámbito político y administrativo sean claramente definidas e integradas entre sí en el marco de las estrategias definidas de común acuerdo. Ahora que prácticamente todos los Estados miembros (incluidos cuatro de los nuevos Estados miembros) han desarrollado sus propias estrategias de sostenibilidad, sería interesante evaluar estas estrategias nacionales, valorar su eficacia y comprobar en qué medida son coherentes entre sí y qué relación mantienen con la estrategia comunitaria de sostenibilidad.

5.2 Es fácil darse cuenta, sin necesidad de acometer un análisis pormenorizado, de que las estrategias nacionales abordan el tema de la sostenibilidad de formas muy dispares. Algunas de ellas se centran fundamentalmente en el aspecto medioambiental, mientras que otras se ocupan de las tres dimensiones de la sostenibilidad y presentan estrategias generales para el futuro desarrollo social. Sin lugar a dudas, la mayoría de las estrategias nacionales no han sido concebidas como instrumentos de aplicación de la estrategia comunitaria, sino que son estrategias que han surgido en el marco nacional con el fin de cumplir las obligaciones impuestas en Río y confeccionar estrategias nacionales de desarrollo sostenible. Con independencia de esto, los puntos fundamentales de la estrategia de la UE figuran también en la mayoría de las estrategias nacionales. Puesto que las estrategias establecen prioridades distintas, se hallan en fases de aplicación diferentes y presentan asimismo diferencias en los mecanismos de participación y revisión, el CESE espera que la realización de un análisis detallado permita aportar abundante documentación de compara-

ción variada y una buena base para el aprendizaje mutuo y la adopción de las mejores prácticas. El Comité está dispuesto a cooperar con los Consejos nacionales de desarrollo sostenible y el EEAC (European Environmental Advisory Councils: red de consejos consultivos europeos de medio ambiente), la organización que los integra, a fin de estimular este tipo de intercambios o servir de intermediario para el intercambio de informaciones y mejores prácticas.

5.3 La necesidad de una colaboración armónica entre la UE y los Estados miembros no sólo se percibe en el ámbito de la política energética o de transportes, sino también en importantes reformas de la Unión previstas en 2003. En el marco de la reforma agrícola, el Comisario de Agricultura, Sr. Fischler, propuso destinar el 20 % de los recursos del primer pilar a la financiación de medidas agroambientales y de desarrollo rural. Sin duda, esta política habría entrado en contradicción con el desarrollo sostenible. Sin embargo, los Estados miembros se decidieron por una modulación mucho menor. En el contexto de la reforma agrícola, la UE ha concedido a los Estados miembros la posibilidad de desviar un 10 % de los pagos directos que hasta ahora se destinaban a la agricultura a medidas que poseen importancia desde el punto de vista de la sostenibilidad. Al parecer ninguno de los Estados miembros va a hacer uso de esta opción en el marco de la aplicación de las decisiones de Luxemburgo. También en el ámbito de la política de pesca, donde la política insostenible actual no sólo supone una amenaza para los recursos pesqueros sino también para los propios pescadores, ha pasado mucho tiempo hasta que se ha conseguido llegar a un acuerdo sobre primeras medidas de protección. Este hecho demuestra la necesidad de establecer una estrecha cooperación para elaborar y aplicar una política de sostenibilidad.

5.4 Aunque las condiciones generales del desarrollo sostenible deben establecerse a través de las estrategias nacionales y europeas, una gran parte de las medidas concretas se llevará a cabo a nivel local o regional. Los objetivos y las medidas correspondientes deben fijarse en el marco de las «Agendas locales 21», en estrecha cooperación con los responsables políticos, pero también con la sociedad civil organizada. Si no se sigue este enfoque ascendente el desarrollo sostenible no será posible.

5.5 El CESE, por consiguiente, considera también el desarrollo sostenible como un ámbito concreto de acción social y económica a todos los niveles. El desarrollo sostenible crea un campo de acción muy amplio que, no obstante, presupone unos conocimientos y aptitudes muy específicas. Se trata de un campo de acción basado plenamente en el conocimiento y la conciencia. Los sistemas europeos de educación y también la educación informal no han contribuido hasta ahora suficientemente a su difusión.

5.6 Por ello, el desarrollo sostenible –como campo de acción y como fin en sí mismo– debe convertirse sobre todo en un objeto de educación y formación y, por consiguiente, en un ámbito que básicamente se debe definir y conformar en el entorno (geográfico y social) inmediato a cada ciudadano.

⁽¹⁾ El CESE ofrece datos concretos sobre este tema en el Dictamen –actualmente en curso de elaboración– sobre las tecnologías medioambientales adecuadas en los nuevos Estados miembros.

5.7 En este contexto, revisten importancia particular las políticas de la Unión que tienden a promover el desarrollo sostenible dentro de la UE, porque pueden dar un fuerte impulso a las correspondientes tendencias y acciones desarrolladas a escala local.

5.8 A juicio del Comité, uno de los aspectos que deben tratarse de modo absolutamente prioritario es la reorientación de las políticas de desarrollo sostenible de la UE, de modo que sirvan de motor a escala local para elaborar y fomentar programas integrales en favor del desarrollo sostenible. Por consiguiente, el CESE propone que se dé apoyo especial a este tipo de programas, que se basan en la cooperación entre la sociedad civil organizada y los entes locales y persiguen objetivos concretos y mensurables (desde el punto de vista de la calidad y de la cantidad) por medio de un verdadero conocimiento, educación y formación a lo largo de toda la vida.

6. Los aspectos externos

6.1 Una de las cuestiones más importantes que se plantean es naturalmente la de la futura competitividad de las economías nacionales. Es inevitable que la aplicación rigurosa de una política dirigida al desarrollo sostenible, que se traduzca, por ejemplo, en la introducción de tecnologías medioambientales ultramodernas, internalización de costes externos, etc., provoque o pueda provocar desventajas competitivas si, por una parte, otras economías nacionales no se adhieren, total o parcialmente, a los principios de sostenibilidad y, por otra, no se compensan las desventajas del comercio.

6.2 La UE afronta precisamente la situación que se acaba de describir: la negativa de los Estados Unidos y de Rusia a ratificar el Protocolo de Kioto y el anuncio del Gobierno de Bush, por ejemplo, de posponer el cumplimiento de la legislación en materia de medio ambiente con el fin de reimpulsar la economía es un claro indicio de que una de las principales potencias económicas del mundo se decanta, al parecer, por un tipo de desarrollo que difiere del sostenible.

6.3 Aún más importante será aumentar, durante el desarrollo de las negociaciones internacionales, la presión sobre aquellos países que han rechazado, en mayor o menor proporción, los principios de sostenibilidad. Sería preciso instar a estos países (en la medida de lo posible) a afrontar su responsabilidad e introducir también medidas de desarrollo sostenible.

6.4 Pero esto no es suficiente. El CESE ya abordó este problema fundamental en su Dictamen sobre «El futuro de la PAC»⁽¹⁾. Por tanto, la Comisión debe emplearse a fondo (con mucha más intensidad que hasta la fecha) para que, por ejemplo, se integren urgentemente en las negociaciones de la OMC criterios de sostenibilidad, tales como normas claras medioambientales, de protección de los animales y sociales. La sostenibilidad, por consiguiente, no sólo tiene algo que ver con

producción y consumo, sino también mucho que ver con intercambios comerciales internacionales. Sin embargo, los aspectos de la sostenibilidad se han integrado hasta ahora en la OMC en muy poca medida.

6.5 Del mismo modo que es preciso aceptar que los países desarrollados no quieran seguir sufriendo, por ejemplo, las subvenciones a las exportaciones agrarias, otros países tienen que aceptar también que la UE no pueda seguir tolerando que haya que renunciar a la producción nacional porque resulta imposible competir con los productos fabricados con métodos falseadores de la competencia e inaceptables desde el punto de vista de la sostenibilidad. El CESE se remite al respecto al ejemplo del azúcar arriba citado (punto 2.3.10.1).

6.6 La estrategia de sostenibilidad revisada de la UE debería abordar esta cuestión política de forma rigurosa y presentar la correspondiente estrategia⁽²⁾.

6.7 Una estrategia de este tipo debe prever también el establecimiento de coaliciones con aquellos países que están dispuestos a avanzar conjuntamente hacia un desarrollo sostenible. Entre ellos se hallarían sobre todo los países ACP, con los cuales la UE mantiene relaciones privilegiadas.

6.8 El debate comunitario sobre la sostenibilidad tiene su origen en los esfuerzos realizados previamente por las Naciones Unidas, que a su vez han inspirado también las estrategias nacionales. A la larga, estos elementos no pueden progresar por separado y es necesario interconectarlos. La nueva estrategia comunitaria para el desarrollo sostenible debería fijarse el cometido de examinar cómo reunir en una política coherente la integración de los respectivos niveles (internacional, comunitario, nacional, e igualmente regional y local).

6.8.1 La Unión Europea se comprometió en Johannesburgo a aplicar los objetivos internacionales de desarrollo existentes, sobre todo los de la Declaración del Milenio, así como los diversos objetivos nuevos de carácter cuantificable y el plan de aplicación de la Cumbre de Johannesburgo. Este hecho debe reflejarse en la estrategia de sostenibilidad de la UE.

7. Examen de la necesidad de establecer indicadores y objetivos estratégicos claros

7.1 El CESE coincide con la Comisión en señalar que «la probabilidad de que las estrategias de integración sean un éxito será mayor si incluyen

- objetivos, cuantificados en el mayor grado posible, y medidas
- aspectos europeos, nacionales, regionales y locales
- indicadores para seguir los progresos realizados y evaluar la eficacia de las políticas»⁽³⁾.

⁽¹⁾ Dictamen del CESE sobre «El futuro de la PAC», DO C 125 de 27.5.2002, pp. 87-99. En él se señalaba: «Por ello, el CESE confía en que en principio la política comercial mundial sea capaz de proteger a sus sociedades, zonas económicas, productores y consumidores de aquellos productos que no se obtengan con arreglo a las reglas propias, reconocidas y aplicadas, de producción sostenible o que no se ajusten a las normas establecidas».

⁽²⁾ Véase el punto 2.2.5, donde se apuntaba a la necesidad de que una estrategia incorpore desde un principio las dificultades que puedan previsiblemente surgir.

⁽³⁾ COM(1999) 543 final, p. 25.

7.2 Sería fundamental que una estrategia de sostenibilidad más pormenorizada aclare que se producirán cambios estructurales (indicando asimismo el aspecto que estos pueden presentar), pero que los cambios de las estructuras se traducirán a largo plazo en un aumento de puestos de trabajo, de justicia social y de protección del medio ambiente. Sería conveniente establecer, a partir de los diferentes ámbitos (economía, medio ambiente, asuntos sociales) un número suficiente de indicadores claros y de fácil comprensión con los que se pueda determinar si el desarrollo sostenible progresa en la dirección adecuada. En opinión del Comité, los actuales trabajos de Eurostat parecen ir en la dirección adecuada. El Comité no está de acuerdo con las reflexiones realizadas en el marco de la estrategia de Lisboa, que proponen, por ejemplo, reducir el número de indicadores de control (incluso a uno solo en el ámbito de la protección del medio ambiente, en concreto el de disminución de las emisiones de CO₂). El conjunto de los indicadores medioambientales de la Agencia Europea de Medio Ambiente puede ayudar a completar los indicadores estructurales.

7.3 Además de analizar el progreso del desarrollo sostenible con la ayuda de indicadores, sería necesario crear supuestos teóricos que sirvan de base para poder establecer objetivos intermedios. Puesto que el desarrollo sostenible no posee un objetivo final, es preciso indicar claramente a todos los afectados hacia dónde avanza el proceso y qué repercusiones tendrán finalmente las distintas posibilidades de evolución sobre la situación, por ejemplo, de un determinado sector económico o de la vida cotidiana de los ciudadanos.

7.4 El CESE recomienda realizar una comparación rigurosa de los resultados y elaborar una lista de ejemplos positivos y negativos del desarrollo sostenible.

8. ¿Cómo mejorar el procedimiento de aplicación?

8.1 El CESE subraya en el presente Dictamen que el escaso progreso registrado se debe, entre otros motivos, a la confusión reinante en torno al verdadero significado de desarrollo sostenible, los temores y resistencias de sectores potencialmente afectados, la falta de objetivos claros a corto, medio y largo plazo y, consecuencia de ello, la insuficiente incorporación de una perspectiva de sostenibilidad en todos los ámbitos políticos pertinentes. Si se hace frente a estas deficiencias, la aplicación resultará más sencilla.

8.2 Tal y como afirmó el Consejo Europeo de Bruselas de 2003: «Para llevar a la práctica la totalidad de las reformas propuestas en Gotemburgo, es fundamental que las instituciones de la Unión Europea y los Estados miembros adopten acciones para aumentar la eficacia y la coherencia de los procesos, las estrategias y los instrumentos existentes»⁽¹⁾. El Consejo Europeo aludió en este contexto sobre todo al proceso de Cardiff, los objetivos de desvinculación, los indicadores estructurales, la supervisión de los avances y la determinación de prácticas idóneas⁽²⁾.

8.3 Las decisiones adoptadas en Gotemburgo instaban ya a la Comisión a fomentar la coherencia de sus propuestas mediante la evaluación de las repercusiones que éstas ejercían sobre la sostenibilidad. El año pasado, la Comisión introdujo un instrumento para la evaluación pormenorizada del impacto que ya se estaba empleando de forma similar para analizar la sostenibilidad en el ámbito de la política comercial. La evaluación pormenorizada del impacto, de cuya elaboración se encargan los servicios de la Comisión, sirve como base y justificación de las propuestas de la Comisión. Los ejemplos mencionados hasta el momento no resultan suficientes para transmitir una perspectiva integrada de los problemas tratados, pues conceden excesiva prioridad al análisis coste-beneficio. Por su parte, la evaluación de la sostenibilidad se confeccionará en un proceso participativo en que tomarán parte los propios interesados.

8.4 El CESE observa que el «plan de trabajo consecutivo a las Conclusiones del Consejo Europeo de Gotemburgo» no fue actualizado y, aunque su revisión está prevista para la reunión del Consejo Europeo de primavera de 2004⁽³⁾, el Comité no tiene constancia de que se esté realizando ningún tipo de preparativos al respecto. No obstante, teniendo en cuenta que no existen objetivos claros, no sorprende en absoluto la imposibilidad de elaborar un plan de trabajo.

8.5 El Consejo Europeo de primavera de 2004 tiene previsto confeccionar un inventario del proceso del Cardiff⁽⁴⁾. El CESE supone que en este inventario –lamentablemente inexistente– se demostrará que hasta la fecha las estrategias sectoriales de las distintas formaciones del Consejo sólo existen sobre el papel.

8.6 Es evidente la necesidad de un nivel mucho más elevado de compromiso político con el objetivo a largo plazo del desarrollo sostenible. A nivel comunitario, esto requiere un enfoque mucho más claro y coordinado por parte de la Comisión Europea para la elaboración de las políticas de desarrollo sostenible. La Comisión debería publicar informes anuales sobre el desarrollo sostenible. Convendría también un compromiso mucho mayor para que el proceso de Cardiff funcione con eficacia y que las formaciones especializadas del Consejo Europeo (energía, competencia, economía, transporte, agricultura, etc.) preparen informes anuales sobre los progresos realizados en la vía de la sostenibilidad en su propio sector de competencia. El Parlamento Europeo debería poner en marcha un procedimiento que le permita adoptar un enfoque coordinado de las cuestiones relativas al desarrollo sostenible. Se debería exhortar al CESE a que estimule el debate sobre el desarrollo sostenible y trabaje en estrecha cooperación con los consejos nacionales de desarrollo sostenible para reactivar el debate público y aumentar la participación en favor del desarrollo sostenible.

9. Recomendaciones sobre la estrategia de consulta y comunicación del desarrollo sostenible

9.1 La Comisión reconoce en todos los documentos la importancia de la comunicación. En las Conclusiones de Gotemburgo, el Consejo Europeo subraya la necesidad de llevar a cabo «una amplia consulta con todos los interesados» (apartado 23).

⁽¹⁾ Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo (Bruselas), 21 y 22 de marzo de 2003, apartado 57.

⁽²⁾ *Ibidem*.

⁽³⁾ Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo (Bruselas), 21 y 22 de marzo de 2003, apartado 58.

⁽⁴⁾ *Ibidem*.

9.2 La Comisión señala en su estrategia de sostenibilidad ⁽¹⁾, entre otras cosas, que: «Existe la preocupación de que las respuestas políticas se hayan ajustado no tanto al interés general de la sociedad, sino a intereses sectoriales más estrechos. Esta sensación contribuye al malestar del ambiente. Muchas personas consideran que la política es demasiado tecnocrática y alejada y está sujeta a demasiados intereses creados. Para contrarrestar esta desconfianza creciente ante el proceso político, conviene que la actuación política sea más abierta. Un proceso político abierto también debe permitir que se determinen claramente las soluciones de compromiso necesarias entre intereses contrapuestos y se tomen decisiones con transparencia. Un diálogo previo, más sistemático -especialmente con los representantes de los consumidores, cuyos intereses suelen pasarse por alto- puede prolongar el tiempo necesario para elaborar una propuesta política pero debería mejorar la calidad de la normativa adoptada y acelerar su aplicación».

9.3 La comunicación y la consulta son dos realidades distintas. El CESE considera absolutamente imprescindible elaborar la futura estrategia de sostenibilidad manteniendo una estrecha colaboración con las partes interesadas, es decir, tanto con los Estados miembros (con el fin de establecer mejores conexiones entre las estrategias) como con la sociedad civil. No es suficiente vender de cara al exterior una estrategia elaborada internamente, sino que ésta debe ser el resultado de un proceso abierto de consulta y concertación, y ha de contar asimismo (con la mayor especificidad de que estará dotada) con la aceptación y el apoyo necesarios.

9.4 El CESE considera imprescindible que en el futuro se siga desarrollando la estrategia de sostenibilidad en el marco de un proceso mucho más participativo. El Comité recuerda que entre la publicación del documento de consulta y la publicación del proyecto de la estrategia de sostenibilidad, que sirvió de base para los debates mantenidos en Gotemburgo, transcurrieron justo dos meses. Los debates que es preciso entablar de forma urgente para alcanzar un consenso social más amplio (véanse los apartados 2.2 y 2.3) requieren mucho más tiempo del concedido hasta la fecha.

9.4.1 El presente Dictamen exploratorio puede entenderse perfectamente como el primer paso de este proceso participativo. El CESE supone que se cumplirá la promesa de publicar la propuesta correspondiente en los meses de mayo/junio de 2004. La sociedad civil debería disponer a continuación de tiempo suficiente para someter a debate la propuesta. El CESE considera razonable que esta fase abarque un período de al menos tres meses.

9.4.2 El proceso ulterior de elaboración de la nueva estrategia debería contar con el seguimiento de un foro multilateral similar al creado en el desarrollo de la «estrategia para el uso sostenible de los recursos naturales».

9.4.3 Por último, sería conveniente debatir el resultado del proceso de consulta con las partes afectadas, tras lo cual la Comisión debería aprobar la nueva estrategia de sostenibilidad. Sobre la base de esta nueva estrategia, la Comisión debería elaborar en principio su programa para la correspondiente política.

⁽¹⁾ COM(2001) 264 final, p. 9 («Mejorar la comunicación y movilizar a ciudadanos y empresas»).

9.4.4 El CESE se ofrece para prestar su apoyo y ayudar con su presencia en este proceso y acepta la invitación hecha por Margot Wallström ⁽²⁾, Comisaria responsable de la política de medio ambiente, de organizar junto con la Comisión el proceso de consulta.

9.5 En el punto 2 se apuntaba la necesidad de intentar en los próximos meses concretar la estrategia de sostenibilidad y profundizar en ella. La concreción resulta necesaria, pues los ciudadanos apenas pueden orientarse por medio de visiones, sino sólo mediante normas claras.

9.6 En el futuro, la comunicación de la estrategia debería también mejorar notablemente, lo que implica que todas las medidas han de reunirse finalmente en un único documento.

9.7 El Comité espera asimismo que en el futuro se establezca una coordinación más estrecha entre el debate sobre la sostenibilidad y la política educativa y de investigación. Si se coordinan de modo adecuado la formación y el debate sobre la sostenibilidad, también se dará a todos indirectamente la posibilidad de participar en este proceso.

9.7.1 La política educativa, que sin duda puede considerarse parte de la estrategia de comunicación, se centrará sobre todo en desarrollar una reflexión integrada y a largo plazo en el contexto social.

9.7.2 El análisis de las tendencias no sostenibles en nuestra sociedad suele realizarse con una perspectiva de cinco a diez años que rara vez se sobrepasa, lo cual resulta razonable teniendo en cuenta las dificultades. Al mismo tiempo, las medidas para el establecimiento de una mayor sostenibilidad tendrán a menudo que enmarcarse en una perspectiva de quince a veinte años o más (relevancia generacional). Este hecho ilustra uno de los principales problemas que surgen a la hora de enfrentarse a las tendencias no sostenibles y a las medidas para combatirlos: la falta de métodos fiables desde el punto de vista científico para describir hipótesis alternativas. Debería examinarse la posibilidad de crear un grupo de reflexión de la UE sobre la política a largo plazo en materia de desarrollo sostenible y de promoción de modos de vida sostenibles. El desarrollo sostenible debe poder contar imperativamente con hipótesis alternativas que abarquen diferentes temas y tendencias, y debe poder basarse en la capacidad de desarrollar un enfoque crítico. El Comité propone que en el contexto de la revisión de la estrategia de desarrollo sostenible se haga un gran esfuerzo de investigación para la creación de modelos globales de simulación relacionados con el desarrollo sostenible. Estos modelos deberán describir no sólo las repercusiones sociales y económicas de una política consecuente en favor del desarrollo sostenible, sino también las consecuencias sociales y medioambientales que cabe esperar si no se eliminan las tendencias no sostenibles.

⁽²⁾ Véase su intervención en el CESE el 17.3.2004.

9.7.3 La modernización de los puestos de trabajo y la introducción de tecnologías respetuosas con el medio ambiente repercutirán en los requisitos de cualificación escolar y profesional de los trabajadores. Cuanto más avanzados sean los métodos de producción, las estructuras jerárquicas desaparecerán y mayor será la necesidad de cursos de formación y de enseñanza continua para todos los trabajadores. Una sociedad que se caracterice por su ambición de reflexionar y actuar respetando los criterios del desarrollo sostenible debe poder mostrar también un nivel de educación y formación elevado.

9.7.4 Una sociedad abundante en conocimientos sin duda es necesaria a largo plazo para el desarrollo sostenible, pero, por otra parte, es su consecuencia. Esto supone, entre otras cosas, que los sistemas de educación permitirán conocer mejor las tendencias insostenibles. La comprensión de los retos fomentará la comprensión de las medidas que haya que adoptar.

Bruselas, 28 de abril de 2004.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Roger BRIESCH

ANEXO I

al dictamen del Comité Económico y Social Europeo

Las siguientes enmiendas, que obtuvieron al menos una cuarta parte de los votos emitidos, fueron rechazadas en el transcurso del debate (artículo 39.2 del Reglamento Interno):

Punto 2.1.3

Añádase en la segunda línea del segundo párrafo:

«... tanta atención a los aspectos económicos y sociales.»

Resultado de la votación:

Votos a favor: 37, votos en contra: 51, abstenciones: 8.

Punto 2.3.10.1

Suprímase.

Resultado de la votación:

Votos a favor: 33, votos en contra: 65, abstenciones: 2.

Punto 2.3.10.2

Suprímase.

Resultado de la votación:

Votos a favor: 33, votos en contra: 62, abstenciones: 3.

Punto 3.6

Suprímase.

Resultado de la votación:

Votos a favor: 32, votos en contra: 53, abstenciones: 6.
