

Edición
en lengua española

Comunicaciones e informaciones

Número de información

Sumario

Página

I *Comunicaciones*

Consejo

93/C 138/01

Resolución del Consejo y de los representantes de los gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo, de 1 de febrero de 1993, sobre un Programa comunitario de política y actuación en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible..... 1

Programa comunitario de política y actuación en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible 5

I

(Comunicaciones)

CONSEJO

Resolución del Consejo y de los representantes de los gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo

de 1 de febrero de 1993

sobre un Programa comunitario de política y actuación en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible

(93/C 138/01)

EL CONSEJO DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS Y LOS REPRESENTANTES DE LOS GOBIERNOS DE LOS ESTADOS MIEMBROS, REUNIDOS EN EL SENO DEL CONSEJO,

Visto el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero,

Visto el Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea,

Visto el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica,

Vista la propuesta de la Comisión,

Visto el dictamen del Parlamento Europeo ⁽¹⁾,

Visto el dictamen del Comité Económico y Social ⁽²⁾,

Considerando que el Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea, modificado por el Acta Única Europea, dispone explícitamente que debe establecerse y aplicarse una política comunitaria de medio ambiente; que el Tratado de la Unión Europea firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992 cuenta entre sus objetivos principales el de fomentar un crecimiento sostenible que respete el medio ambiente y especifica los objetivos de tal política, los principios que la guían y los factores que deben tenerse en cuenta en su preparación;

Considerando que en la Declaración de los jefes de Estado y de Gobierno, reunidos en el seno del Consejo el 26 de junio de 1990, se instaba, entre otras cosas, a elaborar un nuevo programa de medio ambiente basado en

los principios de desarrollo sostenible, acción preventiva y precautoria y corresponsabilidad;

Considerando que la Comunidad y sus Estados miembros han adquirido una experiencia considerable en la elaboración y aplicación de una política y una legislación en materia de medio ambiente, habiendo mejorado así la protección de este último;

Considerando que la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el medio ambiente y el desarrollo (CNUMAD), reunida en Río de Janeiro del 3 al 14 de junio de 1992, adoptó la Declaración de Río y la Agenda 21, cuyo objetivo es lograr estructuras sostenibles de desarrollo a escala mundial, así como una Declaración de principios sobre los bosques y las selvas; que fueron abiertos a la firma importantes convenios sobre el cambio climático y la diversidad biológica que han sido firmados por la Comunidad y sus Estados miembros; que la Comunidad y sus Estados miembros han suscrito también la Agenda 21 y las citadas Declaraciones;

Considerando que en el Consejo Europeo reunido en Lisboa el 27 de junio de 1992, la Comunidad y sus Estados miembros se comprometieron a aplicar rápidamente las principales medidas acordadas en la CNUMAD;

Considerando que el Consejo Europeo, en sus reuniones de Lisboa el 27 de junio de 1992 y de Birmingham el 16 de octubre de 1992, invitó a la Comisión y al Consejo a que emprendieran trabajos sobre la aplicación del principio de subsidiariedad, y que el Consejo Europeo reunido en Edimburgo los días 11 y 12 de diciembre de 1992 aprobó principios, directrices y procedimientos para la aplicación concreta de dicho principio; que, en virtud del principio de subsidiariedad, la realización de muchos aspectos de la política y de las medidas concretas a que dará lugar el Programa «Hacia un desarrollo sostenible» ⁽¹⁾, denominado en lo sucesivo el «Programa», recaerá en niveles que no corresponden a las competencias de las Comunidades Europeas;

⁽¹⁾ Dictamen emitido el 17 de noviembre de 1992 (no publicado aún en el Diario Oficial).

⁽²⁾ DO nº C 287 de 4. 11. 1992, p. 27.

⁽¹⁾ Véase la página 5 del presente Diario Oficial.

Considerando que la estrategia presentada en el Programa depende de la adecuada integración entre la política de medio ambiente y otras políticas pertinentes,

RECONOCEN que el Programa presentado por la Comisión está encaminado a reflejar los objetivos y principios de desarrollo sostenible, acción preventiva y precautoria y corresponsabilidad establecidos en la Declaración de los jefes de Estado y de Gobierno de la Comunidad reunidos en el seno del Consejo el 26 de junio de 1990 y en el Tratado de la Unión Europea, firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992;

CONSIDERAN que, en la medida en que ofrece un marco global y un enfoque estratégico para un desarrollo sostenible, el Programa constituye un punto de partida adecuado para la aplicación de la Agenda 21 por parte de la Comunidad y de los Estados miembros;

TOMAN NOTA de que muchas de las formas actuales de actividad y desarrollo no son sostenibles desde un punto de vista ambiental y APRUEBAN, por consiguiente, el objetivo general de orientar progresivamente la actividad humana y el desarrollo hacia formas sostenibles;

ACEPTAN que la consecución de un desarrollo sostenible presupone cambiar de forma significativa las pautas actuales de desarrollo, producción, consumo y comportamiento;

DECLARAN que tales cambios implican compartir la responsabilidad a escalas mundial, comunitaria, regional, nacional, local e incluso personal;

RECONOCEN que en la aplicación del Programa se tendrá en cuenta la diversidad de las regiones de la Comunidad, que dicha aplicación será coherente con el objetivo de reforzar la cohesión económica y social y perseguirá el objetivo de alcanzar un elevado grado de protección del medio ambiente;

TOMAN NOTA de que las conclusiones de los Consejos Europeos de Birmingham del día 16 de octubre de 1992 y de Edimburgo de los días 11 y 12 de diciembre de 1992 guiarán los trabajos de la Comunidad en relación con el principio de subsidiariedad;

INSTAN a la Comisión a que vele por que todas las propuestas que presente en materia de medio ambiente reflejen plenamente este principio, y SE COMPROMETEN a estudiar estas propuestas de forma individualizada para garantizar su coherencia con dicho principio;

RECONOCEN que, conforme al principio de subsidiariedad y al concepto de corresponsabilidad, la ejecución de algunos aspectos de la política y de las acciones específicas indicadas en el Programa deberá hacerse a escala distinta a la de la Comunidad;

TOMAN NOTA de que la aplicación del principio de subsidiariedad no conducirá a un retroceso en la política co-

munitaria ni obstaculizará en el futuro su desarrollo efectivo; que, sin embargo, tal principio se aplicará más eficazmente si se adoptan acciones al nivel apropiado;

Por lo que se refiere al medio ambiente y al desarrollo en las Comunidades Europeas:

TOMAN NOTA del Informe sobre el estado del medio ambiente, publicado por la Comisión junto con el Programa; toman nota de los efectos, por lo general positivos, de los programas anteriores sobre algunos problemas medioambientales; de que el final de período de aplicación del Programa de medio ambiente vigente coincide con la fecha de la realización del mercado interior; y de que la dimensión ambiental del mercado interior debe intensificarse a lo largo del quinto Programa;

CONSIDERAN no obstante, que las medidas vigentes no bastan por sí solas para afrontar la presión creciente que pesará sobre el medio ambiente como consecuencia de las tendencias actuales y previstas de la actividad económica y social en el territorio comunitario y de la evolución en las áreas geográficas vecinas, en particular en Europa central y oriental, y en un contexto internacional más amplio;

CONVIENEN en que son necesarias unas políticas y unas estrategias en materia de medio ambiente y desarrollo más progresivas, coherentes y mejor coordinadas, con la participación de todas las esferas de la sociedad;

PRECONIZAN entre otras cosas y a fin de reducir el consumo excesivo de recursos naturales y evitar la contaminación, el desarrollo del concepto de gestión del ciclo vital de los productos y los procesos, especialmente en relación con la gestión de residuos, el uso de tecnologías limpias o más limpias y la sustitución de determinados procesos y sustancias por otros menos peligrosos de la manera más eficaz en función de los costes;

APRUEBAN la estrategia consistente en prestar en mayor grado la debida atención a determinados sectores clave, de manera coordinada y global, entre otras cosas mediante una intensificación del diálogo con los principales agentes de los sectores determinados en el programa;

RECONOCEN que es necesario considerar una estrategia comunitaria general y un plan de acción de conservación y protección de la naturaleza, especialmente en relación con la diversidad biológica y los bosques y selvas;

REAFIRMAN la importancia crucial de garantizar que los problemas de medio ambiente se tomen plenamente en consideración desde el principio en la formulación de otras políticas y en su ejecución, y la necesidad de que existan mecanismos adecuados en los Estados miembros, el Consejo y la Comisión, que ayuden a alcanzar esta integración, en la que se fundamenta la estrategia presentada en el Programa;

INVITAN a la Comisión a que tome en consideración el desarrollo de iniciativas con este fin, incluido el estudio de las posibilidades de acción en las siguientes áreas, y a que informe sobre sus conclusiones a su debido tiempo:

- nuevos mecanismos en la Comisión para aumentar la cooperación entre áreas de actividad en el desarrollo de propuestas legislativas, incluidos los aspectos organizativos,
- incorporación, en los informes periódicos sobre la labor realizada en la ejecución del Programa y de la Agenda 21, de valoraciones específicas sector por sector, sobre la contribución de otras áreas normativas al logro de los objetivos medioambientales;
- inclusión en las nuevas propuestas legislativas, de una sección dedicada a las posibles repercusiones en el medio ambiente,
- dimensión medioambiental en la concesión de fondos comunitarios;

SE COMPROMETEN a estudiar a nivel nacional y a nivel del Consejo en sus diversas formaciones la introducción de medidas comparables para lograr los mismos objetivos;

RECONOCEN que, para que participen en esta labor todas las esferas la sociedad con ánimo de compartir la responsabilidad, será necesario profundizar y ampliar la gama de instrumentos que sirven de complemento a la legislación, incluidos, cuando corresponda:

- instrumento de mercado y otros instrumentos económicos,
- investigación y desarrollo, información, educación y formación,
- mecanismos de asistencia financiera,
- sistemas voluntarios

TOMAN NOTA de los objetivos, metas, medidas y calendarios determinados en el Programa y consideran que constituyen un paso inicial importante para alcanzar un desarrollo sostenible;

RECONOCEN la contribución del Programa a los esfuerzos para cumplir el objetivo, recogido en el Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea, de que la política comunitaria de medio ambiente tenga en cuenta los costes y los beneficios potenciales de la acción y de la omisión; e INSTAN a la Comisión a que formule las propuestas oportunas una vez realizados todos los estudios que resulten necesarios;

TOMAN NOTA de que, durante el plazo de vigencia del presente Programa, no podrá lograrse que las actividades y el desarrollo sean sostenibles y que, por lo tanto, quizá se necesiten medidas aún más progresivas después de

2000 para legar a las generaciones futuras un medio ambiente sano que permita mantener la salud pública y el bienestar económico y social en un nivel elevado;

TOMAN NOTA también de que, aunque el calendario establecido para muchas de las medidas y actividades llega hasta el año 2000 e incluso sobrepasa este año, el Programa se someterá a revisión previsiblemente antes de que finalice el año 1995; mientras tanto, invitan al Grupo de estudio de política de medio ambiente propuesto en el Programa a que, una vez haya sido creado, revise periódicamente su ejecución basándose en los informes periódicos de la Comisión que resuman los avances conseguidos en virtud del Programa; dentro de este proceso de revisión deberá tomarse en consideración la relación de la actividad comercial con el medio ambiente;

INSTAN a la Comisión a que, en sus revisiones del Programa, preste especial atención a toda revisión necesaria de los objetivos y prioridades, previo consulta adecuada, en particular a los Estados miembros;

CONSIDERAN que, para que la puesta en práctica de las medidas comunitarias en materia de medio ambiente sea más eficaz, deben perfeccionarse aún más los procedimientos de cooperación entre la Comisión y los Estados miembros;

DESTACAN la importancia de la aplicación y el cumplimiento efectivos de la legislación comunitaria en todos los Estados miembros; SUBRAYAN que, en las fases de propuesta y de adopción, es preciso velar por la calidad de los textos legislativos, en particular en los que se refiere a la viabilidad de su aplicación y cumplimiento; y SE COMPROMETEN a debatir en el seno del Consejo el informe anual de la Comisión sobre el estado de aplicación y cumplimiento de la legislación comunitaria en los Estados miembros;

TOMAN NOTA de que, si bien los Estados miembros son responsables de la aplicación y cumplimiento de las medidas aprobadas por el Consejo, la Comisión seguirá siendo el órgano competente para la supervisión de dicha aplicación y dicho cumplimiento, e INSTAN a la Comisión a que estudie la posibilidad de presentar propuestas para ayudar a mejorar el funcionamiento de los organismos que controlan el cumplimiento de la ley en los Estados miembros y para fomentar la extensión de las prácticas correctas;

DESTACAN la necesidad urgente de que la Agencia Europea del Medio Ambiente emprenda su labor lo antes posible;

TOMAN NOTA de que en el Programa se propone la creación de un Foro consultivo, un Grupo de estudio de política de medio ambiente y una red de organismos de los Estados miembros de control de la ejecución; ACOGEN CON AGRADO el principio de unas consultas más amplias y sistemáticas con los organismos interesados;

Por lo que se refiere al medio ambiente y al desarrollo a un nivel internacional más amplio:

AFIRMAN que la Comunidad y los Estados miembros contribuirán de manera positiva a la aplicación de estrategias eficaces para resolver ciertos problemas como el cambio climático, la deforestación, la desertización, la degradación de la capa de ozono y la pérdida de diversidad biológica, así como para cumplir lo antes posible los compromisos que han suscrito al ratificar convenios internacionales sobre esta materia;

SE COMPROMETEN a desempeñar un papel positivo en la formulación de programas de desarrollo sostenible, incluso en los países en desarrollo y en los países de Europa central y oriental, en el marco de los acuerdos comunitarios de cooperación y asociación;

TOMAN NOTA de que muchas de las medidas comunitarias internas del Programa tienen por objeto reducir el consumo excesivo de recursos, por lo que contribuirán a dar más eficacia a la gestión de los mismos a una escala internacional más amplia;

REAFIRMAN su compromiso de aplicar el plan de ocho puntos para el seguimiento de la CNUMAD acordado en el Consejo Europeo de Lisboa. Entre las tareas que deberán emprender la Comunidad y sus Estados miembros se incluyen las siguientes:

- crear la base para la ratificación de los Convenios sobre el cambio climático y la biodiversidad con miras a que se ratifiquen antes de que finalice 1993 y preparar las pertinentes estrategias nacionales en ese mismo plazo;
- integrar la Declaración de Río, la Agenda 21 y la Declaración de los principios forestales en políticas apropiadas comunitarias y de los Estados miembros lo más pronto posible;
- trabajar para que se revise, bajo la égida de la Comisión sobre el desarrollo sostenible (CDS), la aplicación de los principios forestales y trabajar en pro de la elaboración de un convenio forestal;
- participar en forma positiva en negociaciones sobre un futuro convenio relativo a la desertización;
- cumplir los compromisos de incrementar la ayuda a los países en desarrollo en el ámbito del desarrollo sostenible e incrementar la asistencia a la Agenda 21 determinando el apoyo financiero que deberá concederse a los países en desarrollo, con un volumen sustancial de recursos nuevos y adicionales;

A este respecto, concretar el compromiso contraído por la Comunidad Europea y sus Estados miembros en Río, de aportar 3 000 millones de ecus como contribución inicial a la aplicación rápida y efectiva de la Agenda 21, dándose prioridad a la transferencia de

tecnología, al incremento de la capacidad institucional y a la reducción de la pobreza;

Trabajar a favor de la reestructuración y reposición del Fondo mundial del medio ambiente para que pueda llegar a ser un mecanismo financiero permanente para los nuevos convenios mundiales pertinentes sobre medio ambiente, en particular los Convenios sobre el cambio climático y la biodiversidad;

Seguir estudiando la posibilidad de un incremento «Tierra» de la Asociación internacional para el desarrollo (AID), con fines medioambientales;

TOMAN NOTA de que la aplicación del Programa constituirá una contribución importante al seguimiento de la Agenda 21 por parte de la Comunidad Europea y sus Estados miembros;

SUBRAYAN la necesidad de fomentar la participación de organizaciones no gubernamentales (ONG) y de otros grupos de relieve en el seguimiento de la CNUMAD a nivel nacional y de la CDS;

SUBRAYAN la importancia de la creación de la CDS y la necesidad de que la Comunidad participe plenamente en sus trabajos con arreglo a las conclusiones del Consejo de 23 de noviembre de 1992 y TOMAN NOTA de que la Comunidad y los Estados miembros presentarán periódicamente a la CDS informes sobre la aplicación de la Agenda 21;

y, en función de lo que antecede:

RECONOCEN la necesidad de un programa de política y actuación en materia de medio ambiente, dirigido a la consecución de pautas de desarrollo sostenibles;

APRUEBAN el planteamiento y la estrategia generales del Programa «Hacia un desarrollo sostenible» presentado por la Comisión;

INVITAN a la Comisión a que presente las propuestas pertinentes para poner en práctica el Programa en la medida en que proceda a actuar a nivel comunitario;

SE COMPROMETEN a adoptar lo antes posible las decisiones pertinentes sobre las propuestas que presente la Comisión, teniendo en cuenta los correspondientes objetivos, metas y calendarios indicativos que figuran en el Programa y que serán objeto de debate en el marco de dichas propuestas;

INSTAN a todas las instituciones comunitarias, a los Estados miembros, a las empresas y a los ciudadanos a que asuman sus responsabilidades respectivas por lo que se refiere a la protección del medio ambiente por las generaciones presentes y futuras, y a que asuman plenamente su papel en la ejecución del presente Programa.

HACIA UN DESARROLLO SOSTENIBLE

• Programa comunitario de política y actuación en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible

ÍNDICE

	Página
Resumen	11
Introducción: El desafío del decenio 1990-2000	20
PRIMERA PARTE: Política y estrategia en favor del medio ambiente y el desarrollo sostenible en la Comunidad Europea.....	23
1. El estado del medio ambiente: Logros y perspectivas	23
2. El V Programa: Nueva estrategia en favor del medio ambiente y el desarrollo sostenible	24
3. Agentes	26
3.1. Poderes públicos	26
3.2. Empresas públicas y privadas	27
3.3. La opinión pública	27
4. Sectores seleccionados	28
4.1. Industria	28
4.2. Energía	31
4.3. Transportes	33
4.4. Agricultura	35
4.5. Turismo	37
5. Temas y metas del Programa	42
5.1. Cambio climático	42
5.2. Acidificación y calidad de la atmósfera	44
5.3. Protección de la naturaleza y la biodiversidad	44
5.4. Gestión de los recursos hídricos	50
5.5. El medio ambiente urbano	52
5.6. Zonas costeras	55
5.7. Gestión de residuos	56
6. Gestión de riesgos y accidentes	60
6.1. Riesgos industriales	60
6.2. Seguridad nuclear y protección radiológica	63
6.3. Protección civil y urgencias ecológicas	65
7. Ampliación de la gama de instrumentos	67
7.1. Mejora de la información sobre medio ambiente	68
7.2. Investigación científica y desarrollo tecnológico	69
7.3. Planificación sectorial y espacial	70
7.4. Enfoque económico: fijar correctamente los precios	70
7.5. Información pública y educación	72
7.6. Formación profesional y formación continua	73
7.7. Mecanismos de asistencia financiera	73

	Página
8. Subsidiariedad y responsabilidad compartida	78
9. Aplicación y cumplimiento del Programa en la Comunidad	80
SEGUNDA PARTE: La función de la Comunidad en un escenario internacional más amplio	83
Introducción	83
10. Temas y amenazas ambientales	83
10.1. Cuestiones de alcance mundial	83
10.2. Problemas de alcance regional o local	84
11. Cooperación internacional	85
11.1. La posición de la Comunidad sobre los temas clave	85
11.2. Otras cuestiones prioritarias importantes a escala internacional	86
11.3. Relaciones internacionales	86
11.4. Cooperación regional	86
11.5. Cuestiones de orden institucional	87
12. Cooperación bilateral	87
12.1. Países en vías de desarrollo	87
12.2. Europa central y oriental	89
13. UNCED: La Conferencia de medio ambiente y desarrollo de las Naciones Unidas	93
TERCERA PARTE: Prioridades, costes y revisión	95
14. Selección de las prioridades	95
15. La cuestión del coste	96
16. Revisión del Programa	97
Conclusión	98
 Cuadros	
1. Previsiones sobre el consumo de energía en el año 2010 y sus consecuencias	32
2. Energía (Medidas necesarias hasta el año 2000)	34
3. Transportes (Objetivos, medidas e instrumentos)	36
4. Agricultura y silvicultura (Objetivos, medidas e instrumentos)	38
5. Turismo (Objetivos, medidas e instrumentos)	40
6. El programa con respecto a los sectores seleccionados	41
7. Cambio climático (Objetivos, metas y medidas para el año 2000)	43
8. Acidificación (idem)	48
9. Calidad de la atmósfera (idem)	49
10. Naturaleza y diversidad biológica (idem)	51
11. Cantidad y calidad del agua (idem)	53
12. Ruido (idem)	56

	Página
13. Zonas costeras (idem)	57
14. Gestión de residuos (idem)	59
15. Gestión de riesgos (idem)	62
16. Seguridad nuclear (idem)	66
17. Medidas horizontales (idem)	76
18. Ejemplos de responsabilidad compartida	79
19. Problemas ecológicos planetarios (Objetivos, metas y medidas para el año 2000)	91

Figuras

1. Desarrollo sostenible	25
2a. Un proceso reglamentario para promocionar la industria ecológica y competitiva	30
2b. El poder potencial de los consumidores para influir en los procesos de fabricación y en los productos manufacturados	30
3. Acidificación en la Comunidad Europea en 1990	45
4. Acidificación en al Comunidad Europea en el año 2010 si la situación evoluciona como hasta ahora	45
5. Acidificación en la Comunidad Europea en el año 2010 en una situación de precios elevados	46
6. Conservación de la naturaleza (Diagrama)	50
7. Medio ambiente urbano (Diagrama)	55
8. Gestión de residuos (Diagrama)	58
9. Productos químicos existentes (Diagrama)	61
10. Acidificación en Europa en 1990	90
11. Acidificación en Europa en el año 2000	90

LISTA DE SIGLAS Y ABREVIATURAS

Organizaciones, asociaciones, etc.

ACP	Países de Africa, el Caribe y el Pacífico	IPCC	Grupo Intergubernamental de Cambio Climático
AELC	Asociación Europea de Libre Comercio	leq dB(A)	El nivel sonoro en relación con los seres humanos
AEMA	(Cuadros) Agencia Europea de Medio Ambiente	LIC	Lucha Integrada contra la Contaminación
AL	(Cuadros) Se refiere a la actuación de las administraciones locales y regionales	MTD	Mejor tecnología disponible
ALA	Países de Asia y América Latina	OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
BEI	Banco Europeo de Inversiones	OMI	Organización Marítima Internacional
CE	(Cuadros) Se refiere a la actuación a nivel comunitario	OMS	Organización Mundial de la Salud
CEPE	Comisión Económica Para Europa de las Naciones Unidas	ONG	Organización No Gubernamental
CITES	Convenio sobre comercio internacional de especies amenazadas	ONU	Organización de las Naciones Unidas
ECU	Unidad de cuenta europea	ONUSCD	Oficina del Coordinador de las Naciones Unidas para el Socorro en casos de Desastre
EEE	Espacio Económico Europeo	PAC	Política Agraria Común de las Comunidades Europeas
EIA	Evaluación de Impacto Ambiental	PECO	Países de Europa central y oriental
EM	(Cuadros) Se refiere a la actuación de los Estados miembros	PHARE	Programa de asistencia económica en favor de Polonia y Hungría, en un primer momento, actualmente también de otros países de Europa central y oriental
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación	PIB	Producto Interior Bruto
FEDER	Fondo Europeo de Desarrollo Regional	PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
FEOGA	Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola	PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
FSE	Fondo Social Europeo	PYME	Pequeñas y Medianas Empresas
GATT	Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio	RIVM	(Mapas) Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieuhygiene (Instituto Nacional de Salud Pública y Protección del Medio Ambiente de los Países Bajos)
GEF	Global Environmental Facility (Mecanismo mundial para el medio ambiente)	tep	tonelada equivalente de petróleo
I+D	Investigación y Desarrollo	UNCED	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (Río de Janeiro, junio de 1992)
IIASA	Instituto Internacional para el Análisis de Sistemas Aplicados (Austria)		

FÓRMULAS Y REFERENCIAS QUÍMICAS

CO	Monóxido de carbono	NO ₂	Dióxido de nitrógeno
CO ₂	Dióxido de carbono	NO _x	Óxidos de nitrógeno
CFC	Clorofluorocarbono	NH ₃	Amoniaco
CH ₄	Metano	O ₃	Ozono
OMG	Organismos Modificados Genéticamente	SO ₂	Dióxido de azufre
HC	Hidrocarburo	COV	Compuestos Orgánicos Volátiles
N ₂ O	Óxido nitroso		

RESUMEN

Introducción

1. En los dos últimos decenios se han adoptado cuatro Programas comunitarios de medio ambiente que han dado origen a casi 200 actos legislativos sobre contaminación de la atmósfera, el agua y el suelo, gestión de residuos, normas de seguridad en relación con los productos químicos y la biotecnología, normas de productos, evaluación de impacto ambiental y protección de la naturaleza. El IV Programa de acción de las Comunidades Europeas en materia de medio ambiente aún no ha concluido — es aplicable hasta finales de 1992 — y no podrán observarse todos sus efectos hasta dentro de algunos años. Mucho se ha avanzado gracias a esos programas y medidas, pero ahora hacen falta una política más ambiciosa y una estrategia más eficaz, según se desprende de la siguiente combinación de factores:

- i) La nueva edición del *Informe sobre el Estado del medio ambiente*, publicada al tiempo que el presente Programa ⁽¹⁾, indica que el estado general del medio ambiente de la Comunidad se está degradando lenta pero inexorablemente pese a las medidas que se han venido adoptando en las dos últimas décadas, sobre todo con respecto a los temas planteados en el apartado 16. Este Informe también ha puesto de manifiesto algunas deficiencias notables en la cantidad, calidad y comparación de los datos que son fundamentales para las políticas y decisiones relacionadas con el medio ambiente. Ante esta situación, es de capital importancia que la Agencia Europea de Medio Ambiente pueda, por fin, empezar a funcionar.
- ii) El planteamiento actual y las medidas vigentes no habían sido pensados para hacer frente al aumento previsto de la competencia internacional ni a las tendencias generales que registran la actividad y el desarrollo en la Comunidad, que van a presionar aún con más fuerza sobre los recursos naturales y amenazar más seriamente a la calidad del medio ambiente y, en definitiva, a la calidad de vida.
- iii) Los problemas planetarios del cambio climático, la deforestación y la crisis energética, la gravedad y persistencia de los problemas de subdesarrollo y la evolución política y económica de Europa central y oriental están haciendo aumentar las responsabilidades de la Comunidad Europea a nivel internacional.

2. El nuevo Tratado de la Unión Europea, firmado el 7 de febrero de 1992 por todos los Estados miembros,

ha introducido como objetivo principal de la Comunidad promover un crecimiento sostenible que respete el medio ambiente (artículo 2). Entre las actividades de la Unión incluye una política en el ámbito del medio ambiente (letra k del artículo 3) y especifica que tal política debe tender a alcanzar un grado de protección del medio ambiente elevado y que las exigencias de la protección del medio ambiente deben integrarse en la definición y en la realización de las demás políticas de la Comunidad (apartado 2 del artículo 130R). En el nuevo Tratado se da también gran importancia al principio de subsidiariedad (artículo 3B), y se declara que las decisiones deben tomarse de la forma más próxima posible a los ciudadanos (artículo A). Además exige que la política comunitaria de medio ambiente contribuya a fomentar medidas a escala internacional destinadas a hacer frente a los problemas regionales o mundiales de medio ambiente (apartado 1 del artículo 130R). A este respecto, la Comunidad debe hacer todo lo que esté en sus manos para encontrar soluciones con respecto al medio ambiente y al desarrollo en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (UNCED) que va a celebrarse en Río de Janeiro en junio de 1992.

- 3. Todas las actividades humanas repercuten sobre el mundo biofísico que, a su vez, repercute sobre ellas. La capacidad de controlar esta interrelación condiciona la continuidad en el tiempo de las distintas formas de actividad y del potencial de desarrollo económico y social. El éxito a largo plazo de las iniciativas comunitarias más importantes como son el mercado interior y la unión económica y monetaria va a depender del carácter sostenible de las políticas industrial, energética, agraria, de transportes y de desarrollo regional, pero todas y cada una de estas políticas, tanto aisladamente como cuando entran en contacto unas con otras, dependen, a su vez, de la capacidad de carga del medio ambiente.
- 4. Para alcanzar el equilibrio deseado entre la actividad y el desarrollo de los seres humanos, por un lado, y la protección del medio ambiente, por otro, debe compartirse la responsabilidad con equidad y de forma claramente establecida en relación con el consumo de recursos naturales y el comportamiento ante el medio ambiente, lo cual implica que deben tenerse en cuenta las consideraciones ecológicas a la hora de formular y aplicar políticas económicas y sectoriales, en las decisiones de los poderes públicos, en la dirección y el desarrollo de los procesos de producción y en el comportamiento y elecciones personales. Ello quiere decir también que entre las distintas partes, cuyas prioridades a corto plazo pueden no coincidir, debe instaurarse un diálogo eficaz y una actuación concertada. Tal diálogo sólo va a poder ser posible si está sustentado por una información objetiva y fiable.

⁽¹⁾ No figura en la presente publicación. Véase COM(92) 23 final — Vol. III.

5. En el sentido que se le ha dado en el presente documento, la palabra «sostenible» quiere ser reflejo de una política y una estrategia de desarrollo económico y social continuo que no vaya en detrimento del medio ambiente ni de los recursos naturales de cuya calidad dependen la continuidad de la actividad y del desarrollo de los seres humanos. En el Informe de la Comisión Mundial de Medio Ambiente y Desarrollo (Informe Brundtland) *se entiende por desarrollo sostenible el que satisface las necesidades del presente sin poner en peligro la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades*. Implica que debe protegerse el equilibrio general y el valor de la reserva de capital natural, que hay que establecer otros criterios e instrumentos de evaluación de los costes y beneficios a corto, medio y largo plazo para reflejar los auténticos efectos socioeconómicos y los valores de consumo y conservación, y que los recursos deben distribuirse y consumirse con justicia en todas las naciones y regiones del mundo. A este respecto, el Informe Brundtland indica que los países desarrollados, con sólo el 26 % de la población mundial, consumen el 80 % de la energía, el acero y otros metales y el papel del mundo, y el 40 %, aproximadamente, de todos los alimentos.

6. Algunos de los requisitos que pueden aplicarse en la práctica para conseguir que el desarrollo sea sostenible son los siguientes:

- Puesto que las reservas de materias primas son finitas, el camino que recorren las sustancias a lo largo de las distintas fases de elaboración, consumo y uso tendría que gestionarse de forma que se facilitara o fomentara su reutilización y reciclado de la mejor manera posible para evitar el despilfarro y la merma de recursos naturales.
- La producción y el consumo de energía deberían racionalizarse.
- Deberían cambiar las pautas de comportamiento y consumo de la sociedad en sí.

7. Es evidente que el desarrollo sostenible es un objetivo al que no se va a poder llegar en un período tan corto como el de vigencia del presente Programa. «Hacia un desarrollo sostenible» ha de considerarse un paso importante en la larga lucha a favor de la protección del medio ambiente y de la calidad de vida en la Comunidad y, en definitiva, en todo nuestro planeta.

La función de la Comunidad en un escenario internacional más amplio

8. En su primera época, la política y actuación comunitarias en materia de medio ambiente se centraron primordialmente en la solución de problemas espe-

cialmente agudos dentro de la Comunidad. Posteriormente se apreció con más claridad que la contaminación no se detenía antes sus fronteras y que, por tanto, era necesario intensificar la cooperación con *terceros países*. En los últimos años, se ha avanzado aún más, y ahora se admite de forma general que hay problemas de *carácter mundial* (cambio climático, disminución de la capa de ozono, merma de la diversidad biológica, etc.) que ponen gravemente en peligro el equilibrio ecológico de nuestro planeta en su conjunto.

9. Estos temas se tratarán, al más alto nivel, en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (UNCED). Así como en 1972 la Conferencia de la ONU celebrada en Estocolmo creó una nueva conciencia y preocupación por el medio ambiente a un amplio nivel internacional, también la UNCED podrá conseguir imprimir un nuevo impulso a la voluntad política mundial de actuar con eficacia hacia una dimensión nueva. Aparte de que, como está previsto, se aprueben convenios marco sobre el cambio climático y sobre la diversidad biológica, y sobre los principios de conservación y desarrollo de los bosques, UNCED va a allanar el camino con la aprobación de

- una «Carta de la Tierra» o declaración de los derechos y obligaciones básicos con respecto al medio ambiente y al desarrollo;
- un mandato de actuación, «Agenda 21», que va a constituir un programa de trabajo acordado para la comunidad internacional para el período a partir de 1992 y el siglo XXI.

10. En la declaración sobre el medio ambiente hecha en Dublín en junio de 1990, el Consejo Europeo insistió en la especial responsabilidad de la Comunidad y de los Estados miembros que la constituyen, en el escenario internacional más amplio, al afirmar que «la Comunidad debe utilizar más eficazmente su posición de autoridad moral, económica y política para impulsar los esfuerzos internacionales destinados a resolver problemas mundiales y para fomentar un desarrollo sostenible y el respeto del patrimonio común global». De acuerdo con la Declaración de Dublín, la Comunidad y los Estados miembros deben proseguir sus esfuerzos por fomentar las actividades internacionales de protección del medio ambiente y las dirigidas a las necesidades específicas de sus interlocutores en el mundo en vías de desarrollo y en Europa central y oriental.

El mundo industrializado, del que forma parte la Comunidad, sólo tendrá credibilidad ante los países en desarrollo si predica con el ejemplo. Cuando adopte y ponga en práctica el presente Programa, la Comunidad estará en condiciones de asumir el liderazgo del que se habla en la Declaración de Dublín.

La nueva estrategia sobre medio ambiente y desarrollo

11. El planteamiento que se ha adoptado al elaborar este nuevo Programa de política es distinto del que se siguió en los programas anteriores:

- Se centra en los agentes y actividades que agotan los recursos naturales y causan otros daños al medio ambiente, en vez de esperar a que surjan los problemas.
- Intenta cambiar las actuales tendencias y prácticas nocivas para el medio ambiente con objeto de proporcionar las mejores condiciones para garantizar el bienestar y el crecimiento socioeconómicos de la generación actual y las futuras.
- Tiene por objeto modificar las pautas sociales de comportamiento por medio de la participación óptima de todos los sectores de la sociedad con ánimo de compartir la responsabilidad, incluidas las administraciones públicas, las empresas públicas y privadas y la población en general como ciudadanos y consumidores.
- La responsabilidad deberá compartirse por medio de una gama más amplia de instrumentos que deberán aplicarse al mismo tiempo para resolver asuntos y problemas concretos.

12. Con respecto a cada uno de los temas principales se ha establecido una serie de *objetivos a largo plazo* que indican la dirección o el impulso que se les debe imprimir para conseguir un desarrollo sostenible, unas *metas o resultados* que deben alcanzarse antes del año 2000 y una selección representativa de *medidas* encaminadas a la consecución de esas metas o resultados. Estos objetivos y estas metas no constituyen ninguna obligación jurídica sino, más bien, unos determinados logros o resultados a los que hay que tender desde ahora para conseguir que el desarrollo sea sostenible. Las actividades indicadas tampoco llevan consigo la obligación de adoptar una legislación al respecto ni en la Comunidad ni en los Estados miembros. (Nota: Dadas las diferencias sustanciales y las deficiencias que se observan en la cantidad y calidad de los datos de que se dispone en la actualidad, no ha sido posible fijar en el Programa objetivos ni metas de la misma precisión.)

13. El Programa tiene en cuenta las distintas situaciones de cada región de la Comunidad y, en particular, la necesidad de un desarrollo económico y social en las menos prósperas. Tiene por objeto proteger y aumentar las ventajas inherentes a estas últimas y asumir la protección de sus activos de mayor valor para que en ellos pueda fundamentarse su desarrollo económico y social y su prosperidad. Por lo que se re-

fiere a las regiones más desarrolladas de la Comunidad, el objetivo consiste en restaurar y mantener la calidad del medio ambiente y de sus recursos naturales para que puedan continuar su actividad económica y mantener su calidad de vida.

14. El éxito de este planteamiento va a depender mucho de la circulación y la calidad de la información sobre medio ambiente entre los distintos agentes, entre los que se incluye la opinión pública. La función de la Agencia Europea de Medio Ambiente se considera que va a ser también fundamental por lo que respecta a la evaluación y difusión de esa información, a la hora de establecer una diferencia entre los riesgos reales y percibidos y una base científica y racional en la que basar las decisiones y actividades que pueden repercutir en el medio ambiente y en los recursos naturales.
15. Las actividades más importantes relacionadas con la motivación de la opinión pública competen a esferas distintas de la comunitaria. La Comisión, por su parte, va a hacer participar a sus servicios de información en una campaña de información y concienciación en materia de medio ambiente.

La importancia de la educación para aumentar la sensibilización ecológica no debe sobreestimarse y debería formar parte de los planes de estudios desde la misma enseñanza primaria.

Desafíos y prioridades en materia de medio ambiente

16. El Programa trata de una serie de *temas ecológicos*: cambio climático, acidificación y contaminación de la atmósfera, merma de los recursos naturales y de la diversidad biológica, reducción y contaminación de los recursos hídricos, deterioro del medio ambiente urbano y de las zonas costeras y, por último, el problema de los residuos. Estos temas no constituyen una lista exhaustiva, pero revisten especial gravedad y presentan una dimensión comunitaria por sus implicaciones en el mercado interior, las fronteras, los recursos comunes o la cohesión, y porque repercuten de forma determinante en la calidad y condición del medio ambiente en casi todas las regiones de la Comunidad.
17. Estos temas no van a tratarse como problemas sino como *síntomas* de una mala gestión y de la existencia de abusos. Los auténticos «problemas» responsables de las pérdidas y daños ecológicos los constituyen las pautas de conducta y consumo de los seres humanos en la actualidad. Teniendo presente esta distinción y

sin olvidar el principio de subsidiariedad, se va a dar prioridad a nivel comunitario a los siguientes campos de actuación con la intención de conseguir mejoras o cambios patentes durante el período de vigencia del presente Programa:

- *gestión sostenible de los recursos naturales*: suelo, agua, espacios naturales y zonas costeras
- *lucha integrada contra la contaminación y reducción del volumen de residuos*
- *menor consumo de energías no renovables*
- *gestión más eficaz de los transportes*, con unas decisiones de ubicación y unos modos de transporte más eficaces y racionales desde el punto de vista ecológico
- conjuntos de medidas coherentes dirigidas a aumentar *la calidad del medio ambiente urbano*
- *mayor salud y seguridad públicas*, con especial insistencia en la evaluación y gestión de riesgos industriales, la seguridad nuclear y la protección contra las radiaciones.

Sectores seleccionados

18. El presente Programa ha seleccionado cinco sectores a los que va a dirigir sus medidas: industria, energía, transportes, agricultura y turismo. Son sectores en los que la Comunidad como tal desempeña un papel determinante y que tienen y originan problemas que pueden resolverse con más eficacia a nivel comunitario. Han sido elegidos también porque su impacto ambiental potencial o real es especialmente significativo y debido a que, por su misma naturaleza, pueden desempeñar un papel decisivo en la consecución de un desarrollo sostenible. Con el planteamiento que se va a seguir con respecto a estos sectores se pretende no sólo proteger el medio ambiente como tal, sino también beneficiar a los mismos sectores y conseguir que adquieran un carácter sostenible.

Industria:

19. Mientras que las medidas sobre medio ambiente que se han venido adoptando hasta ahora tendían a ser de carácter prohibitivo e insistían en impedir una determinada actuación, la nueva estrategia se inclina más por fomentar una actuación en colaboración, planteamiento que refleja la concienciación cada vez mayor de la industria y el mundo de los negocios de que, por un lado, son en gran medida responsables de los problemas del medio ambiente, pero por otro, pueden y deben contribuir a solucionarlos. El nuevo

planteamiento se va a traducir, en particular, en un diálogo más estrecho con la industria y en la promoción, en las circunstancias adecuadas, de acuerdos voluntarios u otras formas de autorreglamentación.

No obstante, las medidas comunitarias son y serán muy importantes para evitar que se falseen las condiciones de la competencia y para proteger la integridad del mercado interior.

20. Los tres pilares sobre los que debe sustentarse la relación entre la industria y el medio ambiente son:

- una gestión de recursos más adecuada tendente a racionalizar su consumo y a mejorar su posición competitiva
- la información para conseguir que los consumidores elijan mejor y aumente la confianza de la opinión pública en las actividades y controles de la industria y en la calidad de los productos
- normas comunitarias aplicables a los procesos de fabricación y a los productos.

Al elaborar las medidas tendentes a dar un carácter sostenible al sector industrial, se va a estudiar con especial atención la situación de las pequeñas y medianas empresas y el tema de la competencia internacional.

A mediados de 1992 la Comisión va a publicar una extensa Comunicación sobre competencia internacional y protección del medio ambiente.

Energía:

21. La política energética es un factor determinante para la consecución de un desarrollo sostenible. Aunque el sector energético de la Comunidad está realizando logros constantes en relación con problemas ecológicos regionales y locales tales como la acidificación, los problemas mundiales son cada vez más importantes. El reto del mundo ante el futuro va a ser hacer compatibles el crecimiento económico, un suministro eficaz y seguro de la energía y un medio ambiente limpio.
22. Para lograr este equilibrio va a hacer falta una estrategia que vaya mucho más allá del período cubierto por el Programa. Los objetivos fundamentales de la estrategia hasta el año 2000 van a ser aumentar el rendimiento energético y desarrollar programas tecnológicos estratégicos con los que conseguir que se consuma menos carbono mediante, por ejemplo, el uso de energías renovables alternativas.

Transporte:

23. Los medios de transporte son fundamentales para la distribución de bienes y servicios, el comercio y el

desarrollo regional. Las tendencias que se observan actualmente en el sector del transporte en la Comunidad indican en todos los casos que nos dirigimos hacia una situación en la que el rendimiento va a ser menor y mayor la congestión, la contaminación, las pérdidas de tiempo y de valor, los daños a la salud, los riesgos para la vida y las pérdidas económicas generales. Se teme que la demanda de transportes y el tráfico van a crecer más rápidamente todavía con la realización del mercado interior y con la evolución política y económica de Europa central y oriental.

24. Una estrategia a favor de un transporte sostenible exige una combinación de medidas tales como:

- una planificación económica y de los usos del suelo más adecuada a nivel local, regional, nacional e internacional;
- planificación, gestión y utilización más adecuadas de los servicios e infraestructuras de transportes; inclusión de los costes reales de las infraestructuras y del medio ambiente en las políticas y decisiones de inversión y en los costes que recaen sobre el usuario;
- desarrollo del transporte público y mejora de su situación competitiva;
- perfeccionamiento técnico continuo de vehículos y combustibles y promoción del uso de combustibles menos contaminantes;
- uso de los vehículos privados más racional desde el punto de vista ecológico fomentado, por ejemplo, con la introducción de cambios en las normas y hábitos de conducción.

Coincidiendo con el presente Programa, la Comisión ha publicado una amplia Comunicación sobre transportes y medio ambiente y la necesidad de un transporte sostenible.

Agricultura:

25. Los agricultores son los protectores del suelo y del campo. Al haber mejorado el rendimiento, el grado de mecanización, los acuerdos de transporte y comercialización, el comercio internacional de productos alimenticios y piensos para el ganado, han podido cumplirse los objetivos del Tratado original que consistían en garantizar el suministro de alimentos a precios razonables, estabilizar los mercados y aumentar el nivel de vida de la comunidad agraria. Pero, por otra parte, los cambios en las prácticas agrarias de muchas regiones de la Comunidad han derivado en la explotación excesiva y la degradación de los recursos naturales de los que, en última ins-

tancia, depende la propia agricultura: el agua, el aire y el suelo.

26. Además de la degradación del medio ambiente, han ido apareciendo otros problemas graves como resultado del exceso de producción y los excedentes, la despoblación rural, el presupuesto comunitario y el comercio internacional (por lo que se refiere tanto a los productos agrarios como a los acuerdos comerciales internacionales). En estas circunstancias, habrá que alcanzar un equilibrio más justo entre la actividad agraria, otras formas de desarrollo rural y los recursos naturales del medio ambiente, lo cual es razonable desde el punto de vista no sólo ecológico sino también agrario, social y económico.

27. El Programa se fundamenta en las propuestas de reforma de la PAC y de desarrollo de los bosques comunitarios presentadas por la Comisión, con objeto de lograr un desarrollo equilibrado y dinámico de las zonas rurales de la Comunidad en el que se reúnan las funciones productiva, social y ecológica del sector.

Turismo:

28. El turismo es un elemento muy importante en la vida económica y social de la Comunidad, refleja las aspiraciones legítimas de las personas de disfrutar de otros lugares, conocer otras culturas y sacar provecho de actividades distintas o del descanso fuera de su casa y del trabajo. Es también una fuente de ingresos importante para muchas regiones y ciudades de la Comunidad, y puede contribuir de forma especial a la cohesión económica y social de las regiones periféricas. El turismo es un ejemplo claro de la estrecha relación existente entre el desarrollo económico y el medio ambiente, con toda su secuela de beneficios, tensiones y posibles conflictos. Si se planifican y controlan adecuadamente, el turismo, el desarrollo regional y la protección del medio ambiente podrán ir a la par. Si se respetan la naturaleza y el medio ambiente, sobre todo en las zonas costeras y de montaña, el turismo podrá llegar a ser beneficioso y duradero.

29. Según previsiones de la Organización Mundial del Turismo la actividad turística va a aumentar de forma considerable hacia y desde Europa a lo largo de la presente década. Este aumento va a registrarse sobre todo en la región mediterránea y en tipos concretos de localidades tales como ciudades y pueblos históricos y en las zonas costeras y de montaña. El Plan Azul del PNUMA para el Mediterráneo prevé que, por lo menos, va a duplicarse el volumen de residuos sólidos y aguas residuales generados por el turismo en el año 2000, y que, probablemente, va a duplicarse también el suelo ocupado por viviendas para turistas.

30. La Comunidad Europea ayuda al turismo invirtiendo en las infraestructuras que le son necesarias. A veces actúa también como «animador» en relación con otros intereses. Sin embargo, en cumplimiento práctico del principio de subsidiariedad y del espíritu de la responsabilidad compartida, la auténtica labor de conciliación de la actividad y el desarrollo del turismo y la protección de los valores naturales y culturales, para conseguir un equilibrio sostenible, se va lleva a cabo, principalmente, en otras esferas que no son la comunitaria, es decir, a nivel de los Estados miembros, las administraciones regionales y locales, la propia industria turística y todos y cada uno de los turistas.

Las tres líneas de actuación principales descritas en el Programa tratan de:

- la diversificación de las actividades turísticas, con una gestión más adecuada del fenómeno del turismo de masas y el fomento de otros tipos de turismo
- la calidad de los servicios turísticos, con medidas de información y sensibilización, técnicas de gestión y servicios de visitantes
- el comportamiento de los turistas, con campañas en los medios de información, códigos de conducta, elección del medio de transporte, etc.

La ampliación de la gama de instrumentos

31. Los anteriores programas de acción se han basado casi exclusivamente en medidas legislativas. Si se quiere provocar cambios sustanciales en las actuales tendencias y prácticas, y hacer participar a todos los sectores de la sociedad compartiendo plenamente las responsabilidades, se requiere un abanico más amplio de instrumentos. La propuesta puede categorizarse como sigue:

- i) *instrumentos legislativos* creados para fijar niveles básicos de protección de la salud pública y del medio ambiente, sobre todo en casos de alto riesgo, para realizar compromisos internacionales de ámbito mayor y elaborar las normas y estándares comunitarios necesarios para mantener la integridad del mercado interior;
- ii) *instrumentos de mercado*, dirigidos a sensibilizar a fabricantes y consumidores para que consuman los recursos naturales con responsabilidad y eviten la contaminación y los residuos, y ello mediante la inclusión de los costes medioambientales externos (a través de la aplicación de incentivos y elementos disuasorios económicos y fiscales, de la responsabilidad civil, etc) con objeto de fijar correctamente los precios, de modo que los bienes y servicios menos nocivos para el medio

ambiente no se encuentren, en el mercado, en una situación desventajosa frente a competidores que contaminan o despilfarran recursos;

iii) *instrumentos horizontales de apoyo*, incluyendo más información básica y estadística, investigación científica y desarrollo tecnológico (sobre tecnologías menos contaminantes y sobre tecnologías y técnicas dirigidas a solucionar los actuales problemas ecológicos), mejor planificación sectorial y territorial, educación e información al público y al consumidor, formación profesional y continua;

iv) *mecanismos de asistencia financiera*: además de las líneas presupuestarias con objetivos directos en materia de medio ambiente, por ejemplo LIFE, los Fondos Estructurales, en particular ENVIREG, proporcionar cantidades importantes para financiar actividades de mejora del medio ambiente. Por otra parte, el nuevo Fondo de cohesión sobre el que se adoptó una decisión en la Cumbre de Maastricht tiene por objeto cofinanciar proyectos de mejora del medio ambiente en España, Grecia, Portugal e Irlanda. El apartado 2 del artículo 130R del nuevo Tratado establece que la política de la Comunidad en el ámbito del medio ambiente debe tener como objetivo alcanzar un nivel de protección elevado según los principios de cautela y de acción preventiva y teniendo presente la diversidad de situaciones existentes en las distintas regiones de la Comunidad. Asimismo dispone que las exigencias de protección del medio ambiente deben integrarse en la definición y en la realización de las demás políticas de la Comunidad. A este respecto, todas las actividades de los fondos comunitarios y, en particular, de los Fondos Estructurales, deben tener en cuenta las consideraciones ecológicas y cumplir la legislación medioambiental. No obstante, hay que señalar que el nuevo Tratado establece en el apartado 4 de su artículo 130S que, sin perjuicio de determinadas medidas de carácter comunitario, los Estados miembros tendrán a su cargo la financiación y la ejecución de la política en materia de medio ambiente.

El principio de subsidiariedad

32. El principio de subsidiariedad va a tener una función importante a la hora de velar por que los objetivos, metas y actividades del presente Programa se hagan plenamente efectivos por medio de las iniciativas y actividades adecuadas en las esferas nacional, regional y local. En la práctica, va a servir para tener plenamente en cuenta las tradiciones y los puntos sensibles de las distintas regiones de la Comunidad y la rentabilidad de diferentes actividades, y para poder elegir más adecuadamente entre distintas actividades y combinaciones de instrumentos a nivel de la Comunidad y a otros niveles.

Los objetivos establecidos en el Programa y la meta a la que, en definitiva, se tiende, que es conseguir que el desarrollo sea sostenible, sólo podrán realizarse si todos los agentes involucrados trabajan de forma concertada y en colaboración. Según el Tratado de la Unión Europea, la Comunidad intervin-drá, conforme al principio de subsidiariedad, sólo en la medida en que los objetivos de la acción preten-dida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, y, por consiguiente, pue-dan lograrse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción contemplada, a nivel comunita-rio.

33. El Programa combina el principio de subsidiariedad con el concepto más amplio de responsabilidad com-partida. Este concepto implica no tanto la opción por una actividad desde una esfera con exclusión de las demás sino, más bien, una combinación de agen-tes e instrumentos en las esferas adecuadas, sin cues-tionar la división de competencias entre la Comuni-dad, los Estados y las administraciones regionales y locales.

En el Cuadro 18 del documento se indica cómo se pretende combinar los distintos agentes y en la co-lumna correspondiente a los agentes en los demás cuadros figuran los que se consideran más adecuados para poner en práctica las medidas correspondientes.

Puesta en marcha del Programa

34. Hasta ahora, la protección del medio ambiente en la Comunidad se ha venido haciendo, sobre todo, se-gún un planteamiento legislativo (desde arriba). La estrategia que propone el presente Programa consiste en hacer participar a todos los agentes económicos y sociales (desde abajo). Para que ambos planteamien-tos puedan complementarse y ser eficaces tiene que instaurarse un diálogo dentro de esta asociación y ser de calidad.
35. Inevitablemente va a tener que transcurrir bastante tiempo para que los actuales hábitos de consumo y comportamiento se orienten hacia el desarrollo sos-tenible. En la práctica, la eficacia de esta estrategia va a depender en un futuro próximo de la calidad de las medidas que se decidan y de las disposiciones que se adopten para hacerlas cumplir, lo cual obligará a elaborar las medidas con más cuidado, a coordinar-las más eficazmente con otras políticas e integrarlas en éstas, a realizar un seguimiento más sistemático y a llevar a cabo una vigilancia más estricta del cum-plimiento.

36. Con vistas a estos objetivos, sin perjuicio del derecho de iniciativa de la Comisión ni de su responsabilidad para velar por la correcta ejecución de las normas comunitarias, la Comisión va a convocar los siguien-tes grupos de diálogo ad hoc:

- i) Un *Foro Consultivo General* formado por repre-sentantes de la empresa, consumidores, sindica-tos y organizaciones profesionales, organizacio-nes no gubernamentales y administraciones loca-les y regionales.
- ii) Una *Red de ejecución* compuesta por represen-tantes de las administraciones nacionales perti-nentes y de la Comisión que se va a ocupar de asuntos relacionados con el cumplimiento prác-tico de las medidas comunitarias. Va a tener por objeto, fundamentalmente, intercambiar infor-mación y experiencia y preparar planteamientos comunes a nivel práctico, bajo la supervisión de la Comisión.
- iii) Un *Grupo de examen de la política de medio ambiente*, formado por representantes de la Comi-sión y de los Estados miembros con rango de Director General, encargado de intercambiar opiniones y de buscar una comprensión mutua en relación con la políticas y las medidas de me-dio ambiente y prestarán su asesoramiento.

37. Estos tres grupos de diálogo van a servir, de forma especial, para fomentar la responsabilidad compa-rtida en la práctica entre los principales agentes aso-ciados y para controlar que la aplicación de las me-didas se haga con transparencia y eficacia. No van a realizar las mismas labores de los comités estableci-dos por la normativa comunitaria para efectuar el se-guimiento de medidas concretas, ni de los estableci-dos por la Comisión en relación con temas de interés específico como la protección de los consumidores, el desarrollo del turismo, etc. ni por los Estados miembros con respecto a la ejecución y cumpli-miento de la política nacional. Por último, tampoco van a sustituir al diálogo que en la actualidad man-tiene la industria y la Comisión que, al contrario, va a intensificarse.

Revisión del Programa

38. Si bien está dirigido esencialmente hacia el año 2000, se examinará y remodelará a finales de 1995 a la luz de la nueva información pertinente, los resultados de la investigación y los futuros cambios en las demás políticas comunitarias, p. ej. industria, energía, trans-porte, agricultura y los fondos estructurales.

Conclusión

39. El presente Programa constituye, en sí mismo, un punto de inflexión para la Comunidad. Así como el desafío de los años 80 fue la realización del mercado interior, la reconciliación de medio ambiente y desarrollo es uno de los principales retos a los que se enfrentan la Comunidad y el mundo en la década de los 90. «Hacia un desarrollo sostenible» no es un programa concebido sólo para la Comisión, ni va exclusivamente dirigido hacia los ecologistas. Proporciona una marco para un nuevo planteamiento del medio ambiente y de la actividad y el desarrollo económico y social, y se necesitará una auténtica voluntad en todos los niveles de los espectros políticos y empresariales, y todos los miembros del público deberán participar como ciudadanos y consumidores para conseguir que funcione.

40. El Programa no pretende «arreglarlo todo». Se tardará bastante hasta que se hayan modificado los hábitos de comportamiento y consumo y se haya alcanzado la vía del desarrollo sostenible. El objetivo primordial del Programa es, por consiguiente, romper las tendencias. La idea básica es que la generación actual debe dejar el medio ambiente a la siguiente generación en un estado apropiado para mantener la salud pública y el bienestar social y económico a un nivel elevado. Como meta intermedia, el estado del medio ambiente, el nivel y la calidad de los recursos naturales y el potencial de desarrollo al final de la actual década deberían reflejar una mejora significativa respecto a la situación de hoy en día. El camino hacia el desarrollo sostenible bien puede ser largo y arduo, pero los primeros pasos hay que darlos AHORA.

Estructura del documento

41. El documento se divide en tres partes, las dos principales de las cuales se refieren a las acciones internas y externas. Esta distinción se establece con el fin de reflejar, por una parte, lo que puede hacerse, en términos políticos y jurídicos, dentro de la propia Comunidad, dados los poderes y los procedimientos que figuran en los Tratados, y por otra lo que pueden hacer la Comunidad y los Estados miembros que la constituyen para contribuir a una relación de cooperación con otros países desarrollados o en vías de desarrollo en lo referente a los temas y problemas de carácter regional o mundial.

42. En la primera parte se resumen el estado del medio ambiente en la Comunidad y las crecientes amenazas a su salud (Capítulo 1), y se desarrolla una nueva estrategia para romper las tendencias actuales y marcar un nuevo rumbo hacia el desarrollo sostenible (Capítulo 2). La estrategia comporta la intervención activa de todos los principales agentes de la sociedad

(Capítulo 3) empleando una gama más amplia de instrumentos, incluidos los instrumentos de mercado y una mejor información, educación y formación (Capítulo 7) para lograr avances concretos o cuantificables en el medio ambiente o en los hábitos de consumo y comportamiento (Capítulo 5).

43. Se hará un esfuerzo especial, concentrado, en el caso de cinco sectores de gran importancia pancomunitaria (Capítulo 4) y en relación con la prevención y la gestión de los riesgos y accidentes (Capítulo 6).

44. Aspirando a la máxima concisión y claridad, las medidas que, en su conjunto, constituyen el programa de acción aparecen en una serie de cuadros que son, en su mayoría, aunque no en su totalidad, uniformes.

Estos cuadros se estructuran de modo que indican

- los objetivos a largo plazo en los distintos ámbitos
- las metas cualitativas y cuantitativas que deberán alcanzarse hasta el año 2000
- las medidas específicas que deberán tomarse
- los plazos propuestos para estas medidas
- los agentes o sectores de actividad que habrán de participar.

De acuerdo con el principio de subsidiariedad, los agentes que desempeñan el papel principal van en letra itálica, por ejemplo *EM*.

45. Por último, la primera parte pretende indicar de qué forma puede compartirse la responsabilidad en la práctica (Capítulo 8), y se proponen medidas para asegurar la aplicación y el cumplimiento satisfactorios del Programa en la Comunidad (Capítulo 9).

46. En la segunda parte se resumen las amenazas y los problemas ambientales en la esfera internacional más amplia (Capítulo 10) y las medidas que adoptarán o que pueden adoptar la Comunidad y los Estados miembros que la constituyen en el contexto de la cooperación general, internacional y bilateral (Capítulos 11 y 12 resp.) en relación con las problemáticas de ámbito mundial y regional y con la compaginación de la protección del medio ambiente y el crecimiento en los países en vías de desarrollo y en Europa central y oriental. El Capítulo 13 trata de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo que tendrá lugar en junio de 1992. Hace también referencia a la correlación entre

las dimensiones interna y externa de la política comunitaria de medio ambiente.

47. La tercera parte es bastante breve y de carácter general; se ocupa de la selección de prioridades (Capítulo 14), del tema de los costes (Capítulo 15) y de la intención de realizar un examen del Programa en una fase intermedia, en 1995 (Capítulo 16). En un documento que presenta una política y estrategia dirigida hacia la ruptura de las tendencias no se trata tanto de elegir medidas prioritarias como de definir una «vía crítica»; no obstante, el Programa incluye una lista de medidas horizontales y de campos de

acción a los que debe concederse prioridad. Por lo que se refiere a los costes, el documento indica que en el sector del medio ambiente es difícil cuantificar los costes reales, en parte debido a la práctica tradicional de tratar el medio ambiente como si fuera una fuente inagotable de materias primas gratuitas y de sumideros para los residuos, y en parte porque no se ha hecho lo suficiente por determinar los costes reales que se producen de no tomarse medida alguna. Consecuentemente, presenta un plan de 5 puntos para diseñar, en el futuro, mecanismos adecuados de evaluación de costes.

INTRODUCCIÓN

EL DESAFÍO DEL DECENIO 1990-2000

En 1972, año en el que la Comunidad empezó a ocuparse de la protección del medio ambiente, sus Jefes de Estado y de Gobierno declararon lo siguiente:

«La expansión económica no es un fin en sí (...). Debe traducirse en una mejora de la calidad del nivel de vida»

El principal desafío de la Comunidad Europea en los años 80 fue la realización del mercado interior; ahora, en los 90, el reto va a ser conseguir que el desarrollo sea sostenible.

En la Cumbre de Dublín de junio de 1990, los Jefes de Estado y de Gobierno de la Comunidad aceptaron este reto al declarar lo siguiente:

«Reconocemos nuestra responsabilidad particular, por lo que respecta al medio ambiente, tanto ante nuestros propios ciudadanos de la Comunidad como ante el resto del mundo. Nos comprometemos a intensificar nuestros esfuerzos para proteger y mejorar el entorno natural de la propia Comunidad y del mundo del que forma parte. Tenemos la intención de que la acción de la Comunidad y de sus Estados miembros se desarrolle sobre una base coordinada y sobre los principios de un desarrollo sostenible y una actuación preventiva y precatoria (...). El objetivo de dicha acción debe ser el garantizar a los ciudadanos el derecho a un medio ambiente limpio y sano (...). Conseguir plenamente este objetivo debe ser una responsabilidad compartida.»

A continuación, los Jefes de Estado y de Gobierno instaron a la Comisión a seguir este planteamiento en la elaboración del V Programa de Medio Ambiente. El presente documento es la respuesta a ese mandato y su objeto es exponer una estrategia y un calendario de actuación de la Comunidad hasta finales de este siglo y parte del siguiente.

La evolución en la Comunidad

Durante la ejecución del presente Programa van a producirse grandes cambios. El establecimiento del mercado interior en Europa y la necesidad de mayor cohesión económica y social van a tener repercusiones importantes en la política de medio ambiente, como se reconoció en el Acta Única: el crecimiento económico, que se prevé va

a ser más rápido, será insostenible si no se tienen en cuenta las consideraciones medioambientales, no sólo como un posible factor restrictivo, sino también como un incentivo para aumentar la eficacia y la competitividad, sobre todo en el mercado mundial.

Al mismo tiempo, la Comunidad está evolucionando hacia una unión económica y monetaria más estrecha, por lo que va a tener que enfrentarse a los problemas aparejados a su posible ampliación. Va a tener que contar con los cambios políticos y económicos de la Europa central y oriental y con la necesidad de desarrollar el Espacio Económico Europeo. La Comunidad está obligada, además, a revisar el planteamiento de los Fondos Estructurales, la Política Agraria Común y las políticas de transporte y de energía.

La evolución en el mundo

En todo el mundo está aumentando la inquietud por la continua degradación del medio ambiente y el grave deterioro de los sistemas de supervivencia de la Tierra. Un aspecto determinante de la estrategia comunitaria para los años 90, que se va a desarrollar con más detenimiento a lo largo del presente documento, es conseguir políticas y programas que sirvan para aumentar en todo el planeta la calidad de vida mediante una distribución más justa de los recursos naturales.

Al querer aumentar el nivel de vida, aliviar la pobreza, alargar la esperanza de vida y mejorar el suministro de alimentos se está ejerciendo una presión considerable sobre los recursos naturales fundamentales de la Tierra. La Comunidad es consciente de que, junto con los de otros países industrializados, sus 340 millones de habitantes consumen una parte desproporcionada de los recursos mundiales. Por ejemplo, el consumo de energía per cápita en la Comunidad, pese a ser la mitad que en los Estados Unidos y Canadá, es alrededor de diez veces mayor que en muchos países en desarrollo. Un niño que nazca en la Comunidad va a consumir veinte veces más recursos naturales a lo largo de su vida que un niño que haya nacido en casi cualquiera de los países en vías de desarrollo (aunque va a consumir la mitad que un niño nacido en los Estados Unidos).

Muchas de las medidas del presente Programa están pensadas para reducir el despilfarro de recursos y aumentar la productividad en el territorio comunitario. No obstante, van a exigir gran dosis de imaginación y creatividad si se pretende atender las necesidades adicionales del

mundo desarrollado y del mundo en desarrollo y, a la vez, conservar los a menudo frágiles y no renovables recursos naturales. En algunos casos ello va a obligar a introducir cambios profundos en las pautas de consumo y en la forma de vida.

Hacia un desarrollo sostenible

Todas las actividades humanas, económicas y socioculturales, prosperan o fracasan según sea la relación entre la sociedad y el mundo natural. El desarrollo sólo puede llamarse así si sirve para aumentar la calidad de vida. En el Informe de 1987 de la Comisión Mundial para el Medio Ambiente y el Desarrollo, más conocido como Informe Brundtland, se insistía en que la actividad humana tenía que desarrollarse de manera sostenible para todo el planeta en el camino hacia el futuro. En este contexto se entiende por «desarrollo sostenible» el desarrollo que satisface las necesidades del presente sin poner en peligro la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades. Implica que debe protegerse el equilibrio general y el valor de la reserva de capital natural, que hay que establecer otros criterios e instrumentos de evaluación de los costes y beneficios a corto, medio y largo plazo para reflejar los auténticos efectos socioeconómicos y los valores de consumo y conservación, y que los recursos deben distribuirse y consumirse con justicia en todas las naciones y regiones del mundo. A este respecto, el Informe Brundtland indica que los países desarrollados, con sólo el 26 % de la población mundial, consumen el 80 % de la energía, el acero y otros metales y el papel del mundo, y el 40 %, aproximadamente, de los alimentos.

Un desarrollo sostenible tiene las siguientes características principales:

- Mantiene la calidad de vida general.
- Permite un acceso continuo a los recursos naturales.
- Impide que perduren los daños al medio ambiente.

De una forma didáctica se podría definir con la frase: «No te comas las semillas con las que has de sembrar la cosecha de mañana», dicho con el cual se imprime gran dosis de realismo al debate sobre el desarrollo sostenible. En la práctica, pues, del concepto de desarrollo sostenible dependen, en última instancia, las expectativas de desarrollo y éxito de una sociedad o región y las ganancias y pérdidas económicas de una empresa.

Construir sobre cimientos sólidos

Hay que tener presente que la Comunidad no parte de cero en su empeño en alcanzar un desarrollo sostenible. La estrategia y el Programa establecidos en el presente documento se han elaborado a partir de lo que ya se había realizado en la Comunidad y en los Estados miembros. La Comunidad cuenta con una política de medio ambiente desde hace casi veinte años, a pesar de que en los Tratados no se hacía mención de ese asunto. Mucho se ha avanzado a lo largo de ese período porque se ha elaborado un amplio marco reglamentario en los Estados miembros y se han realizado progresos reales en la protección y calidad del medio ambiente.

Desde 1972 se han adoptado cuatro Programas ⁽¹⁾ comunitarios en materia de medio ambiente, que han dado origen a casi 200 actos legislativos sobre contaminación de la atmósfera, el agua y el suelo, gestión de residuos, medidas de seguridad con respecto a los productos químicos y la biotecnología, normas sobre productos, evaluación de impacto ambiental y protección de la naturaleza. Los logros han sido muchos a lo largo de ese período, pero la velocidad a que actualmente se suceden los cambios y las presiones adicionales que se están ejerciendo o se van a ejercer sobre el medio ambiente y los recursos naturales como consecuencia de la realización del mercado interior y la evolución económica y política en Europa central y oriental y otras partes del mundo exigen medidas aun más eficaces.

Evolución a nivel institucional

Desde el punto de vista institucional, la creciente sensibilización de la opinión pública ante los problemas ecológicos, el nivel de los conocimientos científicos en la materia y la importancia política de estos temas quedaron reflejados en los Tratados en un capítulo introducido por el Acta Unica especialmente dedicado al medio ambiente y en una significativa referencia a ese tema en el importante capítulo de la realización del mercado interior. Con estas modificaciones se proporcionó, por primera vez, un mandato oficial y una serie de objetivos y criterios sobre los que construir una política comunitaria en materia de medio ambiente.

El nuevo Tratado de la Unión Europea, firmado el 7 de febrero de 1992 por todos los Estados miembros, incluye una serie de disposiciones que van a llevar la protección del medio ambiente a una dimensión nueva:

- En los «Principios», el artículo 2 dispone que «*debe promoverse un desarrollo armonioso y equilibrado de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad, un crecimiento sostenible y no inflacionista que respete el medio ambiente*».

⁽¹⁾ DO nº C 112 de 20. 12. 1973, DO nº C 139 de 13. 6. 1977, DO nº C 46 de 17. 12. 1983 y DO nº C 328 de 7. 12. 1987.

- En el apartado k del artículo 3 se establece que entre las actividades de la Comunidad debe incluirse una política en el ámbito del medio ambiente; en el apartado 2 del artículo 130R se dice, entre otras cosas, que esa política deberá tener como objetivo alcanzar un nivel de protección elevado y que deberá basarse en el principio de cautela.
- El apartado 2 del artículo 130R dispone, además, que las exigencias de la protección del medio ambiente deberán integrarse en la definición y en la realización de las demás políticas de la Comunidad.
- El artículo 3B da valor especial al principio de subsidiariedad, y en el artículo A se declara que las decisiones serán tomadas de la forma más próxima posible a los ciudadanos.

Por otra parte, en el apartado 5 del artículo 130S se aborda el caso de medidas que implican costes desproporcionados para las autoridades públicas de un Estado miembro. En este artículo se refleja la necesidad de tener en cuenta la cohesión económica y social a la hora de formular la política de medio ambiente. Esta necesidad se ha puesto también de manifiesto en el apartado 3 del artículo 130R según el cual en la elaboración de su política en el área del medio ambiente la Comunidad tendrá en cuenta el desarrollo económico y social de la Comunidad en su conjunto y el desarrollo equilibrado de sus regiones.

Además, al haberse modificado los procedimientos comunitarios de toma de decisión en el Consejo de Ministros estableciéndose el voto por mayoría simple en los problemas más importantes de medio ambiente, y al haberse dado más importancia al papel del Parlamento Europeo en estos temas mediante el procedimiento de codecisión, podrá aumentar la eficacia y calidad del proceso legislativo en el futuro.

¿Cuáles son las novedades del presente Programa?

A la hora de enfrentarse a los desafíos de esta última década del milenio y hacer lo posible por que el desarrollo sea sostenible, habrá que centrarse en los agentes y actividades que perjudican al medio ambiente y agotan las reservas de recursos naturales, en vez de esperar a que surjan los problemas, tal y como se hacía en el pasado. Para ello, como ya se ha dicho antes, van a tener que cambiar significativamente las pautas de conducta y

consumo de los seres humanos. Estos objetivos no van a poder conseguirse únicamente con medidas comunitarias, sino sobre la base de una responsabilidad compartida entre todas las esferas de la sociedad, incluidos los gobiernos, las administraciones regionales y locales, las organizaciones no gubernamentales, las instituciones financieras, las fábricas, las empresas distribuidoras, el comercio y todos y cada uno de los ciudadanos.

Aunque la estrategia y el Programa deberán elaborarse a nivel comunitario, pues sólo allí pueden confluir todas las medidas y actividades oportunas, su puesta en práctica va a hacerse desde las esferas adecuadas, de forma complementaria y en función de su capacidad de actuación. La estrategia básica consiste, pues, en integrar plenamente la política de medio ambiente en las demás políticas pertinentes mediante la participación activa de todos los agentes principales de la sociedad (administraciones, empresas y ciudadanos) y con más y mejores instrumentos para controlar y modificar el comportamiento, por ejemplo, mediante un uso más frecuente de las fuerzas de mercado.

El desafío de los años 90

Para que el desarrollo sea sostenible se requiere un planteamiento ambicioso, coherente y eficaz, y un compromiso político y estratégico a lo largo de mucho tiempo. La Comunidad, al ser el mayor socio económico y comercial en un mundo en el que cada vez se es más consciente de que el desarrollo debe ser sostenible desde el punto de vista ecológico, tiene que asumir su responsabilidad ante las generaciones presentes y futuras. Para ello, debe predicar con el ejemplo ante los países desarrollados y en vías de desarrollo en cuanto a la protección de la salud pública y el medio ambiente y el uso sostenible de los recursos naturales.

En la Declaración de Dublín se dijo: «El medio ambiente depende de nuestras acciones colectivas, y el medio ambiente de mañana, de nuestra conducta de hoy.» Hoy es patente el sentimiento que reina en la Comunidad y en otras partes del mundo de que muchos de los combates más importantes en relación con el medio ambiente van a ganarse o a perderse en esta década y que en el próximo siglo quizás sea ya demasiado tarde.

No podemos esperar... y no podemos equivocarnos.

PRIMERA PARTE

POLÍTICA Y ESTRATEGIA EN FAVOR DEL MEDIO AMBIENTE Y EL
DESARROLLO SOSTENIBLE EN LA COMUNIDAD EUROPEA

CAPÍTULO 1

EL ESTADO DEL MEDIO AMBIENTE: LOGROS Y PERSPECTIVAS

No puede elaborarse ninguna estrategia para el futuro sin antes analizar la situación en el pasado y en el presente. Coincidiendo con la publicación del V Programa se hará público un Informe actualizado sobre el Estado del Medio Ambiente, que vendrá a reforzar esa estrategia. Entre las principales conclusiones que pueden sacarse de ese Informe cabe mencionar las siguientes:

- *Contaminación atmosférica:* Algo se ha avanzado por lo que se refiere a la reducción de emisiones de dióxido de azufre y partículas en suspensión, plomo y CFC, pero persisten o están apareciendo graves problemas, por un lado, en relación con algunos «gases de invernadero» como, por ejemplo, el dióxido de carbono, los óxidos de nitrógeno, el ozono y el metano y, por otro, con respecto a la calidad atmosférica, sobre todo en las zonas urbanas.
- *Contaminación acuática:* Se han realizado progresos en relación con algunas fuentes concretas de contaminación de las aguas continentales, pero esos avances están siendo contrarrestados por el aumento de la contaminación procedente de fuentes difusas, especialmente la agricultura. La calidad de las aguas está amenazada y aumenta la eutrofización de las aguas marinas y continentales. No se están cumpliendo los objetivos de la Directiva sobre aguas subterráneas, recursos sobre los que se ciernen cada vez más amenazas como consecuencia de su explotación excesiva y de la contaminación. Por lo que se refiere a las aguas del mar, se ha reducido en alguna medida la contaminación provocada por ciertos residuos orgánicos, metales pesados y vertidos radiactivos, pero persisten fuertes presiones sobre todo en la región mediterránea, el Mar del Norte y el Mar Báltico.
- *Degradación del suelo:* Las Directivas sobre gestión de residuos y uso de lodos de depuración de aguas residuales en agricultura, así como algunos aspectos de la Directiva «Seveso» relativa a los riesgos de accidentes graves en determinadas actividades industriales han contribuido en gran medida a la protección de los suelos. Sin embargo, el uso excesivamente intensivo del terreno y el abuso de fertilizantes químicos, plaguicidas y herbicidas, el drenaje y el aclareo están deteriorando el suelo y provocando su contaminación, acidificación, desertización y erosión en muchas zonas.
- *Conservación de la naturaleza:* Pese a la Directiva sobre aves silvestres y los Convenios de Bonn y Berna, se están ejerciendo cada vez más presiones sobre es-

pecies de fauna y flora amenazadas o únicas y sobre sus hábitat. La agricultura intensiva es uno de los principales causantes de la merma de la diversidad biológica. El desarrollo económico y la erosión están provocando una degradación constante del litoral. Los incendios forestales han devastado grandes superficies en la región mediterránea y cada año se declaran nuevos brotes. Las presiones que ejercen el desarrollo del ocio y la proliferación de segundas residencias que ello lleva aparejado están degradando las zonas de montaña y las tierras altas.

- *El medio ambiente urbano:* Cada vez es más difícil conciliar la necesidad de satisfacer las demandas en materia de comercio y transporte y el deseo de proporcionar un entorno con la calidad de vida adecuada, y el resultado es la congestión, la contaminación, el ruido, la degradación de las vías y lugares públicos y del patrimonio arquitectónico, y una pérdida generalizada de comodidades.
- *Gestión de residuos:* A pesar de que desde 1975 se ha adoptado una serie de Directivas sobre residuos en general, residuos tóxicos y peligrosos y traslados transfronterizos de residuos peligrosos, la gestión del enorme flujo de residuos de la Comunidad no está en absoluto bajo control. Las opciones de reciclado y reutilización sólo están en sus preliminares en la mayoría de los sectores. Las deficiencias existentes en los acuerdos sobre tratamiento de residuos constituyen una amenaza no sólo para el medio ambiente, sino también para la realización del mercado interior.

Algunas tendencias preocupantes

El Informe sobre el Estado del Medio Ambiente pone también de manifiesto algunas tendencias que, de no frenarse, van a tener graves consecuencias en la calidad del medio ambiente en su conjunto. Algunos ejemplos:

- *Energía:* En el año 2010 la demanda de energía va a aumentar en un 25 % si no varía su ritmo de crecimiento actual, lo cual, a su vez, va a provocar un aumento del 20 % en las emisiones de carbono en la Comunidad (año de referencia: 1987).
- *Transporte:* En el año 2000 va a haber un 25 % más de propietarios de vehículos y un 17 % más de kilómetros recorridos con ellos (año de referencia: 1990).
- *Agricultura:* Entre 1970 y 1988 el consumo de fertilizantes aumentó en un 63 %.

- *Residuos*: En los últimos cinco años el volumen de residuos municipales ha aumentado en un 13 % a pesar de que se recicla cada vez más papel, vidrio y plásticos.
- *Agua*: Entre 1970 y 1985 el índice de consumo de agua en la Comunidad aumentó en un 35 %.
- *Turismo*: En el año 2000 el turismo va a aumentar en un 60 % (año de referencia: 1990).

Necesidad de un impulso mayor

El IV Programa comunitario anterior y sus medidas de desarrollo han sido muy importantes desde el punto de vista oficial y jurídico, y han provocado objetivamente algunas mejoras medioambientales. Además, muchas de las medidas decididas hasta ahora tienen todavía camino

por recorrer antes de producir efectos sobre el estado general del medio ambiente.

No obstante, ya sea porque no ha habido tiempo suficiente para poder observar todos sus resultados o porque no se han aplicado plenamente en toda la Comunidad, muchos de los instrumentos con que se cuenta actualmente no están haciendo frente como deberían a los niveles actuales de degradación ecológica. Es más, la mayoría de ellos no habían sido elaborados para soportar la carga adicional que se prevé van a crear el desarrollo de la actividad económica consecuencia del mercado interior, las demandas de energía, transportes y demás que ello va a llevar aparejado, y los cambios que se están produciendo en Europa central y oriental.

Ha llegado el momento de que la política comunitaria de medio ambiente pase a una velocidad superior.

CAPÍTULO 2

EL V PROGRAMA: NUEVA ESTRATEGIA EN FAVOR DEL MEDIO AMBIENTE Y EL DESARROLLO SOSTENIBLE

El objetivo general de la Comunidad es aumentar y mantener el bienestar de todos sus ciudadanos. Junto con la unión económica y monetaria, el mercado interior va a ser el aglutinante de los Estados miembros y sus habitantes y el catalizador para la creación de un marco en el que realizar su desarrollo económico. A largo plazo, la eficacia del mercado interior va a depender de las contribuciones respectivas del desarrollo industrial, energético y regional y de la política agraria, y de que la política de transportes sirva realmente para suministrar mercancías. Todas estas políticas son interdependientes: el factor que, en última instancia, puede limitar su eficacia y crecimiento al entrar en contacto unas con otras es el nivel de tolerancia del medio natural.

La meta final de la estrategia establecida en el presente Programa es modificar las pautas de crecimiento en la Comunidad para encauzarlo hacia un desarrollo sostenible, lo cual quiere decir, entre otras cosas, que:

- Debe reconocerse que la continuidad de las actividades humanas y del desarrollo económico y social depende de la calidad y protección adecuada del medio natural y sus recursos.
- Puesto que las reservas de materias primas son finitas, el camino que recorren las sustancias a lo largo de las distintas fases de elaboración, consumo y uso tendría que gestionarse de forma que se facilitara o fomentara su reutilización y reciclado de la mejor manera posible para evitar el despilfarro y la merma de recursos naturales.
- Las tendencias en el comportamiento de los ciudadanos comunitarios deben reflejar la concienciación de

que los recursos naturales son finitos y que su consumo o uso por parte de una persona concreta no debe hacerse a expensas de los demás, ni el de una generación a expensas de las siguientes.

La puesta en práctica de una estrategia encaminada a la consecución de un desarrollo sostenible va a obligar a modificar considerablemente casi todas las principales políticas en las que está involucrada la Comunidad. Las exigencias de la protección del medio ambiente deberán integrarse en la definición y en la realización de las demás políticas de la Comunidad, no sólo debido al medio ambiente, sino también para mantener la eficacia de esas otras políticas. En la *Figura 1* se representa la interdependencia entre políticas, recursos y sectores.

Según la Declaración del Consejo Europeo sobre los Imperativos del Medio Ambiente, los principios que deben regir las decisiones políticas que se adopten en virtud del V Programa deben derivarse de un planteamiento preventivo, de una responsabilidad compartida y del principio de que «quien contamina, paga».

El presente Programa sigue ocupándose de importantes problemas medioambientales tales como el cambio climático, la acidificación, la contaminación de las aguas, la degradación y erosión del suelo, la gestión de residuos, etc. Sin embargo, en vez de limitarse a tratar únicamente estos problemas, la estrategia del Programa va a consistir en crear una relación distinta entre los principales grupos de agentes (gobiernos, empresas, ciudadanos, etc.) y los principales sectores económicos (industria, energía, transporte, agricultura y turismo) por medio de una am-

plia e integrada gama de instrumentos. No obstante, esto podrá hacerse más eficazmente en el marco de la Comunidad. A falta de un marco comunitario general donde integrar y coordinar todas estas actividades, se corre el riesgo de que la actuación aislada de un Estado miembro, de una región o de otros actores no produzca todos sus efectos, o de que se pongan en peligro los logros o actividades comunitarias en otras políticas, especialmente la del mercado interior.

Con respecto a cada uno de los temas principales se ha establecido una serie de *objetivos a largo plazo* que indican la dirección o el impulso que se les debe imprimir para conseguir un desarrollo sostenible, unas *metas o resultados* que deben alcanzarse antes del año 2000 y una

selección representativa de *medidas* encaminadas a la consecución de esas metas o resultados. Estos objetivos y estas metas no constituyen ninguna obligación jurídica sino, más bien, unos determinados logros o resultados a los que hay que tender desde ahora para conseguir que el desarrollo sea sostenible. Las actividades indicadas tampoco llevan consigo la obligación de adoptar una legislación al respecto ni en la Comunidad ni en los Estados miembros.

El desarrollo sostenible es una meta a la que no se podrá llegar sólo con este Programa. No obstante, si se aplica con eficacia, servirá para dar un paso decisivo hacia su consecución.



CAPÍTULO 3

AGENTES

Hasta ahora, los Programas comunitarios de medio ambiente se han venido basando en gran medida en normas y controles en los que estaban involucrados los gobiernos y la industria manufacturera. El concepto de responsabilidad compartida exige una participación más amplia y activa de todos los agentes económicos, incluidos los poderes públicos, las empresas públicas y privadas en todas sus formas y, sobre todo, el público en general, como ciudadanos y consumidores. El fin último que se persigue con la participación y relación de estos agentes económicos (y con el recurso a una gama más amplia de instrumentos tales como incentivos de mercado) es conseguir equilibrar de otra manera los beneficios a corto plazo de personas, empresas y administraciones concretas y los beneficios a largo plazo de toda la sociedad. En el capítulo 8 se abordarán el principio de subsidiariedad y el concepto de responsabilidad compartida, que van a aplicarse en el empeño de alcanzar este nuevo equilibrio.

3.1. Poderes públicos

El papel de los gobiernos es fundamental no sólo desde el punto de vista legislativo, sino también a la hora de planificar el desarrollo económico, la gestión de los usos del suelo, el acceso a la información, la educación y la formación, de influir en el mercado por medio de impuestos sobre productos (por ejemplo, el tabaco y los combustibles), etc. y de establecer en qué condiciones todo ello deberá hacerse. Además, aunque hay diferencias sustanciales en el sistema de administraciones públicas en la Comunidad en la mayoría de los Estados miembros las autoridades públicas actúan como directores de empresas públicas como, por ejemplo, las redes viarias y ferroviarias, los aeropuertos y las compañías productoras de energía. En el empeño general de conseguir que el desarrollo sea sostenible, los gobiernos tienen responsabilidades especialmente pesadas en relación no sólo con las actividades que dirige o controla el Estado, sino, además, por lo que se refiere a la creación del marco y las condiciones necesarias, a la incitación y a la eliminación de obstáculos para permitir a las empresas privadas desempeñar sus papeles respectivos.

Las administraciones locales y regionales tienen un papel especialmente importante a la hora de garantizar un desarrollo sostenible mediante el ejercicio de sus funciones reglamentarias y legislativas en calidad de «autoridades competentes» con respecto a muchos reglamentos y directivas y en el contexto de la puesta en práctica del principio de subsidiariedad. Algunos de los campos en los que las administraciones regionales y locales van a tener que desempeñar un papel determinante son:

- *Ordenación territorial*: Mediante la aplicación de principios acertados podrán contribuir a la conservación de espacios valiosos, incluidas las reservas y paisajes naturales, a la mejora del tejido urbano y la circulación en las ciudades y a la optimización del rendimiento de los transportes y de la energía.
- *Desarrollo económico*: La mayoría de los poderes públicos tienen alguna función que desempeñar a la hora de fomentar el desarrollo económico en su territorio. Un nivel de prudencia adecuado puede garantizar la utilización sostenible de los recursos necesarios para que se dé y pueda prosperar ese desarrollo económico.
- *Desarrollo de infraestructuras*: Las administraciones locales y regionales son las principales responsables de la ordenación, el establecimiento y la gestión de la red viaria, el suministro de agua, el tratamiento de aguas residuales, etc y, por consiguiente, están bien situadas para influir en el emplazamiento, las características y la repercusión del desarrollo físico.
- *Lucha contra la contaminación industrial*: Mediante un uso responsable de los permisos de planificación, las autorizaciones de emisión, vertido y explotación, el derecho al acceso a la información sobre medio ambiente, etc.
- *Gestión de residuos*: Si se aplica una jerarquía a la gestión de residuos — reducción, reutilización y reciclado, combustión para la obtención de combustible, eliminación por incineración y depósito en vertederos — podrán reducirse los problemas que plantea la eliminación de residuos y se ahorrará energía y materias primas.
- *Transporte*: La ordenación de los transportes y del tráfico deberá integrarse plenamente en el proceso de ordenación general.
- *Servicios públicos*: Su propio funcionamiento deberá, evidentemente, atenerse a los principios del desarrollo sostenible.
- *Información, educación y formación de los ciudadanos*: Las administraciones locales y regionales, ateniéndose a la legislación comunitaria existente en materia de acceso de la población a la información sobre medio ambiente, pueden contribuir a que la opinión pública participe más en la protección del medio ambiente y a aumentar su confianza; los que sean más directamente responsables de la educación tienen oportunidades y responsabilidades especiales en relación con la sensibilización y el comportamiento de los ciudadanos.
- *Auditoría interna*: Las administraciones tienen que analizar con sentido crítico su propio funcionamiento, por ejemplo, en relación con los servicios públicos, el emplazamiento de edificios de oficinas, la política de compras, la elección de vehículos y equipos, la conservación de la energía, la auditoría ecoló-

gica y la comunicación de información a la opinión pública.

En los casos pertinentes, los gobiernos centrales deberán aplicar estos principios y medidas a sus propias administraciones y decisiones (por ejemplo, planificación, información, educación, formación y auditoría interna) y poner los recursos necesarios a disposición de las administraciones central, regional y local para que puedan ponerse en práctica también en esas esferas.

3.2. Empresas públicas y privadas

Según su naturaleza, prácticamente todas las empresas utilizan recursos naturales en sus procesos y productos, crean cantidades y tipos varios de residuos y contribuyen a la contaminación del aire, el agua y el suelo. Por ahora sólo en algunos casos contados los costes a largo plazo de estos recursos y de la contaminación se han incluido en los costes de explotación de una instalación o en el precio del producto o servicio final. Es evidente que esta situación no es viable ni desde el punto de vista económico ni desde el punto de vista ecológico. Cada vez se es más consciente de que están en juego los intereses de la industria: si aumenta la demanda de tecnologías y productos limpios, el mercado ofrecerá oportunidades especialmente ventajosas para las empresas innovadoras; cuando la industria incluye en su política de gestión consideraciones ecológicas, obtiene beneficios que se traducen en el ahorro de recursos y energía. Sin embargo, la Comunidad y los Estados miembros son los que deben determinar el marco y las condiciones necesarias para que el desarrollo sea sostenible.

En este Programa se han seleccionado cinco sectores a los que se van a dirigir sus medidas. Esos sectores representan una buena parte de la actividad económica general y su cooperación y actitud van a ser fundamentales para preparar el camino hacia un desarrollo sostenible. A pesar de que se hayan elegido determinados sectores clave, ha de quedar claro que se espera contar con la participación de *todas* las empresas en el empeño de llegar a un desarrollo sostenible y que los instrumentos que se van a crear y aplicar sirvan para que la respuesta sea lo más amplia posible.

Una política amplia sobre los productos de consumo va a tener importancia si los mecanismos del mercado contribuyen a modificar la conducta de los seres humanos a favor del medio ambiente. Es especialmente conveniente que las empresas sepan hasta qué punto es importante el volumen de residuos que crean a través de sus productos y envases, y que asuman la responsabilidad por ellos. La propuesta de una etiqueta ecológica comunitaria podrá incitar a la industria a diseñar y fabricar productos de menor impacto ambiental. Habrá que crear políticas que sirvan también para ayudar a los consumidores a elegir con conocimiento de causa siguiendo criterios de seguridad, calidad, duración y otras implicaciones ecológicas. En estas circunstancias, los comerciantes van a tener que asumir su parte de responsabilidad.

Las instituciones financieras que asumen los riesgos de empresas e instalaciones pueden llegar a tener una influencia considerable — y, en algunos casos, el control — sobre las decisiones en materia de inversión y gestión, que podría encauzarse a favor del medio ambiente.

3.3. La opinión pública

Todos y cada uno de los ciudadanos van a tener que desempeñar algunos papeles determinantes:

- El de personas preocupadas por la calidad del medio ambiente, la salud y la calidad de vida de las generaciones futuras, y el de ciudadanos responsables con capacidad para influir en las políticas y decisiones.
- El de generadores directos de contaminación y residuos, tanto en el hogar como en el lugar de trabajo, como personas que utilizan a diario medios de locomoción para desplazarse y en sus momentos de ocio.
- El de consumidores de bienes y servicios, puesto que las causas y las soluciones de los problemas ecológicos dependen a menudo de la elección del consumidor.

Para que los ciudadanos puedan desempeñar plenamente su papel en la práctica tienen que reunirse ciertas condiciones. De los conocimientos y de la información que obren en poder de una persona va a depender que su actividad contamine o proteja el medio ambiente; van a ser necesarias campañas de sensibilización para poner remedio a la situación. Las buenas intenciones de nada sirven si no existen alternativas tales como la recogida selectiva de residuos, sistemas fiables de transporte público, etc.

Por lo que se refiere a la elección de productos y servicios, deberán salvarse algunos obstáculos en la práctica: puede ocurrir que el producto más ecológico no esté disponible o que pueda encontrarse pero a un precio más elevado que otros productos más contaminantes. (Un ejemplo claro de esta situación es el precio de la gasolina sin plomo distinto al de la gasolina con plomo, ya que si el precio es atrayente el consumidor tendrá incentivos para hacer una elección en favor del medio ambiente.) Para ganarse y conservar la confianza de los consumidores, todos los productos que afirmen ser «ecológicos» deberán serlo realmente y exponer sus características con neutralidad.

La participación activa de las Organizaciones No Gubernamentales (ONG), las asociaciones de ecologistas y consumidores, así como de los sindicatos y asociaciones profesionales va a ser fundamental para la sensibilización, la transmisión de las preocupaciones e intereses colectivos y la motivación e implicación de todos y cada uno de los ciudadanos.

CAPÍTULO 4

SECTORES SELECCIONADOS

Tal y como se ha indicado en el capítulo dedicado a los agentes (véase el apartado que trata de las empresas públicas y privadas), se han seleccionado en este Programa cinco sectores a los que se va a dedicar una atención especial. Se han elegido por ser sectores en los que la Comunidad como tal desempeña un papel clave y porque los problemas a los que se enfrentan pueden resolverse con más eficacia a nivel comunitario. Han sido elegidos también porque su impacto ambiental potencial o real es especialmente significativo y debido a que, por su misma naturaleza, pueden desempeñar un papel determinante en la consecución de un desarrollo sostenible. En el capítulo 5 y en los capítulos dedicados a cada uno de los sectores se desarrollan con más detenimiento todos estos factores.

4.1. Industria manufacturera

Del sector industrial depende, en aproximadamente un 25 %, la riqueza de la Comunidad, y la industrialización es un elemento clave en la estrategia de desarrollo de la Comunidad y el mundo entero. Pero debido a la explotación de recursos naturales, el consumo de energía, los procesos de producción y la generación de contaminación y residuos, el sector industrial es uno de los principales responsables de la degradación del medio ambiente. Las consecuencias ecológicas de la actividad industrial, en la medida en que superan el nivel de tolerancia de los recursos naturales básicos, pueden limitar o frenar el desarrollo económico de una localidad o de una región.

Uno de los objetivos principales de la política industrial de la Comunidad es crear el marco y las condiciones necesarias para lograr un sector industrial fuerte, innovador y competitivo que garantice la competitividad y el carácter sostenible de las industrias europeas en el mercado mundial. A la Comunidad no le conviene sacrificar los logros económicos y sociales que puedan conseguirse a largo plazo por unos beneficios económicos inmediatos.

Las medidas sobre medio ambiente que se han venido adoptando hasta ahora tendían a ser de carácter prohibitivo, y se insistía más en impedir una determinada actuación que en fomentar una actuación en colaboración. Como consecuencia de ello se ha tendido a pensar que la industrialización o el desarrollo económico y la ecología eran enemigos inconciliables. En las circunstancias actuales en las que cada vez preocupan más los problemas medioambientales y se es más consciente de que la degradación del medio natural repercute negativamente sobre la economía, ha quedado patente que una industria ecológica no es un lujo, sino una necesidad. Es evidente, también, que muchos sectores de la industria son cada vez más sensibles frente a su relación con el medio ambiente y los recursos naturales básicos, y se sienten cada vez más responsables ante ellos. Uno de los mensajes más importantes del presente Programa es que la industria es responsable en parte de los problemas ecológicos, pero puede y debe contribuir a su resolución.

Para que el crecimiento económico comunitario se desarrolle de forma continuada en unas condiciones óptimas y la industria de la Comunidad pueda establecer las estrategias a largo plazo necesarias para seguir siendo competitiva, es fundamental darse cuenta de que la calidad del medio ambiente y el crecimiento económico son dependientes entre sí. En la industria, una política amplia favorable al medio ambiente puede contribuir a optimizar la gestión de recursos, aumentar la confianza de la población y las oportunidades del mercado. Muchas de las nuevas tecnologías limpias y de pocos residuos no sólo reducen sustancialmente la contaminación, sino que, además, ahorran materias primas y energía hasta tal punto que los costes que se economizan de esta forma son muy superiores a los costes iniciales que supuso esa inversión adicional, por lo que el coste de cada unidad producida es menor. Un ejemplo de todo ello lo constituye el desarrollo y utilización de nuevas técnicas en ingeniería genética y biotecnología, que tienen muchas aplicaciones posibles en agricultura, en la elaboración de productos alimenticios, químicos y farmacéuticos, el saneamiento del medio ambiente y el desarrollo de nuevos materiales y fuentes de energía. Ante la importancia de este sector, la Comisión publicó en 1991 una Comunicación titulada «Mejorar el entorno competitivo de las actividades industriales derivadas de la biotecnología en la Comunidad» ⁽¹⁾.

La combinación de una sociedad avanzada desde el punto de vista tecnológico y una industria manufacturera potente, creativa y con capacidad de adaptación en la que resida el bienestar general de la Comunidad Europea y que afiance su estabilidad política, puede dar como resultado una distribución mejor, comunicaciones más perfeccionadas, más opciones y, en última instancia, una salud y una calidad de vida mucho mayores.

En este Programa, el planteamiento de combinar normas ambiciosas sobre medio ambiente e incentivos positivos para conseguir aún mejores resultados debe aplicarse de forma coordinada en los distintos puntos de la *cadena de investigación, procesado, fabricación, comercialización, utilización y eliminación*, en la que la industria y los pro-

⁽¹⁾ SEC(91) 629 de 19. 4. 1991.

ductos industriales pueden repercutir en los recursos ecológicos de la Comunidad. Para que esa cadena se desarrolle de manera sostenible, el medio ambiente debe formar parte de la educación y formación profesional de todos los que intervienen en ella, especialmente los ingenieros de producción y los investigadores.

Se va a dar un cambio de sentido y un impulso distinto a la relación entre las políticas industrial y de medio ambiente mediante el establecimiento de un amplio e integrado «paquete» de medidas, incluidas las disposiciones vigentes, tendente, entre otras cosas a:

- Aumentar el diálogo con la industria.
- Perfeccionar la planificación física y estratégica, por medio, entre otras cosas, de la evaluación del impacto ambiental de planes, políticas y programas.
- Mejorar la gestión y el control de los procesos de fabricación, por medio, entre otras cosas, de un sistema en el que se supedita la renovación de las autorizaciones a la aplicación de una prevención y un control de la contaminación integrados, ecoauditorías, una evaluación y contabilidad en materia de medio ambiente eficaces, las mejores tecnologías disponibles en las instalaciones existentes y en las nuevas y el establecimiento de sistemas de formación de precios basado en el mercado con respecto al consumo y el uso de recursos naturales. Al fijar normas y condiciones habrá que tener en cuenta el tiempo de espera necesario para facilitar las decisiones de inversión.
- Establecer normas de productos más ambiciosas y fiables para reducir al mínimo el impacto ambiental de los productos a lo largo de su vida mediante, entre otras cosas, un sistema comunitario de etiquetas ecológicas.
- Fomentar acuerdos voluntarios, y otros tipos de autorreglamentación.
- La gestión de residuos ideal debería empezar con el control de los procesos de fabricación; a este respecto, cabe esperar que el conjunto de medidas antes mencionado en relación con los aspectos de la producción tenga efectos significativos tanto en el volumen como en los tipos de residuos generados; otros elementos de la estrategia van a incluir el retorno de los productos de desecho a sus fabricantes o importadores (lo cual puede mejorar también las condiciones de manipulación de los residuos), una investigación continuada sobre la tecnología del reciclado y la reutilización y proyectos piloto en estos sectores, así como normas relativas a incineradores de residuos industriales y vertederos para hacer frente a las amenazas que plantea la eliminación definitiva de residuos.
- Por último, es fundamental que la opinión pública y los interlocutores sociales puedan participar más activamente en la puesta en práctica de la política, lo cual quiere decir que todo el mundo debe tener dere-

cho a recibir la información correcta para poder como consumidores elegir con conocimiento de causa. Así mismo, deben tener acceso a los datos pertinentes sobre el medio ambiente (p. ej. inventarios de emisiones, ecoauditorías, revelación de temas medioambientales en la contabilidad de las empresas) para poder controlar los resultados de la industria y la legislación.

En las *Figuras 2a* y *2b* se indica qué se va a exigir a la industria manufacturera y cómo se la va a estimular mediante dos impulsos distintos, pero complementarios, dirigidos a la consecución de productos y procedimientos de fabricación más responsables desde el punto de vista ecológico.

En la *Figura 2a* se muestra cómo van a aplicarse los distintos procedimientos y normas establecidos por ley en cada una de las fases de la cadena de autorización, producción y evaluación con objeto de crear un aliciente perpetuo a la aplicación progresiva de normas cada vez más perfeccionadas.

La *Figura 2b* trata de la sensibilización y elección de los consumidores. El ciclo lo dirige el mercado, es autonormativo y se autoperpetúa. Tal y como se indica, no sólo servirá para el consumidor aislado, sino para otras empresas deseosas de obtener valor ecológico o aumentarlo. La eficacia del modelo va a depender de la posibilidad de elección y de una evaluación y una información objetivas.

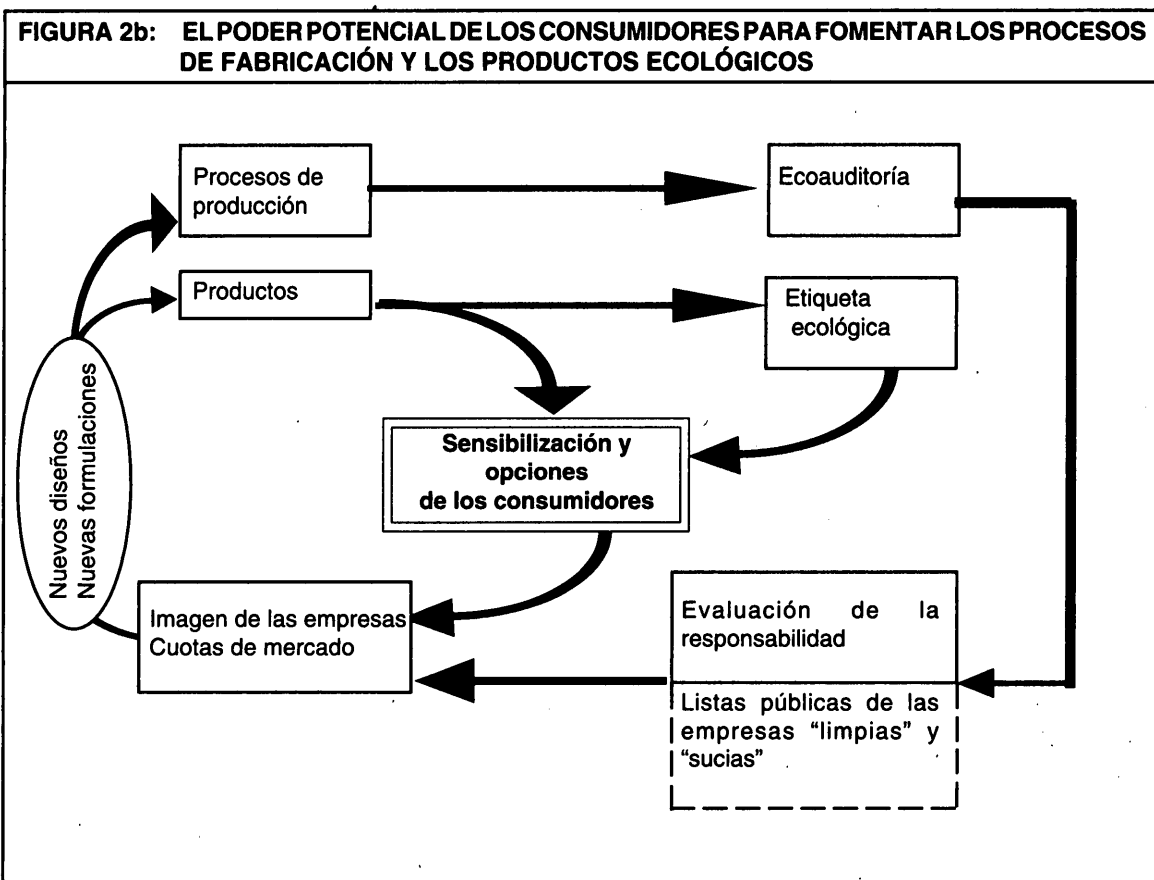
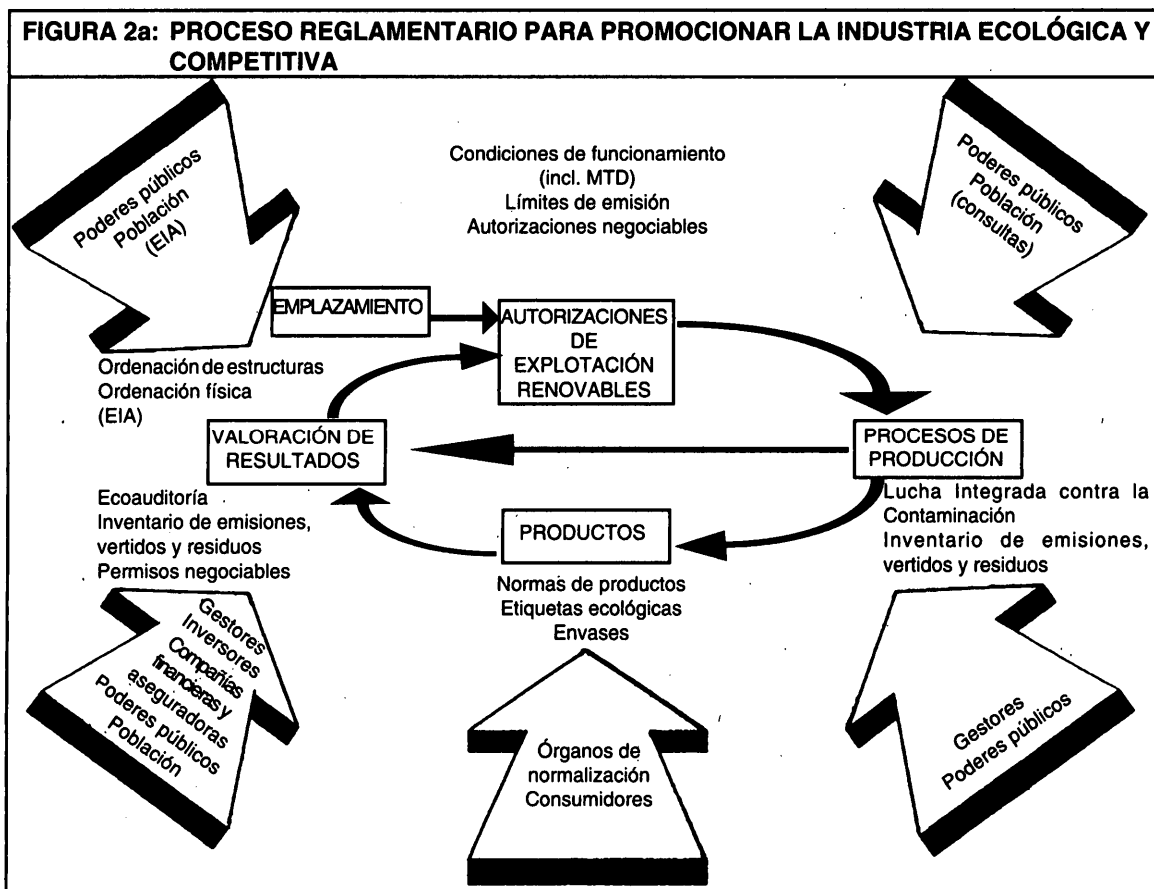
Al estudiar este conjunto de medidas para garantizar el carácter sostenible del sector industrial y su crecimiento económico continuo, habrá que considerar con especial atención la situación de las pequeñas y medianas empresas y la competencia a nivel internacional.

Pequeñas y medianas empresas

Por lo que se refiere a las pequeñas y medianas empresas, no debe ni tiene por qué haber ningún tipo de discriminación en relación con las medidas esbozadas puesto que, entre otras cosas:

- La contaminación no es prerrogativa de las grandes instalaciones; en conjunto, las empresas pequeñas contribuyen también a la generación de contaminación y residuos.
- Muchas sobreviven gracias a la demanda creada por las grandes empresas, que van a verse obligadas a controlar sus métodos de elaboración y atenerse a los criterios generales del sistema de etiquetas ecológicas.
- A la hora de competir para obtener con qué financiar sus inversiones, las pequeñas y medianas empresas no pueden permitirse el lujo de estar en desventaja ante sus rivales de mayor tamaño.

No obstante, siempre que sea posible habrá que evitar imponer obligaciones desproporcionadamente gravosas desde el punto de vista administrativo, financiero o legislativo, que puedan impedir la creación de PYME o su



desarrollo. Por lo que se refiere a las medidas de control vigentes, por ejemplo, cabría la posibilidad de, en algunos casos, establecer variaciones en los calendarios de adaptación o ejecución (sujetas a las disposiciones del Tratado). En otros casos, se podría proporcionar una asistencia práctica directa por medio de expertos, programas de formación, etc. Sin embargo, no hay que olvidar que las PYME, por su tamaño, suelen ser muy adaptables y flexibles; si utilizan las tecnologías actuales, estarán, en muchos casos, en una situación ventajosa en mercados muy competitivos e, incluso, en nuevos mercados abiertos.

Competencia internacional

Con respecto a la competencia a nivel internacional, si se considera que existe un conflicto entre la protección del medio ambiente y la competencia económica es porque se tiene una visión limitada de las fuentes de prosperidad y una percepción estática de lo que es la competencia. Unos requisitos estrictos en materia de medio ambiente no sólo no reducen las ventajas competitivas, sino que, en realidad, pueden aumentarlas al impulsar la innovación y la mejora de la calidad. Por regla general, los países que tienen disposiciones más rigurosas con respecto a determinados productos o tecnologías están a la cabeza de las exportaciones de esos productos y tecnologías. Con una referencia concreta a la competitividad internacional, el Ministerio japonés de Comercio Exterior e Industria (MITI) ha decidido emprender un programa para el siglo XXI titulado «Una Tierra nueva en el siglo XXI» lo cual va a obligar a la Comunidad a reaccionar con firmeza si pretende mantener su situación competitiva en el mercado mundial.

Transformar la inquietud por el medio ambiente en una ventaja competitiva es uno de los objetivos del presente Programa. Puesto que lo que se pretende es reducir y eliminar la contaminación, impedir que se generen residuos o reciclarlos y reutilizarlos, en vez de limitarse a reducirlos o sanearlos, y crear una combinación más amplia de instrumentos, incluidos los incentivos de mercado, y evitar así imponer restricciones a las tecnologías utilizadas para conseguir normas más ambiciosas, la política de medio ambiente no sólo no va a frenar la inversión, la innovación ni la competitividad, sino que va a fomentarlas.

A mediados de 1992 la Comisión presentará una extensa comunicación al Consejo de Ministros sobre competencia industrial y protección del medio ambiente en la que se va a desarrollar con más detenimiento este asunto y se va a proponer una serie de sectores industriales de actualidad.

4.2. Energía

El sector de la energía en la Comunidad sigue estando enfrentado a problemas ecológicos locales y regionales

tales como la acidificación. Además, está aumentando la inquietud ante la dimensión mundial del impacto ambiental de la política de energía. Hay que establecer una estrategia a largo plazo en la que las soluciones a un problema determinado no agraven los demás. El reto del mundo ante el futuro va a ser hacer compatibles el crecimiento económico, un suministro eficaz y seguro de energía y un medio ambiente limpio. Por consiguiente, la política energética va a ser un factor clave en la consecución de un desarrollo sostenible.

Según previsiones de las Naciones Unidas, la población mundial va a pasar de 5 000 millones de habitantes en 1990 a 10 000 millones de habitantes en el año 2050. En consecuencia, las previsiones en materia de energía indican que la demanda de energía va a pasar de aproximadamente 9 000 millones de toneladas equivalentes de petróleo (tep) en 1990 a 20 000 millones de tep en el año 2050, si la situación evoluciona como hasta ahora, o a 13 000 millones de tep, si aumenta el rendimiento energético.

Aunque se realicen ajustes con respecto al consumo de energía regional⁽¹⁾, esta evolución va a tener un considerable impacto ambiental en todo el mundo. En ambas hipótesis, el uso previsto de carbón va a provocar un aumento considerable de las emisiones de gases de invernadero, especialmente el CO₂. Incluso si se realiza la previsión más optimista y la demanda alcanza sólo los 13 000 millones de tep, las emisiones de CO₂ aumentarán en un 60 % en todo el mundo.

Si la situación sigue evolucionando como hasta ahora, el crecimiento de la demanda energética en el futuro va a crear fuertes presiones sobre la seguridad de abastecimiento de energía, especialmente severas en los países en desarrollo que no cuentan con recursos energéticos propios, con lo cual no va a poderse alcanzar la meta establecida, salvo con un planteamiento distinto de la energía nuclear, un uso mayor de las fuentes de energía derivadas de residuos, o a menos que avance el desarrollo y la penetración de tecnologías sobre energías alternativas, como las renovables (energía de la biomasa, solar, eólica, etc.). Para que se dé una situación de alto rendimiento energético, tiene que cambiar drásticamente la forma en que se utiliza la energía, y los países industrializados tendrán que aumentar ese rendimiento a un ritmo más rápido que durante el período 1975-1985.

Desde el punto de vista energético y ecológico, sólo puede mejorar la situación en todo el mundo si mejora en los países en vías de desarrollo y de Europa central y oriental. Un aspecto crítico a este respecto es la necesi-

⁽¹⁾ Los países en desarrollo representan 46 %, el mundo desarrollado el 16 % (el 41,6 % en 1990) y los países de Europa central y oriental el 11 % (el 24 % en 1990).

dad de transferir dinero, tecnología y conocimientos a esos países para que puedan controlar la evolución de la demanda energética y proteger, al mismo tiempo, su derecho a un desarrollo sostenible. La Comunidad ya ha puesto de manifiesto su compromiso a este respecto en las conclusiones del Consejo de Ministros (Medio Ambiente) de 12 de diciembre de 1991 sobre la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo. La Carta Europea de la Energía, en la que se declara que debe haber una interdependencia en el sector energético y compartirse la responsabilidad en materia de abastecimiento y medio ambiente puede aportar también una contribución importante. Los países de Europa central y oriental deberán obtener la ayuda que necesitan para su recuperación económica y su abastecimiento energético en unas condiciones que permitan que el medio ambiente sea más limpio, que las distintas fuentes de energía estén más equilibradas y que el uso de la energía sea más eficaz.

Por lo que se refiere a la Comunidad, en 1990 la Comisión presentó cuatro situaciones hipotéticas en las que se establecían los factores que podían influir en la demanda y el abastecimiento de energía a más largo plazo (¹). De estas cuatro situaciones, las dos más opuestas que pueden darse en el futuro tienen una importancia inmediata a la hora de formular una estrategia: la hipótesis de que la situación evolucione como hasta ahora y la hipótesis de que se den precios muy elevados. En estas hipótesis no se ha tenido en cuenta la unificación de Alemania. Por esta razón, entre otras, están siendo actualizadas y a mediados de 1992 se presentarán los resultados de esta revisión.

Desde principios de los años 80 se han ido reduciendo las emisiones de SO₂ y van a seguir bajando en el

(¹) Energy in Europe, Energy for a new century: the European perspective, julio de 1990.

EXPLICACIÓN DE LAS HIPÓTESIS

La primera hipótesis, en la que se da por supuesto que todo va a seguir como hasta ahora, va a haber un crecimiento económico lento y ninguna política decisiva en materia de medio ambiente y energía.

En la cuarta hipótesis, una situación de precios elevados, va a haber un crecimiento igual al de la primera hipótesis pero con un rápido aumento del rendimiento energético, un aumento significativo de la energía nuclear, la sustitución de la calefacción de carbón por la calefacción de gas en las instalaciones, y un aumento de los precios al consumo de energía por medio, por ejemplo, de un impuesto energía/carbono.

A partir de estas dos hipótesis, el consumo de energía (en millones de tep) y el volumen de emisiones a la atmósfera (en millones de toneladas) en los doce países de la Comunidad en el año 2010 se ha estimado en:

Cuadro 1				
	Consumo	CO ₂	SO ₂	NO _x
1990	1 148,33	2 738	12,23	10,38
2010 Hipótesis 1 (evolución normal)	1 376,59	3 143,25	6,56	7,85
2010 Hipótesis 4 (precios elevados)	975,59	2 098,37	4,32	4,35

De todas estas previsiones sólo en la hipótesis 4, o en otra situación similar, podrá conseguirse el objetivo acordado de estabilización de las emisiones de CO₂ en el año 2000 en los niveles registrados en 1990, y conseguir más reducciones del orden del 25 % en el año 2010, ateniéndonos a los conocimientos actuales y suponiendo que aparezcan nuevas tecnologías y se produzcan grandes cambios en las estructuras y el comportamiento.

futuro como consecuencia de la legislación de medio ambiente comunitaria y nacional, del mayor rendimiento energético y del uso de combustibles más limpios. Las emisiones de NO_x van a reducirse también hasta el año 2000, aunque de manera menos drástica que las de SO₂. Sin embargo, a pesar de estas reducciones, las emisiones de SO₂ y NO_x van a originar problemas ecológicos en muchos países, regiones y ciudades de la Comunidad al excederse las cargas críticas de acidificación, tal y como se demuestra en el segundo apartado del capítulo 5 que trata de los temas y objetivos del presente Programa. Por lo tanto, habrá que esforzarse aún más en reducir las emisiones a unos niveles soportables. Las emisiones de NO_x pueden seguir reduciéndose en el sector de la energía y en la industria manufacturera; pueden llegar a reducirse mucho más aún en el sector del transporte, sobre todo si se realizan cambios en las estructuras y el comportamiento. Los niveles actuales de emisión de SO₂ pueden reducirse en una proporción mayor en el sector energético (con respecto al cual ya se han adoptado algunas medidas reglamentarias, aunque no se han puesto en práctica plenamente) y en las industrias manufactureras.

Si se quieren conseguir resultados prácticos por lo que se refiere a la energía, se necesita una estrategia para mucho después del año 2000. Cualquier estrategia a medio y corto plazo debe tener por objeto aumentar el rendimiento energético y establecer programas tecnológicos estratégicos, incluidos los de I+D, para conseguir que se produzca menos carbono mediante, entre otras cosas, el uso de energías renovables. Estos aspectos ya han sido abordados en una comunicación de la Comisión al Consejo, de noviembre de 1989, titulada «Medio Ambiente y Energía»⁽¹⁾. En otra comunicación «Una estrategia comunitaria para limitar las emisiones de anhídrido carbónico y mejorar la eficacia energética»⁽²⁾, la Comisión formuló una serie de propuestas que han recibido el apoyo general del Consejo. Entre las medidas previstas dentro de una estrategia general cabe mencionar la introducción de instrumentos económicos que hagan recaer sobre el consumidor los costes que supone realmente el consumo de energía (por ejemplo, mediante un impuesto CO₂/energía), una información, educación y formación de los usuarios finales más adecuadas, acuerdos con la industria sobre el establecimiento de códigos de conducta (en la Comunidad ya se han acordado códigos de conducta con los sectores de la electricidad, el carbón, el petróleo y el gas natural) y el aumento del rendimiento, normas de rendimiento energético aplicables a todo tipo de máquinas y electrodomésticos, programas de ahorro de energía y normas de aislamiento de edificios (de conformidad con los Programas SAVE y PACE), más estudios sobre los aspectos medioambientales de la energía nuclear, nuevas tecnologías energéticas y su promoción (sobre la base de los Programas THERMIE y JOULE) y la continuación de la labor de investigación para fomentar el uso de energías renovables (como se ha propuesto en el Programa ALTENER).

En el futuro la labor va a consistir en poner en práctica con determinación todos esos Programas y, cuando sea necesario, revisarlos, consolidarlos y ampliarlos.

En la Cuadro 2 se enumeran las medidas necesarias hasta el año 2000, los instrumentos que va a haber que crear a partir de 1993 y los agentes implicados en los primeros pasos que hay que dar para conseguir una política energética sostenible.

4.3. Transportes

Los medios de transporte son fundamentales para nuestro bienestar económico y social, la producción y distribución de bienes y servicios, el comercio y el desarrollo regional. El transporte ha contribuido de forma decisiva al crecimiento económico de la Comunidad. Ha posibilitado la realización de importantes economías de escala en la producción y el aumento de la competitividad. En la Comunidad, el sector del transporte representa aproximadamente el 10 % del Producto Interior Bruto, y proporciona el 9 % de los puestos de trabajo (en estas cifras se ha incluido el transporte por cuenta propia de bienes y personas, la fabricación de medios de transporte y la creación y mantenimiento de infraestructuras). Desde 1970, el transporte interior ha experimentado un crecimiento medio anual de un 3,1 % en el transporte de personas y un 2,3 % en el transporte de mercancías. En valores absolutos y relativos, el aumento del transporte por carretera ha sido mucho mayor que en otros modos de transporte interior. Desde 1980, el transporte aéreo de pasajeros ha aumentado a un ritmo medio anual del 6,2 %.

Pese a la importancia capital de este sector, en muchas regiones de la Comunidad, sobre todo en las grandes áreas urbanas e industriales y en las principales arterias de tráfico, se ha llegado a una situación de desequilibrio traducida en un flujo desproporcionado de transporte por carretera, un tráfico y una congestión excesivos, una planificación de infraestructuras descoordinada y un uso nada eficaz de la capacidad de transporte, situación sintomática en este mercado que ya ha provocado, en muchas zonas, un *racionamiento por congestión*.

Las tendencias actuales en el tráfico tanto aéreo como terrestre indican que la ineficacia, la congestión, la contaminación, la pérdida de tiempo y de valor, los daños a la salud, los riesgos para la vida y las pérdidas económicas van a seguir aumentando. Las limitaciones físicas, sobre todo las del medio ambiente, son tales que no va a seguir siendo posible, como antes, hacer recaer el peso de la política de transportes sobre la demanda.

Los transportes nunca son inofensivos para el medio ambiente puesto que todas las formas de transporte tienen un impacto ambiental en grados distintos. Las emisiones

(1) COM(89) 369 de 8. 2. 1990.

(2) SEC(91) 1744 final, de 14. 10. 1991.

Cuadro 2: Energía

Medidas hasta el año 2000	Instrumentos	Calendario	Agentes
Sensibilización e incentivos para que la energía se use de forma sostenible y se introduzcan cambios de comportamiento	— Información, educación y formación de los usuarios finales — Acuerdos con la industria en materia de rendimiento — Códigos de conducta adoptados por los agentes implicados — Instrumentos económicos y fiscales — Supresión de normas restrictivas	A partir de 1993 En curso En curso En curso A partir de 1993	<i>EM + CE + Ciudadanos + Sector de la energía</i> <i>EM + Industria + CE</i> <i>Sector de la energía + EM + Industria + CE</i> <i>CE + EM</i> <i>EM + CE</i>
Programas sobre rendimiento energético	Ejecución de los Programas SAVE, PACE y de los programas nacionales de rendimiento, junto con: — Planificación de coste mínimo — Normas de rendimiento energético aplicables a máquinas, productos y vehículos — Normas de rendimiento aplicables a la tecnología en materia de energía — Normas de aislamiento de edificios — Reducción al mínimo de las fugas de metano de los sistemas de distribución de gas natural	En curso	<i>CE + EM + Industria + Sector de la energía</i> <i>Industria + Sector de la energía</i> <i>CE + EM + Industria + Sector del transporte</i> <i>CE + Industria</i> <i>EM + Industria + CE</i> <i>EM + Sector de la energía</i>
Programas sobre tecnología	Ejecución de los Programas THERMIE y JOULE, junto con: — I+D de nuevas tecnologías sobre energía y fomento de la introducción y el uso de las mismas — I+D sobre energías renovables (la biomasa)	En curso	<i>CE + EM + Industria + Sector de la energía</i> <i>idem</i> <i>idem</i>
Programa de promoción	ALTENER: promoción de las energías renovables — Proyectos piloto y normalización	A partir de 1993	<i>idem</i>
Programas de seguridad nuclear	Estudio de los aspectos relacionados con la seguridad y los	En curso	<i>CE + EM + Sector de la energía</i>

de los transportes — principalmente del tráfico aéreo y terrestre — representan una parte muy importante: alrededor del 90 % de las emisiones de plomo, del 50 % de las emisiones de NO_x y del 30 % de las emisiones de COV. En las áreas urbanas, el tráfico provoca el 100 % de las emisiones de CO, el 60 % de las emisiones de hidrocarburos y NO_x, el 50 % de las emisiones de partículas y alrededor del 10 % de las emisiones de SO₂. El transporte es responsable del 22 % de las emisiones totales de SO₂, el 80 % de las cuales se deben al transporte por carretera y más del 55 % sólo a los turismos. Además, ya no queda ninguna duda de que el sector del transporte — en concreto, el tráfico aéreo y terrestre — es el principal responsable del problema del ruido.

Una reciente normativa comunitaria sobre emisiones de gases de escape de coches y camiones va a obligar a reducir de forma considerable la contaminación de los turismos. Sin embargo, al aumentar, como se ha previsto, el número de vehículos, los kilómetros con ellos recorridos y el tráfico de camiones, va a aumentar también el porcentaje correspondiente al sector del transporte en las emisiones totales de CO₂ (de un 22 % a un 24 %), SO₂ (de un 4 % a un 12 %) y NO_x (de un 58 % a un 59 %),

con lo cual van a perder fuerza las reducciones que podrían realizarse con nuevas normas de emisión.

Se prevé un aumento de la demanda de transportes y del tráfico cuando se realice el mercado interior y como consecuencia de la evolución política y económica de Europa central y oriental y de la creación del Espacio Económico Europeo. El rendimiento y el carácter sostenible de la misma política de transportes en el futuro van a depender directamente de la relación entre los transportes y el medio ambiente. Va a ser fundamental una estrategia que sirva para reducir — o, cuando menos, contener — el impacto ambiental del transporte.

En concreto, habrá que reducir la contaminación de los transportes, limitar el impacto del desarrollo de infraestructuras en los usos del suelo ⁽¹⁾, reducir el volumen y la congestión del tráfico (especialmente en las áreas urba-

⁽¹⁾ Si excluimos la superficie ocupada por los cruces, nudos y estacionamientos, la red viaria representa aproximadamente el 3,1 % de toda la superficie del suelo en la Comunidad; si excluimos la superficie ocupada por las estaciones de ferrocarril y las vías de clasificación, la red ferroviaria representa el 0,1 % del suelo.

nas) e impedir o reducir los riesgos que presenta el transporte de mercancías y residuos peligrosos. La Comisión ha publicado recientemente una Comunicación sobre transporte y medio ambiente ⁽¹⁾ en la que, entre otras cosas, propone una estrategia en favor de un «transporte sostenible» en la que se van a combinar los siguientes aspectos:

- Una planificación económica y de los usos del suelo más adecuada a los niveles local, regional, nacional e internacional para reducir la necesidad de transportes y posibilitar el desarrollo de alternativas al transporte por carretera.
- Mayor coordinación a la hora de planificar e invertir en redes y servicios de infraestructuras de transportes; inclusión de los costes reales de las infraestructuras y del medio ambiente en las políticas y decisiones de inversión y en los costes e impuestos que recaen sobre el usuario.
- Una mejor situación competitiva de medios de transporte ecológicos tales como el ferrocarril, la navegación interior y marítima y el transporte combinado.
- Desarrollo del transporte urbano que prime el transporte colectivo y la adecuada conexión entre las distintas etapas de los viajes.
- Seguir perfeccionando los vehículos y combustibles.
- Fomentar un uso de los vehículos privados más racional desde el punto de vista ecológico y modificar las normas y hábitos de conducción, incluidos los límites de velocidad.

Su puesta en práctica incumbe a todas las esferas de la administración y de la sociedad y, en última instancia, a todos los propietarios de un vehículo, es decir, se trata de una auténtica responsabilidad compartida. Pero los resultados van a depender fundamentalmente del grado en que las medidas y actividades sean complementarias. Por ejemplo, los hábitos de conducción de cada cual son, en gran medida, consecuencia de que se pueda realmente elegir entre medios alternativos de transporte, de la calidad de las infraestructuras, del coste del estacionamiento, etc. Los programas de educación e información por sí solos producirán pocos resultados si las opciones reales son limitadas. Del mismo modo, a los transportistas no les va a quedar más remedio que seguir utilizando las carreteras si no hay otros medios de transporte que respeten las rutas, los plazos de entrega y las condiciones del flete. A este respecto, el sistema ferroviario sólo podrá desempeñar plenamente su papel en el mercado interior si se crea en la Comunidad una red coherente entre las compañías ferroviarias estatales o semipúblicas de cada país y se cuenta con un sistema integrado de registro y seguimiento de mercancías, materiales y residuos.

Si se optimizan los medios de transporte y las infraestructuras, las redes y las inversiones redundarán en beneficio, a la vez, de los intereses privados y colectivos, de los económicos de cada país, del mercado interior y de la protección del medio ambiente.

En el *Cuadro 3* figuran las medidas e instrumentos necesarios, los agentes implicados en distintas esferas pero actuando en asociación, y el calendario previsto.

4.4. Agricultura

La agricultura y la silvicultura ocupan más del 80 % del territorio comunitario. Tradicionalmente, los agricultores han sido los defensores del suelo y del campo. Gracias a una gestión prudente e integrada de la agricultura, la ganadería y los residuos, las explotaciones pasaban de una generación a otra en buen estado. La agricultura ha conformado siempre el paisaje en Europa y es el origen de muchos de los fundamentos sobre los que se asienta la cultura europea.

Sin embargo, como ha ocurrido con la industria manufacturera y los transportes, el sector y las prácticas agrarias se han modernizado considerablemente y han experimentado grandes cambios en este siglo, sobre todo en los últimos cuarenta años. Entre los factores que han provocado estos cambios cabe citar el éxodo rural, el auge de la mecanización, el perfeccionamiento de los transportes, la mayor calidad de las simientes, la protección de las cosechas y de las razas animales, el comercio y la competencia internacional con productos alimenticios y piensos para ganado, etc.

Sobre este telón de fondo, la Política Agraria Común (PAC) de la Comunidad fue desarrollándose y adaptándose para cumplir los objetivos del Tratado, a saber, garantizar el suministro de alimentos a precios razonables, estabilizar los mercados y aumentar el nivel de vida de la comunidad agraria. Sin embargo, la consecución de estos objetivos se ha promocionado en gran medida con los mecanismos de mantenimiento de los precios de la PAC, pero ahora se piensa que esos instrumentos tienen efectos secundarios menos positivos.

Uno de esos efectos ha sido que, en algunas regiones, se ha insistido demasiado en los niveles de producción, con la consiguiente superintensificación. Este proceso, a su vez, está causando la explotación excesiva y la degradación de los recursos naturales de los que depende, en última instancia, la agricultura: el suelo, el aire y el agua. Por lo que se refiere a la producción de cosechas, el uso sistemático de productos fitosanitarios ha hecho relativamente resistentes a los parásitos, con lo cual los tratamientos son cada vez más frecuentes y costosos, lo cual, a su vez causa problemas de contaminación del suelo y del agua. En algunas regiones de la Comunidad se pier-

⁽¹⁾ COM(92) 46 final, de 20. 2. 1992: Libro Verde sobre el impacto ambiental de los transportes, una estrategia comunitaria para un transporte sostenible.

Cuadro 3: Transportes

	Medidas hasta el año 2000	Instrumentos	Calendario	Agentes
a) Infraestructuras	— Ordenación de los usos del suelo — Inversiones en infraestructuras: Transporte urbano, instalaciones de fraccionamiento del transporte de mercancías, más servicios ferroviarios, manipulación de mercancías, tráfico fluvial y marítimo — Tarificación de infraestructuras	EIA Fondos Estructurales Impuestos de circulación y distintos tipos de peaje urbano	2000 1995 1993	EM/AL EM/AL + CE EM + CE
b) Combustibles y vehículos	Perfeccionamiento tecnológico progresivo de los vehículos: — Gases de escape y ruido, consumo de combustible, rendimiento y eliminación definitiva Composición de los combustibles y consumo: — Combustibles alternativos y más limpios — Uso generalizado de la gasolina sin plomo en el año 2000	I+D — Legislación — verificación de vehículos (control técnico) — Reciclado de componentes — Incentivos fiscales I+D — Incentivos fiscales — Legislación	Antes de 1995 2000 Antes de 1998 2000 2000 Antes de 1995 2000 1995	Industria + CE CE + EM EM + CE Industria EM + CE Industria + CE EM + CE CE + EM
c) Comportamiento de los usuarios	— Información y educación de los conductores a favor de un uso más racional de los vehículos — Mejora de los transportes públicos y colectivos — Trabas al tráfico de camiones en las ciudades — Establecimiento de medidas económicas y fiscales de incitación — Desarrollo de infraestructuras de comunicación interactivas	— Campañas en los medios de comunicación, límites de velocidad y otras restricciones físicas — Inversiones, planes de ordenación de los usos del suelo — Gravámenes, tarifas de estacionamiento elevadas — Uso compartido de vehículos privados, por ejemplo, discriminación positiva (preajes más bajos) a favor de los que comparten un vehículo privado — Sistemas de registro y seguimiento, hogares electrónicos, videoconferencias	En curso 2000 Antes de 1995 ídem En curso	AL/EM + CE + ONG AL/EM + CE + Administraciones de transportes AL + EM + Ciudadanos Empresas concesionarias de autopistas Ciudadanos CE + EM + Industria

den cada año grandes superficies de suelo cultivable por culpa de una gestión inadecuada de la tierra que acelera la erosión. Con respecto a la ganadería, las enfermedades del ganado son cada vez más difíciles de curar porque ha aumentado la uniformidad genética y la concentración en el espacio de las explotaciones. Los residuos de los animales contaminan cada vez más el agua y el suelo. El drenaje y el aclareo están provocando la merma de humedales y de la diversidad biológica. El uso excesivo de fertilizantes a base de nitrógeno y fosfato provoca la eutrofización de las aguas de superficie en muchas regiones de la Comunidad con la consiguiente proliferación de algas que reduce los niveles de oxígeno en el agua con gravísimas consecuencias para los peces, los nutrientes y

todo el ecosistema en general, así como para su uso, como agua potable y para fines recreativos. Aunque se establezcan medidas regionales u horizontales de protección de los suelos, su éxito a menudo se ve comprometido por la presión de otras medidas estructurales o de mercado. Por ejemplo, la labor que se ha dedicado a proteger los brezales y a combatir la erosión en las regiones del norte puede fracasar debido al pastoreo excesivo resultado de los sistemas de pago por cabezas de ganado, sobre todo en el sector del ganado lanar.

Además de la degradación del medio ambiente, el sistema actual genera excedentes con costes elevados para

el presupuesto comunitario sin aumentar los ingresos de los agricultores europeos. En estas circunstancias, habrá que alcanzar un equilibrio más justo entre la actividad agraria y los recursos naturales, lo cual es razonable desde el punto de vista no sólo ecológico, sino también agrario y económico.

Esta apreciación ha quedado reflejada en las recientes deliberaciones sobre la reforma de la Política Agraria Común, en los que se ha puesto de manifiesto, entre otras cosas, que la obligación de «producir más» no debe seguir siendo el aspecto central de la política comunitaria. En el Documento de Reflexión de la Comunidad sobre Evolución y Futuro de la PAC ⁽¹⁾, publicado en 1991, se reconoce la necesidad de fomentar la extensificación para reducir los excedentes de producción y contribuir, además, a que la calidad de los productos alimenticios y la producción agraria sean sostenibles desde el punto de vista ecológico, así como para que los agricultores vuelvan a ser, además de productores de alimentos, los protectores del campo. Entre las propuestas ⁽²⁾ presentadas posteriormente por la Comisión figura ya un Programa de medidas agroambientales que incluye varios tipos de ayudas económicas para incitar a los agricultores a gestionar sus explotaciones de forma ecológica.

Silvicultura

En muchas regiones de la Comunidad, los bosques no constituyen sólo un factor determinante para el medio ambiente, con distintas funciones ecológicas y sociales, sino, además, un sector de mucha importancia económica. La Comunidad es el segundo consumidor mundial de madera. De los 200 millones de m³ que consume anualmente, la Comunidad produce 100 millones, aproximadamente, lo cual quiere decir que, actualmente, sólo es autosuficiente en un 50 %.

Pese a esta situación, los bosques de la Comunidad han sido desaprovechados durante mucho tiempo. Hoy en día, casi el 40 % del total sufre enfermedades en distintos grados cuyo origen se encuentra, en su mayor parte, en la acidificación. Estudios elaborados por IIASA ⁽³⁾ indican que las cosechas que se han perdido en la Comunidad (exceptuando a España) a causa de la contaminación atmosférica equivalen aproximadamente a 30 millones de m³ anuales, con un valor estimado de unos 10 000 millones de ecus. Además, casi el 1 % de todos los bosques queda destruido cada año por incendios forestales, principalmente en la región mediterránea.

Ante esta situación, en 1989 la Comunidad adoptó una política ⁽⁴⁾ forestal con la intención de:

- Proteger el patrimonio forestal contra las amenazas que suponen la acidificación y los incendios.
- Aumentar la productividad de los bosques.
- Desarrollar actividades forestales o relacionadas con los bosques, sobre todo en las zonas rurales.
- Fomentar la plantación de nuevas masas forestales en terrenos agrarios.

No obstante, a lo largo del período de ejecución del presente Programa va a ser necesario ir más allá de los problemas y medidas antes mencionados y crear una relación muy estrecha entre la producción comunitaria de madera y las pautas de consumo, y las obligaciones políticas y morales de la Comunidad para solucionar los problemas de deforestación en el mundo.

En el *Cuadro 4* se presentan los objetivos a largo plazo y las metas y medidas necesarias a medio plazo en relación con la agricultura y la silvicultura.

4.5. Turismo

El turismo es un elemento muy importante en la vida económica y social de la Comunidad y refleja las aspiraciones legítimas de las personas de disfrutar de otros lugares, conocer otras culturas y sacar provecho de actividades distintas o del descanso fuera de su casa y del trabajo. Es también una fuente de ingresos importante para muchas regiones y ciudades de la Comunidad, y puede contribuir de forma especial a la cohesión económica y social de las regiones periféricas. El turismo es un ejemplo claro de la estrecha relación existente entre el desarrollo económico y el medio ambiente, con toda su secuela de beneficios, tensiones y posibles conflictos. Si se planifican y controlan adecuadamente, el turismo, el desarrollo regional y la protección del medio ambiente podrán ir a la par. Si se respetan la naturaleza y el medio ambiente, sobre todo en las zonas costeras y de montaña, el turismo podrá llegar a ser beneficioso y duradero.

En la CE el turismo representa el 5,5 % del PIB, aproximadamente el 5 % de los ingresos por exportaciones y el 6 % de los puestos de trabajo, con más de 7 millones de empleos a tiempo completo. El sector del turismo se comporta de forma distinta en cada región de la Comunidad. En la última década, la actividad turística creció, por término medio, un 14 % en relación con el total de pernoctaciones. En el sur de la Comunidad ese

⁽¹⁾ COM(91) 100 final, de 1. 2. 1991.

⁽²⁾ COM(91) 258 final, de 11. 7. 1991.

⁽³⁾ IIASA: Instituto Internacional de Análisis de Sistemas Aplicados, Austria, Executive Report 17, Febrero de 1991.

⁽⁴⁾ COM(88) 255; DO nº L 165 de 15. 6. 1989.

Cuadro 4: Agricultura y silvicultura

Objetivos	Metas hasta el año 2000	Medidas	Calendario	Agentes
Mantener los procesos naturales básicos indispensables para un sector agrario sostenible, especialmente mediante la conservación de los recursos hídricos, edáficos y genéticos	Frenar o reducir los niveles de nitratos en las aguas subterráneas.	Aplicar de forma estricta la Directiva sobre	A partir de 1994	EM + AGR
	Reducir la incidencia de las aguas de superficie que tengan un contenido en nitratos superior a 50 mg/l o que provoquen la eutrofización de lagos y mares	Establecer normas de emisión a nivel regional aplicables a las explotaciones ganaderas nuevas (NH ₃) y a los silos (silaje) Programa de reducción del uso de fosfatos	En curso 1995	EM + LB CE + EM
	Estabilizar o aumentar los niveles de materia orgánica en el suelo	Conceder primas y otras compensaciones económicas supeditadas al cumplimiento estricto de la legislación de medio ambiente	A partir de 1995	CE + EM + AL + AGR
Reducir el uso de productos químicos hasta que dejen de afectar a cualquiera de esos procesos	Reducir significativamente el uso de plaguicidas por explotación y conseguir que los agricultores apliquen los métodos de la Lucha Integrada contra las Plagas, por lo menos en todas las zonas de importancia para la conservación de la naturaleza	— Registros de ventas y consumo de plaguicidas — Control de las ventas y el consumo de plaguicidas — Promocionar la «Lucha Integrada» (especialmente por medio de actividades de formación) y la agricultura biológica	En curso 1995	CE + EM + AGR CE + EM + AGR
Equilibrar la cantidad de nutrientes que reciben suelos y vegetales y su capacidad de absorción			A partir de 1992	CE + EM + AGR
Gestionar el medio ambiente rural de forma tal que se mantengan la diversidad biológica y los hábitat naturales y se reduzcan al mínimo los riesgos naturales (erosión, aludes, etc.) y los incendios	El 15 % del espacio agrario bajo contratos de gestión	Programas dirigidos a regiones de agricultura ecológica con primas financiadas por el FEOGA	A partir de 1992	EM + CE
		Protección de todas las razas de animales domésticos amenazadas	En curso	EM
	Planes de gestión en todas las regiones rurales en peligro	Volver a estudiar las condiciones de las autorizaciones de riego y las ayudas estatales al drenaje	1995	EM + CE
		Formar a los algricultores, promocionar las visitas de intercambio entre las regiones que se enfrenten a situaciones similares por lo que respecta a la gestión del medio ambiente	A partir de 1992	CE + EM + AL
Optimizar los bosques para que puedan realizar todas sus funciones	Crear cada vez más masas forestales, incluso en terrenos agrarios	Crear nuevas masas forestales y regenerar las ya existentes con los medios más adecuados para el medio ambiente (árboles de crecimiento lento, repoblación mixta, etc.)	En curso	CE + EM + AL + Propietarios de bosques
	Mejorar su protección (salud e incendios forestales)	Más medidas contra los incendios forestales	ídem	ídem

mucho mayor. En las regiones alpinas el turismo aumentó bruscamente hasta los 50 millones de visitantes por año. Puesto que en el próximo decenio van a aumentar los ingresos y el tiempo libre, se prevé un crecimiento mucho mayor en toda Europa, pero sobre todo en las zonas costeras y de montaña, principalmente en el Mediterráneo. Al aumentar los ingresos, se espera que cada

vez más gente salga de vacaciones dos veces al año, quizás menos tiempo cada vez, pero con destino a lugares de alta calidad ecológica.

A la cuenca mediterránea le corresponde el 35 % del turismo internacional, con lo cual es la región turística más

importante del mundo. Según el Plan Azul del PNUMA ⁽¹⁾, además de los cambios demográficos previstos en la región, el número de turistas en la región mediterránea puede llegar a los 380-760 millones anuales hasta el año 2005, en función del crecimiento económico, de los cuales 160 millones visitarán las costas del Mediterráneo en el año 2000 y 260 millones en el año 2025, frente a los 55 millones que se registraron en el año 1984 y los casi 100 millones del año 1990. La Organización Mundial del Turismo confirma las previsiones del Plan Azul. Ambos indican que, de ese aumento, el 90 % va a corresponder a los Estados miembros de la Comunidad en esa región, y que sólo en el año 2000 el espacio ocupado va a duplicarse; en el año 2025 va, como mínimo, a triplicarse el volumen de aguas residuales y residuos sólidos generados.

Esta evolución va a tener graves repercusiones para el medio ambiente por la tremenda presión que se va a ejercer sobre los hábitat, los servicios de transporte, el suelo en la costa y la montaña, los recursos energéticos e hídricos y las plantas de tratamiento de aguas residuales, sobre todo en temporada alta. Las zonas costeras, especialmente, van a enfrentarse a graves problemas.

Las metas generales en materia de medio ambiente y los objetivos a largo plazo directamente relacionados con el turismo (además de las normas sobre ruido, agua y calidad atmosférica exigidas por otras razones) son difíciles de establecer puesto que la repercusión del turismo sobre el medio ambiente puede ser negativa o positiva y depende mucho de la elección del consumidor. El impacto del turismo está supeditado al tipo de turismo, al comportamiento de los turistas y a la calidad de los servicios turísticos. La mayor parte de las presiones sobre el medio ambiente las ejerce el turismo de masas en la costa y la montaña, que va a aumentar considerablemente en las próximas décadas. Por lo tanto, habrá que establecer planes integrados de gestión de las regiones costeras y de montaña a nivel nacional y regional.

Dentro de estas estrategias, los aspectos directamente relacionados con la interacción entre el turismo y el medio ambiente pueden ser los siguientes: control de los usos del suelo, establecimiento de normas estrictas con respecto a las nuevas construcciones y lucha contra la construcción ilegal, gestión del flujo de automóviles en las vías de comunicación hacia las regiones turísticas, diversificación del turismo, ejecución y cumplimiento estrictos de las normas ecológicas sobre ruido, agua potable, aguas de baño, aguas residuales y emisiones a la atmósfera (incluidas las emisiones en las regiones interiores de las áreas turísticas), creación de zonas tampón en torno a espacios sensibles tales como humedales y dunas, un escalonamiento más adecuado de las vacaciones de verano,

sensibilización y educación de los habitantes y turistas, y educación y formación de los gestores de las zonas afectadas.

La realización de estas estrategias va a depender, básicamente, de las medidas que adopten las administraciones locales y regionales y la industria turística.

La Comisión ha publicado un Plan de medidas comunitarias ⁽²⁾ a favor del turismo que incluye una serie de medidas especiales para conseguir que la protección del medio ambiente y el desarrollo del turismo vayan a la par, por ejemplo:

- inventarios de recursos turísticos en los Estados miembros
- un escalonamiento más adecuado de los períodos vacacionales y del turismo
- guías prácticas destinadas a la industria turística y proyectos piloto sobre turismo ecológico
- un código de conducta para el turista
- intercambios de información y experiencia con respecto a las técnicas de gestión de los visitantes
- premios y recompensas de medio ambiente.

Es fundamental que el crecimiento del turismo en el futuro sea sostenible. Si se planifican y controlan adecuadamente, el turismo, el desarrollo tecnológico y la protección del medio ambiente podrán ir a la par. Hay ejemplos recientes, como la plaga de algas en el Mar Adriático que provocó en 1990 pérdidas de ingresos por turismo y pesca estimadas en 1 500 millones de ecus, que demuestran que el medio ambiente es un recurso económico muy importante que debe conservarse y protegerse correctamente. Un turismo sostenible que respete la naturaleza y el medio ambiente puede contribuir a la prosperidad de la industria turística y de las regiones circundantes, y a la cohesión económica y social de las regiones periféricas.

En el Cuadro 5 se ofrece un panorama de los elementos generales de una estrategia sobre turismo con los instrumentos que habrá que crear en un plazo determinado, los agentes que tendrán que participar y las metas a las que habrá que llegar.

⁽¹⁾ Plan de Acción para el Mediterráneo del PNUMA.

⁽²⁾ COM(91) 97 final, de 24. 4. 1991.

Cuadro 5: Turismo

Objetivos	Medidas hasta el año 2000	Instrumentos	Calendario	Agentes
Tipos de turismo	— Mejor gestión del turismo de masas — Planes nacionales y regionales de gestión integrada para zonas costeras y de montaña	— Control más eficaz de los usos del suelo	A partir de 1993	AL
		— Normas estrictas para las construcciones nuevas	ídem	AL
		— Gestión de los flujos de tráfico en dirección a zonas turísticas y procedentes de ellas	ídem	EM + AL
		— «Gestión de visitantes»; intercambio de conocimientos técnicos	1992-1993	ídem
		— Modelos piloto de turismo sostenible	ídem	ídem
		— Aplicación y vigilancia estrictas de las normas ambientales sobre ruido, agua potable, aguas de baño, tratamiento de aguas residuales y emisiones a la atmósfera	En curso	EM + AL + CE
		— Creación de zonas tampón en torno a las zonas sensibles	A partir de 1993	EM + AL
Comportamiento de los turistas	— Sensibilización a favor del medio ambiente — Liberalización del transporte aéreo y por carretera — Red de TAV — Aumento de los costes marginales que implica el uso de vehículos privados y promoción de medios alternativos de transporte — Escalonamiento más adecuado de las vacaciones — Diversificación del turismo (incluidos el turismo cultural y el turismo rural)	— Desarrollo y promoción de un código de conducta	1993-1995	EM + AL + Industria turística + CE
		— Campañas en los medios de comunicación y conferencias	ídem	ídem
		— Política comunitaria de transportes y políticas nacionales de transposición	A partir de 1993	CE + EM
		— Incentivos económicos tales como el impuesto CO ₂ /energía y el peaje urbano y promoción del uso de los transportes públicos	1993 A partir de 1993	CE + EM EM + CE
		— Cooperación e intercambio de información	Antes de 1998	EM + CE + Industria turística
		— Planes nacionales y regionales	Antes de 1995	AL + EM + CE
		— Fondo de Desarrollo Regional de la CE	ídem	AL + EM + CE
		— Plan comunitario de medidas para el turismo	ídem	AL + EM + CE
		— Comité Consultivo de Turismo de la CE	ídem	AL + EM + CE
Calidad de los servicios turísticos	— Promoción de nuevas formas de turismo respetuosas del medio ambiente — Selección cuidadosa del alojamiento — Sensibilización a favor del medio ambiente de los gestores de zonas turísticas — Sensibilización a favor del medio ambiente de los habitantes y de los prestadores de servicios en las zonas turísticas	— Folletos	A partir de 1993	Industria + AL
		— Formación de profesionales	ídem	ídem
		— Proyectos piloto	ídem	ídem
		— Formación y educación de profesionales e intercambio de las prácticas más correctas	ídem	EM + AL + CE + Industria

RESUMEN

Conviene repetir, a estas alturas del documento, que el hecho de que se hayan seleccionado unos sectores clave determinados no quiere decir que no deban participar otros agentes o sectores: TODAS las empresas públicas y privadas deben asumir la responsabilidad que les corresponda para que funcione la nueva estrategia y se ponga en práctica el Programa general.

En el Cuadro 6 se resume el planteamiento de la estrategia con respecto a los principales sectores seleccionados. En los capítulos que siguen a continuación se exponen detalladamente los objetivos, metas y calendarios de reducción del impacto ambiental y una amplia gama de instrumentos que habrá que utilizar para provocar los cambios en tendencias y comportamiento.

Cuadro 6: El marco del programa respecto de los sectores seleccionados

Industria	Energía	Transportes	Agricultura	Turismo	
Lucha integrada contra la Contaminación — Permisos de funcionamiento — Inventario de emisiones — Ecoauditorías — Impuestos ecológicos — Tecnologías limpias y de pocos residuos	Reducción de la contaminación — Objetivos específicos para CO₂, SO₂ y NO_x — Incentivos económicos y fiscales — Eliminación segura de residuos nucleares	Vehículos y combustibles más limpios — Valores límite de emisión — Incentivos económicos y fiscales — Ensayos de vehículos — Reducción de la evaporación	Agricultura ecológica — Extensificación — Reducción del uso de productos químicos — Agricultura orgánica — Información del consumidor — Incentivos económicos y fiscales	Turismo, usos del suelo e infraestructuras sostenibles — Agua potable — Aguas de baño — Gestión de residuos — Transporte sostenible	Implantación sectoriales
Menos residuos y mejor gestionados — Inventario de residuos — Incentivos económicos y fiscales — Sisternas de depósito y retorno — Normas rigurosas de eliminación — Responsabilidad civil	Desarrollo de fuentes renovables de energía — I+D y promoción de: energía de la biomasa, eólica, maremotriz, solar, hidráulica y geotérmica (ALTENER)	Racionalización de infraestructuras — Ordenación de las redes — Elección entre medios de transporte — Embotellamientos — Comunicaciones	Política forestal — Plantación sistemática — Protección contra los incendios — Explotación sostenible	Protección de zonas costeras, de los paisajes naturales, en los que ha intervenido el hombre y en los edificados — Desertización — Patrimonio cultural — Incendios forestales — Senderos educativos	Recursos
Productos ecológicos — Etiquetas ecológicas — Normas de productos — Información del consumidor — Impuestos diferenciales	Reducción del consumo de energía — Incentivos económicos y fiscales — Información y educación del consumidor — SAVE, THERMIE y JOULE — Instrumentos reglamentarios — Acuerdos voluntarios	Mejor comportamiento de los conductores — Información y educación — Incentivos económicos y fiscales — Elección de los medios de transporte — Gestión del tráfico	Desarrollo rural — Control de la gestión del suelo — Turismo rural — Pesca fluvial	Más posibilidades de elección para el consumidor — Más opciones — Más información — Temporada turística más escalonada	Conducta

N.B.: Los instrumentos indicados no son exclusivos de los sectores en los que aparecen: se han incluido en los sectores en los que sus posibilidades son más evidentes.

CAPÍTULO 5

TEMAS Y METAS DEL V PROGRAMA

El presente capítulo está dedicado a determinados temas que, sin constituir una lista exhaustiva de los problemas que la Comunidad va a tener que abordar en el período cubierto por el Programa, revisten especial gravedad para toda la Comunidad por su repercusión sobre el mercado interior, las fronteras, los recursos comunes o la cohesión y por su importancia decisiva con respecto a la calidad y condición del medio ambiente en casi todas las regiones de la Comunidad.

A cada uno de los temas le corresponde una serie de objetivos a largo plazo que indican la dirección y el impulso que se debe imprimir para conseguir un desarrollo sostenible. Dados los conocimientos actuales y, sobre todo, a falta de parámetros aplicables al desarrollo sostenible, esos objetivos se han expresado en términos cualitativos en vez de en términos cuantitativos.

Se indican algunas metas intermedias a las que habrá que llegar en un plazo determinado con el límite del año 2000, que no constituyen una obligación jurídica sino, como el mismo concepto de «meta» indica, una serie de resultados o logros a los que hay que tender desde ahora mismo si se pretende que el ritmo del desarrollo sea sostenible.

Las medidas que figuran en relación con cada tema constituyen una lista no exhaustiva de actividades que hay que llevar a cabo para alcanzar las metas hasta el año 2000.

Por último, en los cuadros se indican los agentes y sectores más directamente responsables de cada medida. En la mayoría de los casos va a ser necesaria una labor en común entre las distintas esferas para poner en práctica las medidas tendentes a resolver un problema concreto. Este aspecto va a tratarse con más detenimiento en el capítulo 8.

5.1. Cambio climático

Pese a que el cambio climático previsto como consecuencia de la creciente concentración de gases de invernadero en la atmósfera tiene una dimensión mundial, va a plantear problemas graves a la Comunidad en sí (frecuentes situaciones meteorológicas extremas, subida del nivel del mar, olas de calor y de sequía, etc). El dióxido de carbono (CO₂), los clorofluorocarbonos (CFC), el óxido nítrico (N₂O) y el metano (CH₄) son los principales agentes del efecto de invernadero.

El nivel de CO₂ ha aumentado sobre todo debido a la combustión de combustibles fósiles (el sector energético, la industria y los transportes) y a la deforestación. El aumento del volumen de CFC se debe totalmente a la producción industrial puesto que nunca tienen un origen natural. Las emisiones de metano proceden sobre todo del sector agropecuario (ganado y algunos cultivos), el sector energético (fugas de gas natural) y los vertederos.

En 1990, el Grupo Intergubernamental de Cambio Climático (IPCC) ⁽¹⁾ publicó un amplio informe en el que se estudiaban la naturaleza y las consecuencias del calentamiento de la Tierra. En él se puso de manifiesto que las emisiones de CO₂ son el factor que más contribuye al efecto de invernadero. A este respecto, la decisión de la Comunidad de estabilizar las emisiones de CO₂ en el año 2000 en los niveles registrados en 1990 es un primer paso decisivo hacia la resolución del problema y un planteamiento seguido por la mayoría de los países desarrollados. Recientemente, la Comisión ha presentado al Consejo de Ministros una Comunicación sobre una estrategia comunitaria para limitar las emisiones de CO₂ y mejorar la eficacia energética, que incluye un impuesto comunitario CO₂-energía con el que se pretende conseguir esos objetivos ⁽²⁾.

La Comunidad ya se ha fijado una serie de metas para acabar con los CFC y los halones, más ambiciosas incluso que las establecidas en el Protocolo de Montreal.

⁽¹⁾ IPCC: Reports of Working Groups, 1990; Supplementary Report, 1992; OMN/PNUMA.

⁽²⁾ SEC(91) 1744 final, de 14. 10. 1991.

Para poder establecer las adecuadas medidas de compensación o adaptación, debe conocerse mejor el impacto ambiental que puede llegar a tener el cambio climático en la Comunidad y las consecuencias socioeconómicas de las medidas que vayan a adoptarse. El problema es particularmente grave puesto que es consecuencia, en gran medida, de algunos de los temas que van a tratarse

a continuación y de algunas políticas comunitarias (investigación, agricultura, energía y transporte).

Con respecto a esta situación el *Cuadro 7* indica los objetivos generales, las metas para el año 2000, las medidas necesarias y los principales sectores implicados.

Cuadro 7: Cambio climático

	Objetivos	Metas comunitarias hasta el año 2000	Medidas	Calendario	Sectores
CO ₂	No superar la capacidad de absorción natural del Planeta	— Estabilización en los niveles de 1990 #) (reducciones progresivas para el año 2005 y el año 2010 (*)	— Medidas de conservación de la energía, por ejemplo: — Uso ecológico de la energía — Cambios de comportamiento — Medidas económicas y fiscales — Aumento del rendimiento energético, por ejemplo: — I+D — Modificación de infraestructuras — Modificación del modo de transporte — Medidas económicas y fiscales — Sustitución de combustibles por fuentes que emitan menos CO ₂ o que no lo emitan en absoluto (energías renovables, gas natural, etc.), por ejemplo: — I+D — Modificación de infraestructuras — Medidas económicas y fiscales	Continuo ídem ídem	Energía Transportes Industria Ciudadanos Energía Residuos Transportes Industria Consumidores Energía
Metano (CH ₄) Óxido nítrico (N ₂ O) CFC + Tetracloruro de carbono + Halones + 1,1,1 + triclouroetano HCFC, etc.	Ninguna emisión de sustancias que reduzcan la capa de ozono	— Establecer medidas antes de 1994 y aplicarlas (posiblemente, objetivos de reducción) — Eliminación para antes del 1 de enero de 1996 (excepto para algunos usos fundamentales) — Uso limitado a un máximo del 5 % de los niveles de uso de CFC de 1990	— Inventario de datos	Antes de 1994	Energía Agricultura Residuos Industria

#) Meta ya establecida a nivel comunitario.

N.B.: La CE se compromete a ayudar y asistir a los países que lo soliciten a la hora de aplicar medidas de estabilización y reducción de los gases causantes del efecto invernadero. Se podrá recurrir a las medidas siguientes: negociación de la deuda, transferencia de tecnologías, acuerdos comerciales generales, participación en mecanismos financieros globales, etc.

(*) Conclusiones del Consejo conjunto de energía y medio ambiente de 29 de octubre de 1990.

5.2. Acidificación y calidad de la atmósfera

La acidificación se debe, en gran medida, a la combustión de combustibles fósiles y a las prácticas agrarias, y tiene efectos nocivos en los ecosistemas forestales, los lagos, las aguas subterráneas y de superficie y el suelo. Las sustancias más responsables de la acidificación son el dióxido de azufre (SO_2), los óxidos de nitrógeno (NO_x) y los compuestos orgánicos volátiles (COV) como, por ejemplo los hidrocarburos (HC) y el amoníaco (NH_3). Los hidrocarburos, NO_x y COV producen productos como el ozono (O_3) por oxidación fotoquímica que, a su vez, son muy perjudiciales para las cosechas y la vegetación, así como para la salud humana (en los períodos de smog).

Estudios recientes de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa han demostrado que se puede determinar qué niveles y cargas de precipitación pueden soportar determinados tipos de ecosistemas (y, por lo tanto, determinadas regiones de Europa) sin sufrir sus efectos negativos (cargas críticas, véase el cuadro explicativo de la página 46).

En la *Figura 3* se indica en qué partes de Europa se superaron las cargas críticas en 1990 como resultado de la precipitación de SO_2 y NO_x procedente únicamente de fuentes comunitarias.

En la *Figura 4* se demuestra que, en la hipótesis 1 (evolución normal), las precipitaciones de SO_2 y NO_x van a ser superiores a las cargas críticas en muchas zonas de la CE. No se ha tenido en cuenta la carga adicional de sustancias acidificantes que suponen las emisiones de amoníaco. Es evidente que, si se realiza la hipótesis 1, la Comunidad no va a estar a la cabeza por lo que respecta a un uso sostenible de la energía.

Cálculos informáticos realizados con el modelo IIASA-RAINS (véase el cuadro explicativo) demuestran que la hipótesis 4 es más positiva, pero, aunque se realice en el año 2010, tampoco va a ser una situación de desarrollo sostenible en todas las regiones de la Comunidad (véase la *Figura 5*). En esa hipótesis tampoco se han incluido los efectos de las emisiones de amoníaco. De todo ello se desprende que las emisiones y precipitaciones registradas en muchas zonas de la Comunidad son tales que va a haber que tomar las medidas más severas posible, es decir, reducir en más del 65 % las emisiones de SO_2 y en más del 60 % las emisiones de NO_x , como consecuencia del desarrollo esperado en la hipótesis 4. (Como se ha indicado en el capítulo sobre energía, la Comisión ha presentado cuatro hipótesis en relación con la futura demanda energética en la CE. Actualmente están siendo actualizadas y el resultado se publicará a mediados de 1992.)

Sin embargo, en las regiones menos desarrolladas de la Comunidad y en otras donde se está efectuando una re-

conversión económica, es decir las regiones correspondientes a los objetivos 1 y 2 con respecto a los pagos con cargo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, el grado de acidificación (en relación con los niveles actuales de emisión y precipitación y ante su relativamente pequeño impacto en los niveles de precipitación del resto de Europa) es tal que va a permitir un desarrollo adicional en estas regiones sobre la base de la legislación comunitaria vigente. No obstante, si en algunas zonas de esas regiones se superan las cargas críticas o hay probabilidades de que así ocurra, deberán aplicarse las medidas rigurosas que se aplican en otras partes.

Si se quiere facilitar un desarrollo óptimo en estas regiones y una cohesión económica mayor, el hecho de que las medidas sean más severas puede posibilitar un desarrollo de mayor alcance tanto por su escala como por su continuidad. Por otra parte, la disminución de la demanda de energía y el aumento del rendimiento energético previstos en la hipótesis 4 pueden traducirse también en un aumento de la competitividad internacional y comunitaria de esas regiones.

En el *Cuadro 8* figuran las metas e instrumentos generales a nivel comunitario que deben ser una realidad en el año 2000 para llegar a una situación sostenible.

En el *Cuadro 9* se indican las medidas que va a haber que aplicar para que los niveles de calidad de la atmósfera no sean perjudiciales para la salud ni el medio ambiente.

5.3. Protección de la naturaleza y la diversidad biológica

Desde la revolución industrial y, sobre todo, en el último medio siglo, la humanidad ha ido reduciendo insistentemente la base ecológica sobre la que se sustentan los seres vivos. En muchos casos, los daños infligidos a sistemas vivos enteros son irreversibles.

Pese a las medidas adoptadas por organismos internacionales, la Comunidad y los Estados miembros, las amenazas que afectan más seriamente a la conservación de la naturaleza y al mantenimiento de la diversidad biológica siguen sin desaparecer y en algunas regiones, incluso, son cada vez mayores. Los hábitat se han sacrificado para ser utilizados por los seres humanos y las especies que los ocupaban han perdido su marco de vida. Este tipo de situación, que sigue produciéndose hoy en día, va en contra del principal deseo de la humanidad que es vivir en armonía con la naturaleza y disfrutarla.

La conservación de la naturaleza y la diversidad biológica es necesaria, además, por otras razones: en primer lugar, es un elemento necesario para mantener el equilibrio ecológico; por otra parte, la naturaleza constituye un banco genético de valor incalculable, fundamental para el desarrollo de la medicina, la biología, la agricultura y la ciencia.

FIGURA 3: PRECIPITACIONES DE SO₂ Y NO_x PROCEDENTES DE FUENTES DE LOS DOCE PAÍSES DE LA COMUNIDAD SUPERIORES A LAS CARGAS CRÍTICAS EN 1990

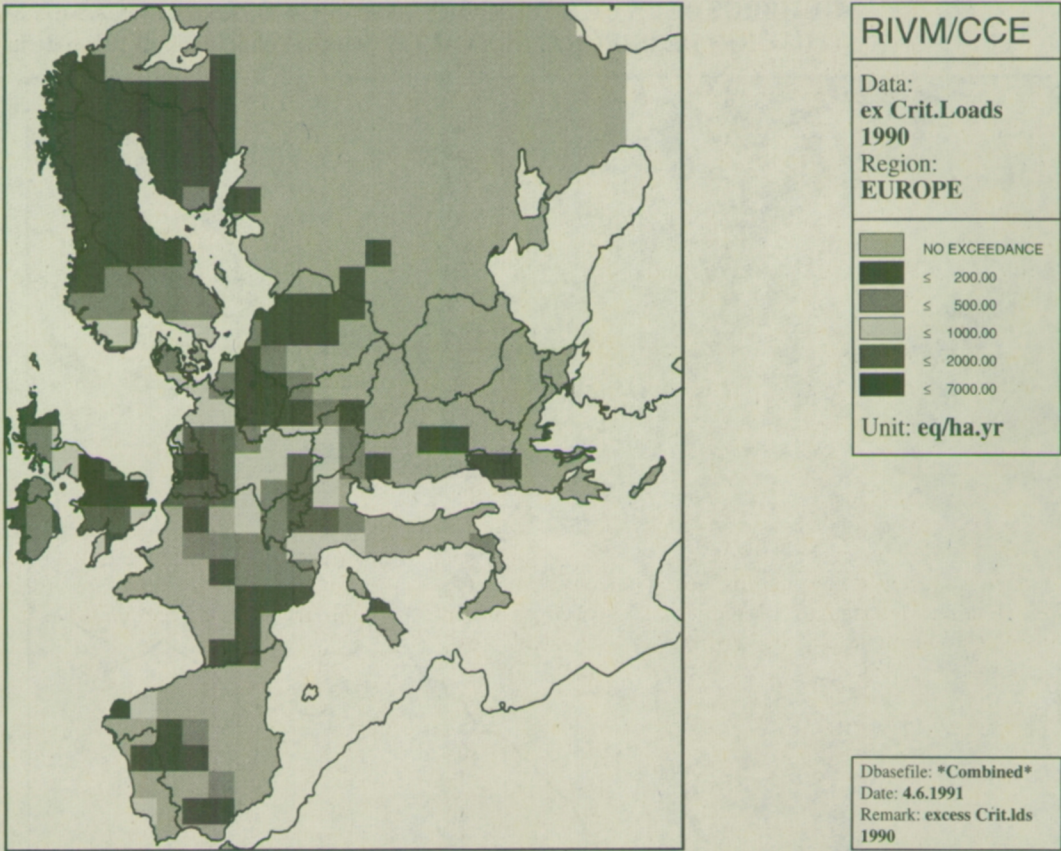


FIGURA 4: PRECIPITACIONES DE SO₂ Y NO_x PROCEDENTES DE FUENTES DE LOS DOCE ESTADOS MIEMBROS DE LA CE SUPERIORES A LAS CARGAS CRÍTICAS EN EL AÑO 2010 EN LA HIPÓTESIS DE QUE LA SITUACIÓN EVOLUCIONE COMO HASTA AHORA (véase del cuadro explicativo de la página 46)

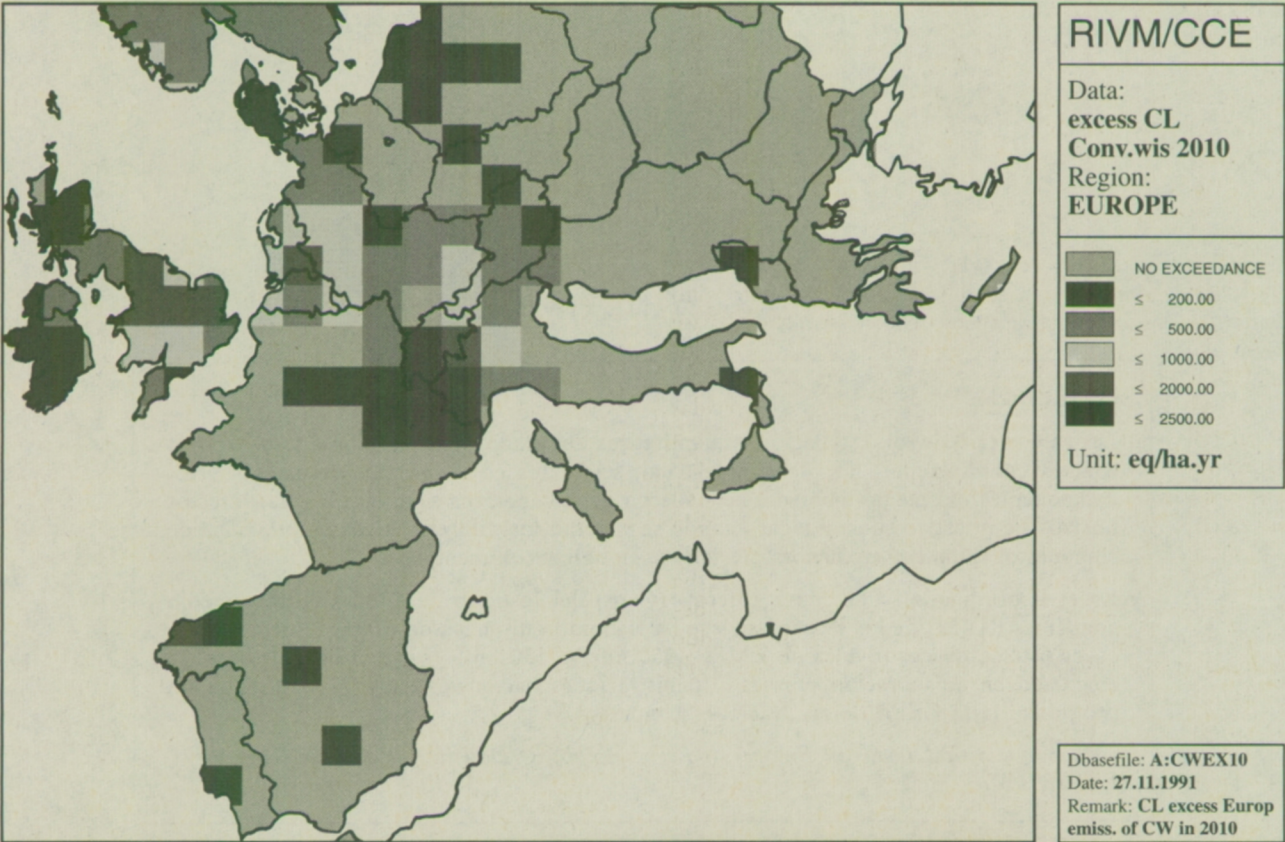
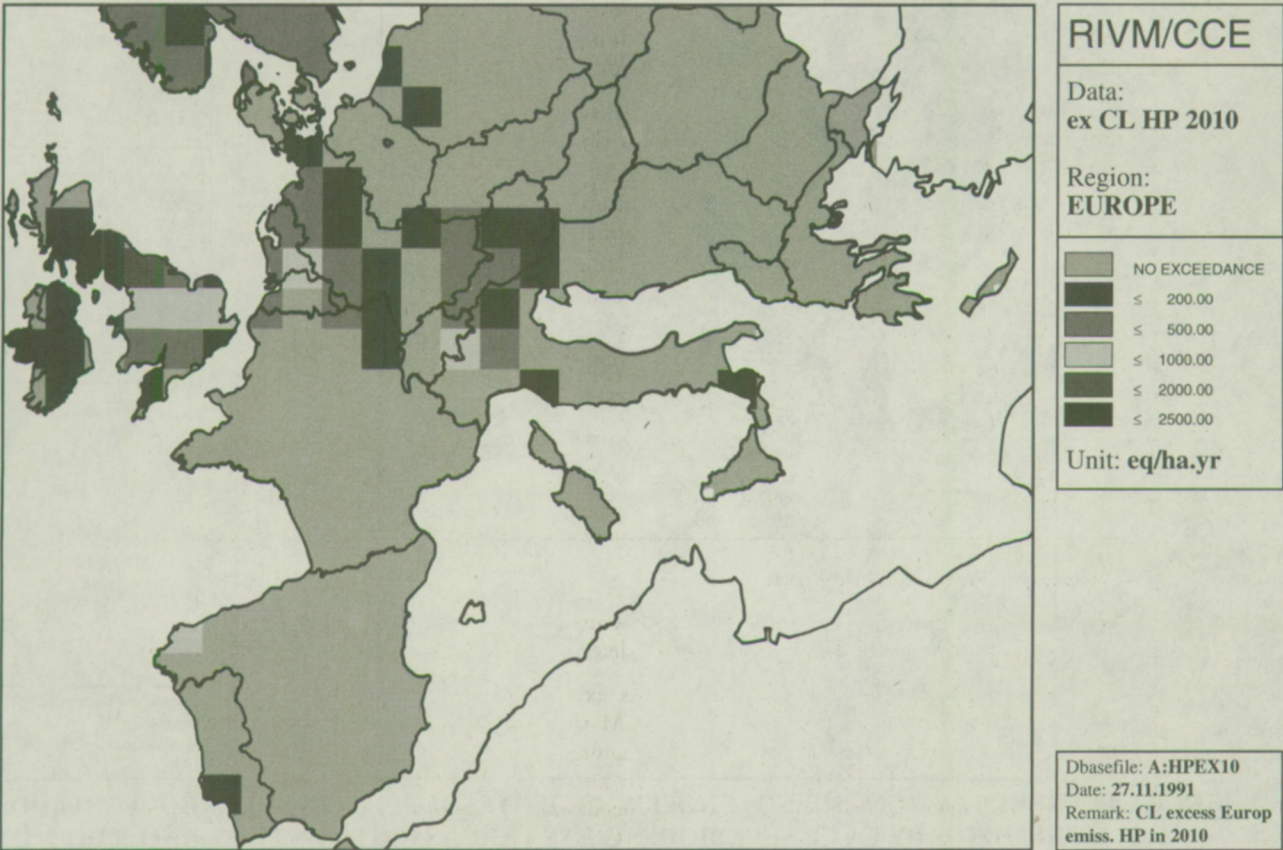


FIGURA 5: PRECIPITACIONES DE SO₂ Y NO_x PROCEDENTES DE FUENTES DE LOS DOCE ESTADOS MIEMBROS DE LA CE SUPERIORES A LAS CARGAS CRÍTICAS EN EL AÑO 2010 EN UNA SITUACIÓN DE PRECIOS ELEVADOS (véase el cuadro explicativo de la página 46)



NOTAS EXPLICATIVAS

Cargas críticas

Las cargas críticas son estimaciones cuantitativas del grado de exposición a uno o varios agentes contaminantes por debajo del cual, según los conocimientos actuales, ciertos componentes del medio ambiente no padecen efectos nocivos significativos. Los efectos nocivos significativos tienen lugar cuando se superan los valores críticos de presencia de compuestos químicos en suelos forestales y en aguas continentales.

En el «Coordination Center for Effects» (CCE) del Instituto de salud pública y medio ambiente (RIVM) de los Países Bajos se ha elaborado un mapa de cargas críticas basado en el sistema de cuadrículas de EMEP (150 km × 150 km) y de la labor cartográfica efectuada en colaboración por las administraciones nacionales en 1990 dentro de un programa de la CEPE de las Naciones Unidas.

«Mapping Critical Loads in Europe», J-P Hettelingh, R. Downing, P.A.M de Smet, 1991, CCE/RIVM.

El modelo RAINS

Es un modelo de simulación especialmente desarrollado con el programa informático GEOMAN en el Instituto Internacional para el Análisis de Sistemas Aplicados (IIASA) de Laxenburg, Austria. RAINS significa «Regional Acidification Information and Simulation» (información y simulación sobre la acidificación por regiones).

En el presente Programa se ha combinado en el modelo RAINS información sobre contaminación atmosférica transfronteriza a gran distancia suministrada por EMEP (Programa de Evaluación y Control de la CEPE) y:

- Información sobre el estado actual y previsto para el futuro en relación con el uso de la energía, la actividad agraria y las emisiones de SO₂, NO_x y NH₃, todo ello por países.
- Los costes de las tecnologías de control de emisiones y de su supresión.
- Los planes actuales de reducción de los SO₂ y NO_x para el año 2000.

J. Alcamo, R. Shaw y L. Hordijk eds. (1990). The RAINS model of Acidification; Science and Strategies in Europe, Kluwer, Dordrecht, The Netherlands.

Los mapas utilizados en el Programa

Los mapas que aparecen en el presente documento indican hasta qué punto la precipitación actual y prevista de SO₂ y NO_x supera determinadas cargas críticas.

Tales extralimitaciones reflejan las diferencias existentes entre los mapas de las cargas críticas en Europa elaborados por CCE/RIVM y los mapas de precipitación ácida de SO₂ y NO_x con respecto a los doce países comunitarios y toda Europa confeccionados con el modelo RAINS del que se ha hablado antes. Las dos situaciones hipotéticas en relación con la energía que se han seguido proceden de la Comunicación de la Comisión titulada *Energy in Europe: Energy for a New Century* (julio de 1990).

Aunque cuando se publicaron esas situaciones hipotéticas no se tuvo en cuenta la unificación de Alemania, en los mapas del presente Programa que se refieren a la situación en toda Europa se han incluido los actuales planes de reducción de SO₂ y NO_x en la antigua RDA hasta el año 2000.

Agradecimientos

La Comisión de las Comunidades Europeas quiere expresar su agradecimiento por los servicios y asistencia brindados por «Coordination Center for Effects» de RIVM para la elaboración de los mapas utilizados en el presente Programa.

Cuadro 8: Acidificación

	Objetivos	Metas comunitarias hasta el año 2000	Medidas y calendario	Sectores y agentes
NO _x (*)	No superar nunca las cargas ni los niveles críticos.	— Estabilización en 1994 en los niveles de emisión registrados en la Comunidad en 1990 #) — Reducción del 30 % en el año 2000	— Las medidas que figuran en el Cuadro 7 en relación con todo el Planeta son aplicables también a NO_x y SO_x	Energía Transportes Agricultura Industria Turismo
SO _x (*)		— Reducción de las emisiones en un 35 % en el año 2000 con respecto a las emisiones registradas en la Comunidad en el año 1985	— Propuestas de normas de productos con respecto al carbón, los combustibles derivados del petróleo y sus residuos, antes de 1995	CE + EM + Sector de la Energía y la Industria
NH ₃ (amoníaco)		— Metas variables en función de los problemas a que se enfrenten las regiones	— Inventayrio de emisiones de NH₃ + tendencias, antes de 1994; normas sobre granjas de nueva construcción antes de 1996	EM + AL + CE + AEMA + AGR
General COV		— En 1996, reducción en un 10 % de las emisiones de origen humano — En 1999, reducción en un 30 % con respecto al nivel registrado en 1990	— Reducción en el sector del transporte y en la industria de disolventes, pinturas y productos químicos	CE + EM + Industria
Dioxinas		— Reducción en un 90 % de las emisiones de dioxinas procedentes de fuentes concretas para el año 2005 (con respecto a los niveles de 1985)	— Directiva (revisión) sobre normas aplicables a instalaciones de incineración de residuos municipales antes de 1994 — Propuesta de directiva sobre incineración de residuos peligrosos: 1992	CE + EM CE + EM
Metales pesados		— Reducción en al menos un 70 % de todas las vías de difusión de las emisiones de Cd, Hg y Pb en 1995	— Lucha Integrada contra la Contaminación y revisión de las mejores tecnologías disponibles	CE + EM + AL + Industria

#) Meta ya establecida a nivel comunitario.

(*) En 1990, la Comisión elaboró una serie de situaciones hipotéticas en relación con la demanda y el abastecimiento de energía y sus consecuencias en las emisiones de NO_x, SO₂ y CO₂. Sobre la base de cálculos informáticos según el modelo RAINS, parece probable que en las regiones que figuran dentro de los objetivos 1 y 2 de los Fondos Estructurales aumente la acidificación de forma considerable. No obstante, cuando en esas regiones haya zonas en las que se alcancen o se superen las cargas críticas, habrá que establecer más reducciones además de las dispuestas en la legislación comunitaria vigente. En las demás regiones comunitarias se aplicarán los objetivos de reducción indicados, sin ninguna excepción que requiera una fuerte disminución de la demanda energética mediante mayor rendimiento y ahorro de la energía.

Cuadro 9: Calidad de la atmósfera

Objetivos	Metas hasta el año 2000	Medidas	Calendario	Agentes
— Todo el mundo debe estar efectivamente protegido contra los riesgos conocidos de la contaminación atmosférica para la salud	— Aplicar la legislación vigente sobre SO ₂ , NO ₂ , plomo, partículas y humos negros y controlar su cumplimiento	— Determinar los problemas reales y potenciales — Presentar propuestas de modificación de la legislación vigente	Antes de 1995 ídem	CE + EM + AEMA CE + EM
— Al fijar las concentraciones autorizadas de contaminantes atmosféricos habrá que tener en cuenta la protección del medio ambiente	— Los valores de la OMS obligatorios en la Comunidad	— Control de la calidad de la atmósfera y de los niveles de concentración en relación con normas sobre todas las sustancias reguladas por la legislación	A más tardar en 1998	EM + AL + AEMA
— Ampliar la lista de sustancias controladas causantes de contaminación y riesgos para la salud humana y el medio ambiente	Con respecto al ozono (O ₃): — En relación con la protección de la salud: los niveles actuales, si no se supera el valor medio de 175 µg/m ³ durante 1 hora ni el valor medio de 110 µg/m ³ durante 8 horas — En relación con la protección de la vegetación: no podrá superarse el valor medio de 200 µg/m ³ durante 1 hora ni el valor medio de 65 µg/m ³ durante 24 horas	— Directiva	En 1992	CE + EM
	Con respecto al monóxido de carbono (CO) y el cadmio (Cd): — Determinar los niveles actuales y establecer normas — Cumplir las normas sobre concentraciones	— Determinar los problemas reales y potenciales	Antes de 1997	CE + EM + AEMA
	Con respecto a otras sustancias, por ejemplo, metales pesados, compuestos orgánicos y precipitación de azufre y nitrógeno: — Determinar los niveles existentes — Metas distintas en función de la situación	— Determinar los problemas reales y potenciales	Antes de 1999	ídem

La descomposición y el aislamiento de hábitat, en la mayoría de los casos consecuencia de obras de infraestructura (por ejemplo, la instalación de cables de alta tensión), son las amenazas más graves que pesan sobre la mayoría de las especies de fauna y flora. Si los hábitat se reducen demasiado y se bloquean o desaparecen las zonas de conexión entre ellos, se imposibilitará la migración y algunas especies podrán llegar a extinguirse.

La estrategia comunitaria va a pretender mantener la diversidad biológica en Europa, principalmente mediante la gestión sostenible de los hábitat de valor para la Comunidad y el mundo, así como del espacio circundante. Se va a crear una *red* articulada de hábitat basada en la idea de Natura 2000, labor que va a consistir en restaurarlos y conservarlos y en crear corredores entre ellos. La creación y conservación de esa red va a depender de que, en el futuro, las políticas agraria, de turismo y transporte se conformen y ejecuten cuidadosamente.

En la *Figura 6* se esboza la estrategia que deberá seguirse con respecto a la protección de la naturaleza y la diversidad biológica.

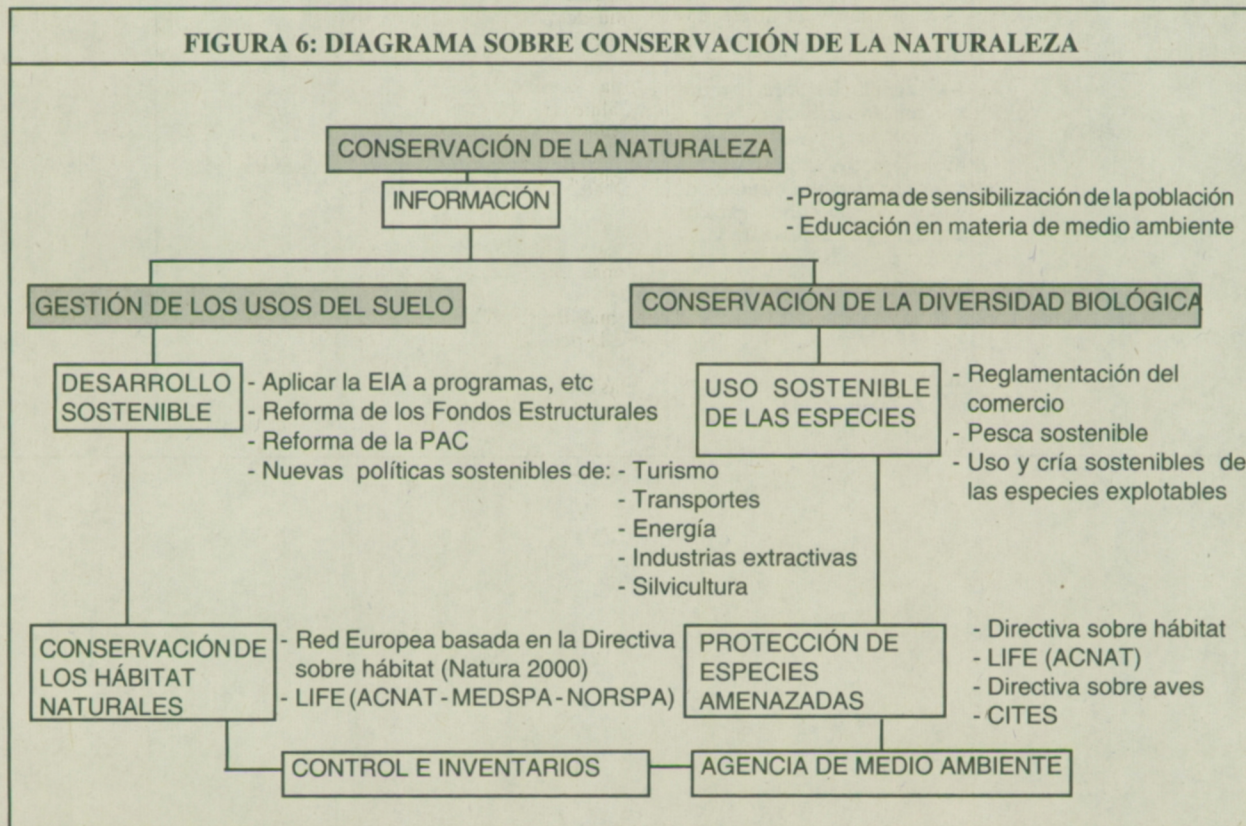
En el *Cuadro 10* se exponen las metas que habrá que alcanzar en el año 2000 y los instrumentos más inmediatamente necesarios para que la red y el sistema de control de la diversidad biológica estén ya funcionando en Europa en el año 2000.

Además de la protección de la naturaleza y la diversidad biológica que debe realizarse a gran escala, tal y como se deduce de lo expuesto en el párrafo anterior, las administraciones nacionales, regionales y locales, las empresas, los propietarios de terrenos y viviendas son los que deben conservar y aumentar la belleza natural, los parques y jardines de su jurisdicción o en su vecindario.

5.4. Gestión de los recursos hídricos

El agua es una de las fuentes elementales de la vida. La calidad del agua es reflejo de la calidad de todo el medio natural. Sin agua las actividades económicas no pueden mantenerse ni desarrollarse de manera sostenible. El agua de alta calidad sólo se encuentra en pequeñas cantidades en un lugar y en un momento dados. Según estadísticas recientes de la OCDE, el consumo medio anual per cápita en los doce países de la CE ha pasado de 590 m³ en 1970 a 650 m³ en 1975, 750 m³ en 1980 y 790 m³ en 1985, lo cual supone un aumento del 35 % en 15 años. En la Comunidad, el consumo medio anual per cápita a finales de los años 80 se situaba entre los 200-300 m³ de Luxemburgo y los 1 000-1 200 m³ de Italia, Portugal y España. Para aumentar la calidad de vida y conseguir que el desarrollo sea sostenible, es fundamental poder contar con agua suficiente y de la calidad adecuada en todo el territorio comunitario sin poner en peligro el equilibrio natural del medio ambiente.

FIGURA 6: DIAGRAMA SOBRE CONSERVACIÓN DE LA NATURALEZA



Cuadro 10: Naturaleza y diversidad biológica

	Metas hasta el año 2000	Instrumentos	Calendario	Sectores y agentes
Mantenimiento de la diversidad biológica mediante un desarrollo y una gestión sostenibles de los hábitat naturales y sus zonas circundantes de valor para Europa y el mundo y un control estricto del consumo y comercio de especies silvestres	1. Conservación o restauración de los hábitat naturales y las especies de fauna y flora silvestres en un grado satisfactorio	— Directiva sobre hábitat	A partir de 1992	Agricultura, Silvicultura, Pesca, Transportes, Turismo, Energía, Industria CE, EM, AL, ONG, Agricultores
		— Actualización de la Directiva 79/409/CEE sobre aves silvestres	En curso	CE + EM + AL
	2. Creación de una red europea coherente de espacios protegidos: — Natura 2000: Programas modélicos de espacios naturales cuidadosamente seleccionados y gestionados en la Comunidad	— Establecimiento de criterios para identificar los hábitat, las zonas tampón y los corredores de migración	1992-1993	idem + ONG + Agricultores
		— Programas de medidas sobre conservación y control eficaces de los espacios declarados en virtud de Natura 2000	1991-1993	idem
	3. Control estricto del comercio con animales de especies silvestres así como de las condiciones de cautividad de los mismos	— Inventario, sistemas de control y planes de recuperación con respecto a especies amenazadas y sobre explotadas	1991-1992	idem
		— Normativa sobre comercio nacional e internacional de especies amenazadas	A partir de 1992	idem + PNUMA (CITES)
		— Convenios internacionales (Diversidad Biológica, Alpes, Acuerdos regionales en virtud del Convenio de Bonn, etc)	A partir de 1992	EM + CE + PNUMA (CITES + Convenio de Bonn)
		— Reforma de la PAC (especialmente, programas por zonas para apoyar las prácticas agrarias ecológicas)	En curso	CE + EM + AL
		— Evaluación del impacto ambiental de planes y programas	A partir de 1995	EM + AL + CE
		— Programas de sensibilización de la población	A partir de 1992	idem + ONG
		— Medidas de conservación y protección de los bosques	Progresivo	CE + EM + propietarios de bosques

En consecuencia, las políticas comunitarias deben tener por objeto:

- Impedir la contaminación de las aguas subterráneas y superficiales, (continentales y marinas) previniendo especialmente la contaminación en el origen.
- Rehabilitar las aguas naturales subterráneas y de superficie para asegurar una fuente apropiada de suministro de agua potable.
- Equilibrar la demanda y el suministro de agua mediante un uso y una gestión más racionales de los recursos hídricos.

La industria manufacturera (en los procesos de fabricación), el sector energético (para la refrigeración), el agrario (para el regadío) y el turístico (por el agua potable y las aguas de baño) son altamente dependientes de la existencia en cantidades suficientes de agua de buena calidad, pero, al mismo tiempo, son sus principales contaminadores.

En el *Cuadro 11* se exponen los objetivos principales a largo plazo en relación con la cantidad y calidad del agua, las metas a las que deberá haberse llegado en el año 2000, y las medidas que va a haber que poner en práctica a corto plazo. Todo ello está en consonancia con el programa esbozado en la Declaración de la Haya sobre la futura política comunitaria de aguas subterráneas, aprobado en la reunión de ministros comunitarios de los días 26 y 27 de noviembre de 1991 ⁽¹⁾.

5.5. El medio ambiente urbano

El 80 % de la población de la Comunidad vive en ciudades. Por lo tanto, en las aglomeraciones urbanas es donde los problemas ecológicos afectan más a la calidad de vida de los ciudadanos. Las tendencias demográficas, incluidos la población, el tamaño de las familias y la ocupación del espacio, indican que la presión en las zonas urbanas va a aumentar. En virtud del principio de subsidiariedad, la responsabilidad con respecto a la calidad del medio ambiente urbano y para adoptar las necesarias medidas correctoras y perfeccionadoras va a ser incumbencia de las autoridades competentes, principalmente de las autoridades locales. Algunos de los actos

legislativos de medio ambiente (por ejemplo, las Directivas sobre incineración de residuos municipales ⁽²⁾ y tratamiento de aguas residuales ⁽³⁾) y muchas de las actividades emprendidas a través de los Fondos Estructurales han otorgado a la Comunidad un papel importante en el desarrollo de las ciudades. Por lo tanto, la política comunitaria debe servir para incitar a las administraciones locales a enfrentarse a los problemas ecológicos de muchas ciudades en la actualidad y para ayudarlas a hacerlo de la forma más adecuada.

El transporte, la energía, la industria y, en algunos casos, el turismo, son los sectores que más repercusión tienen en la calidad del medio ambiente urbano y, también, los que pueden salir más beneficiados si las aglomeraciones urbanas se planifican y gestionan de forma racional y sostenible. En 1990, la Comisión publicó un Libro Verde sobre el Medio Ambiente Urbano ⁽⁴⁾, en el que propuso una posible serie de medidas a este respecto, entre las que cabe mencionar las siguientes:

- planificación de los usos del suelo urbano y rural
- una gestión óptima del crecimiento industrial y económico, el consumo de energía y los residuos
- racionalización del tráfico urbano y mejora del transporte público colectivo
- protección y mejora del patrimonio histórico de las ciudades y creación de espacios verdes

En la *Figura 7* se representa un diagrama general que demuestra la complejidad de la situación por la que atraviesa el medio ambiente urbano y en el que se indican los agentes que intervienen. Desde el punto de vista de la responsabilidad compartida, la labor principal va a recaer sobre los sectores industrial, empresarial y de los transportes y sobre los ciudadanos y los consumidores.

Por lo que se refiere a los objetivos, las metas y las medidas, es evidente que la calidad del medio ambiente urbano va a aumentar gracias a los objetivos y medidas esbozados en los cuadros que tratan de los principales sectores seleccionados, y los que se refieren a la atmósfera,

⁽¹⁾ Como ha quedado confirmado en la Resolución del Consejo de 12. 12. 1991, DO nº C 59 de 6. 3. 1992.

⁽²⁾ DO nº L 163, 89/369/CEE, DO nº L 203, 89/429/CEE.

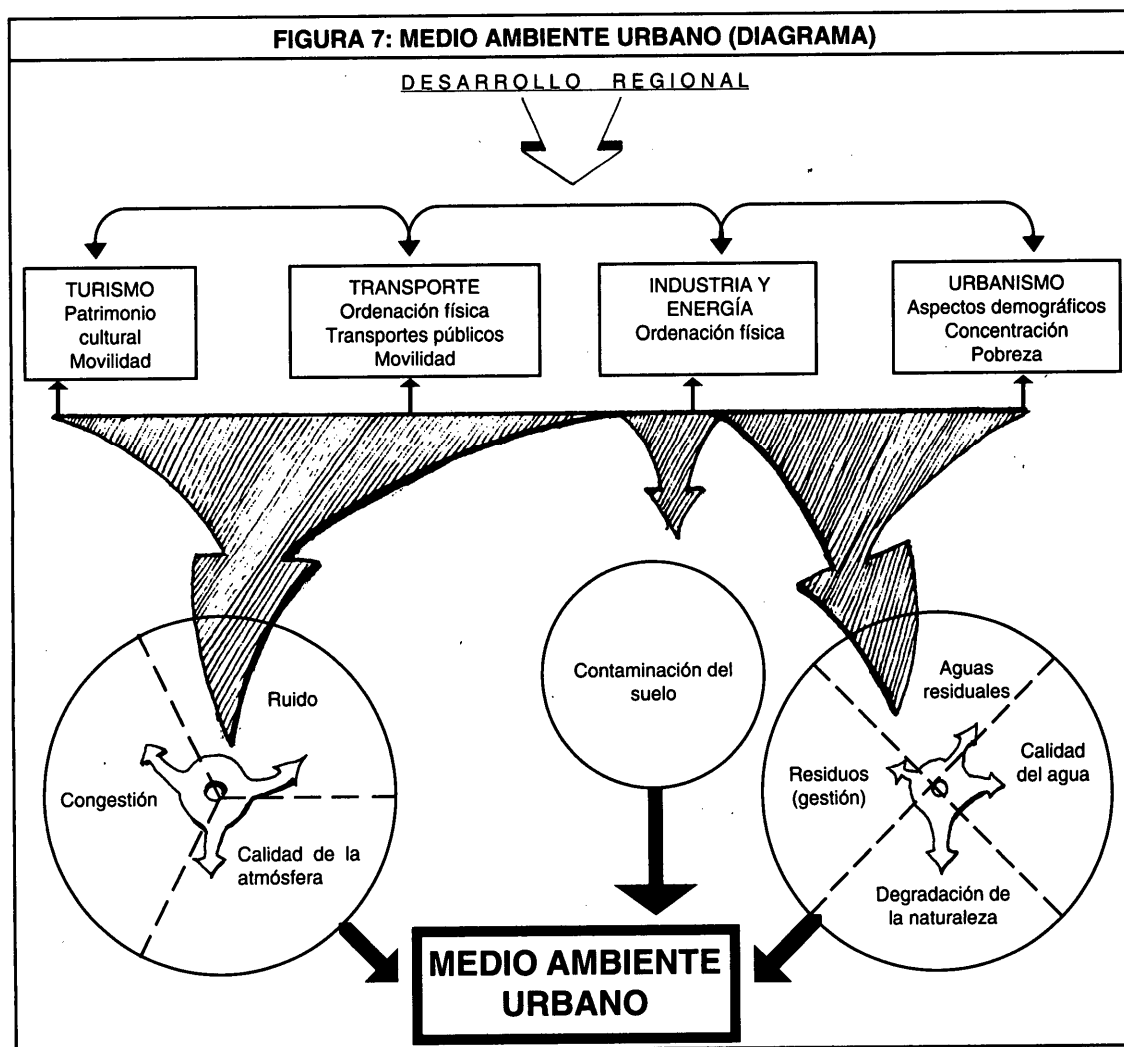
⁽³⁾ DO nº L 135 de 30. 5. 1991, 91/271/CEE.

⁽⁴⁾ COM(90) 218 de 27. 6. 1990.

Cuadro 11: Cantidad y calidad del agua

	Objetivos	Metas de la Comunidad hasta el año 2000	Medidas	Calendario	Agentes
ASPECTOS CUANTITATIVOS Aguas subterráneas y aguas continentales de superficie	— Uso sostenible de los recursos hídricos continentales: debe haber un equilibrio entre la demanda de agua y su disponibilidad	— Impedir la sobreexplotación permanente — Integrar los criterios de conservación de recursos y uso sostenible en las demás políticas, en concreto, la agraria, en la ordenación de los usos del suelo y en la industrial (desarrollo, emplazamiento y procesos de fabricación) — Reducir considerablemente la contaminación de las aguas subterráneas y continentales de superficie	— Recoger y actualizar datos sobre aguas subterráneas — Medidas de vigilancia y control de aguas subterráneas — Gestión y protección integradas de las aguas (incluida la legislación) — Medidas de protección y rehabilitación de acuíferos — Medidas para fomentar un uso más eficaz del agua — Medidas económicas y fiscales	1992/1993 Antes de 1995 A mediados de 1993 idem idem En curso	<i>EM + AL</i> idem <i>CE + EM + AL</i> <i>EM</i> <i>EM + CE + sectores + AL</i> <i>EM + AL + CE</i>
ASPECTOS CUALITATIVOS Aguas subterráneas	— Mantener la calidad de las aguas subterráneas no contaminadas — Evitar que las aguas subterráneas contaminadas sigan contaminándose — Rehabilitar las aguas subterráneas contaminadas hasta que su calidad sea la requerida para obtener agua potable	— Aguas subterráneas: Impedir la contaminación procedente de fuentes concretas y reducir la contaminación procedente de fuentes difusas mediante las prácticas más ecológicas y la mejor tecnología disponible	— Aguas subterráneas y aguas continentales de superficie: Cumplir estrictamente las Directivas vigentes sobre aguas residuales municipales y contaminación por nitratos, con objeto de reducir el volumen de nutrientes en el suelo, agua y sedimentos. Con respecto a las aguas continentales, estudiar la necesidad de una directiva sobre reducción de fosfatos — Elaborar más normas específicas de emisión para fomentar el desarrollo de procesos de fabricación y normas de funcionamiento de productos para evitar los efectos negativos previsibles sobre el agua (utilización de las mejores tecnologías disponibles y objetivos por alcanzar posteriormente) — Influir en los organismos de normalización mediante la participación de la industria del agua cuando convenga	Continuo 1995 A partir de 1992 idem	<i>EM + AL</i> <i>CE</i> <i>CE + EM + Industria + Organismos de normalización (por ejemplo, el CEN)</i> idem

	Objetivos	Metas de la Comunidad hasta el año 2000	Medidas	Calendario	Agentes
(cont.)			- Propuestas para sustituir progresivamente los plaguicidas nocivos y para limitar progresivamente su uso - Medidas económicas y fiscales	1993 En curso	CE + EM EM + AL + CE
Aguas de superficie — Aguas continentales	Mantener una calidad ecológica alta, en la que la diversidad biológica corresponda en lo posible a un estado no perturbado de un agua determinada	— Aguas de superficie: Aumentar la calidad ecológica hasta el máximo y conservar la alta calidad cuando se dé	— Aguas continentales de superficie: Presentar una propuesta de directiva; programas de los Estados miembros sobre todos los tipos de aguas en función de la situación concreta de cada uno de ellos; establecer medidas prácticas financiadas, en parte, con cargo a los fondos nacionales de protección del medio ambiente	1992 1997	CE + EM EM
— Aguas marinas	Reducir los vertidos de todas las sustancias que, por su persistencia tóxica o bioacumulación, puedan tener un impacto ambiental negativo, hasta niveles tales que no impidan que la calidad ecológica de todas las aguas de superficie sea alta	— Aguas marinas: Objetivos y medidas similares a los establecidos en la Conferencia del Mar del Norte con respecto a otras zonas sensibles de la CE	— Aguas marinas: Promocionar medidas tendentes a conseguir una calidad ecológica elevada y reducir la contaminación de las aguas de superficie - Establecer propuestas sobre transporte marítimo para impedir que esas actividades provoquen daños al medio ambiente (derrame de petróleo, pérdida de cargamento, reducción de la contaminación durante el funcionamiento, etc.) - Vigilancia de zonas geográficas con las técnicas de control adecuadas - Propuesta de directiva sobre reducción de la contaminación provocada como consecuencia de accidentes y durante el funcionamiento de los buques de poco tonelaje - Medidas económicas y fiscales	A partir de 1993 En curso A partir de 1993 En curso	CE + EM EM CE + EM EM + CE



el agua y los residuos. El *Cuadro 12* trata de uno de los problemas más apremiantes de las zonas urbanas, que no figura como tal en los otros cuadros: el ruido. Más del 16 % de la población tiene que soportar de noche niveles de ruido superiores a $leq\ 65\ dB(A)$ ⁽¹⁾ a causa, principalmente, de los aviones y automóviles, lo cual supone un riesgo grave para la salud. El objetivo principal consiste en poner remedio a esta situación antes de abordar otras fases.

5.6. Zonas costeras

Las zonas costeras de la Comunidad son un patrimonio medioambiental único con recursos ecológicos, culturales y económicos insustituibles. Todos los recursos marinos comunitarios dependen de la calidad de su entorno, pero la relación natural entre la tierra y el mar se caracteriza por ser extremadamente frágil. La Comunidad tiene, aproximadamente, 58 000 kilómetros de costa, sin contar con las islas de pequeño tamaño ni los lagos interiores.

Cada vez se ejercen más presiones sobre nuestras costas:

- Las regiones costeras se están esforzando por recuperar su desarrollo «lento».
- En ellas el crecimiento demográfico neto es constante.
- El turismo de la costa es cada vez más popular, y puede estar sujeto a importantes fluctuaciones estacionales.

Estas y otras presiones provocan la reducción de espacios abiertos y naturales y modificaciones sustanciales del paisaje. Pueden, también, provocar conflictos con respecto al uso del suelo y el mar, y causar problemas de competencias entre administraciones locales y regionales.

La Comunicación de la Comisión titulada «Europa 2000» ⁽²⁾ trata de la importancia ecológica y del poten-

⁽¹⁾ Fuente: ECMT report on Transport policy and the environment, OECD, París, 1990.

⁽²⁾ COM(91) 452 final, de 7. 11. 1991.

Cuadro 12: Ruido

Objetivo	Metas de la Comunidad hasta el año 2000	Medidas	Calendario	Sectores y agentes
— Nadie deberá estar expuesto a niveles de ruido tales que pongan en peligro su salud y calidad de vida	Niveles de exposición nocturna en leq dB(A):			Transporte + Industria
	— Impedir que la población esté expuesta a niveles de ruido superiores a 65 leq dB(A). En ningún momento deberá superarse el nivel de 85 leq dB (A)	— Inventario de niveles de exposición en la Comunidad	Antes de 1994	AEMA + EM + AL
	— El porcentaje de población que en la actualidad está expuesto a niveles situados entre 55 leq dB(A) y 65 leq dB(A) no deberá verse afectado por niveles superiores	— Elaborar un programa de eliminación del ruido	Antes de 1995	EM + AL
	— El porcentaje de población que en la actualidad está expuesto a niveles inferiores a 55 leq dB(A) no deberá verse afectado por niveles superiores	— Seguir reduciendo las emisiones de ruido (vehículos, camiones, aviones, grúas, segadoras de césped, etc). Imprescindiendo directivas que deberán aplicarse antes del año 2000	Antes de 1995	CE + EM + Industria
		— Normalización de las medidas y niveles de ruido	Continuo	AEMA + CE + EM
		— Medidas que influyan en el comportamiento con respecto, por ejemplo, a los vehículos, procedimientos de vuelo, funcionamiento de fábricas durante la noche, etc	ídem	EM + AL + CE
		— Medidas de ordenación del territorio e infraestructuras como, por ejemplo, una división en zonas más adecuada en torno a aeropuertos, áreas industriales, carreteras principales y vías férreas	ídem	EM + AL

cial de desarrollo de las zonas costeras y de las islas. Pone de manifiesto que en muchas regiones costeras, sobre todo las menos desarrolladas, el capital natural del medio ambiente constituye un factor clave de su potencial de desarrollo, pero que, por otro lado, ese capital natural está muy amenazado por el urbanismo y por los sectores turístico, de transporte, industrial, energético, agrario y pesquero, aunque en el caso de este último, se ha incluido una estrategia de conservación dentro de la Política pesquera común de la Comunidad.

El Consejo de Ministros de Medio Ambiente, en una Resolución de 25 de febrero de 1992 ⁽¹⁾ instó a la Comisión a que propusiera una estrategia general de gestión integrada de las zonas costeras para proporcionar un marco medioambiental coherente para tipos de desarrollo integrado y sostenible. Va a aplicarse a todas las regiones costeras, incluidas las playas, las aguas costeras y los estuarios, además de los suelos que están en el límite de influencia del mar y la costa. Algunas actividades de I+D como, por ejemplo, las de los Programas de investigación en Medio Ambiente, MAST y FAR/AIR tienen por objeto sentar unas bases científicas para la gestión ecológica de estas zonas. Cuando proceda, la Comunidad proporcionará ayuda económica con cargo a los Fondos Estructurales, por ejemplo en el contexto del

Objetivo 6 propuesto, para que pueda ponerse en práctica la estrategia.

En el Cuadro 13 se indican los elementos principales de esta estrategia.

5.7. Gestión de residuos

Los problemas que plantean los residuos son a la vez concretos y relativamente complejos: los residuos no son sólo una fuente potencial de contaminación, sino que pueden llegar a ser, además, materias primas secundarias. El establecimiento de prioridades en este sector tiene repercusiones directas en la economía y el medio ambiente y una relevancia directa no sólo por lo que se refiere a las políticas de medio ambiente, sino también para las políticas tecnológicas, económicas y de los consumidores.

La gestión de los residuos generados en la Comunidad va a ser una labor fundamental en los años 90. La tendencia actual de generar cada vez más residuos debe detenerse e invertirse por lo que se refiere tanto a su volumen como a los riesgos y daños que suponen para el medio ambiente. Se ha publicado ⁽²⁾ una estrategia co-

⁽¹⁾ DO nº C 59 de 6. 3. 1992.

⁽²⁾ SEC(89) 934 final, septiembre 1989.

Cuadro 13: Zonas costeras

Objetivo	Metas de la Comunidad hasta el año 2000	Instrumentos	Calendario	Sectores y agentes
— desarrollo sostenible de las zonas costeras y de sus recursos de acuerdo con la capacidad soportable de los entornos costeros	— dar mayor prioridad a las necesidades ambientales de las zonas costeras, entre otros aspectos mediante una mejor coordinación de las correspondientes políticas a nivel nacional, regional y de la CE	— marco de planes integrados de gestión	Antes de 1998	EM + AL + CE
	— crear una marco operativo de planificación y gestión integrada	— mejores conocimientos técnicos y mayor intercambio de experiencias	Continuo	EM + AL + CE
		— creación y mejora de las bases de datos y de los indicadores pertinentes	Antes de 1995	EM + AL + CE
	— desarrollar criterios para un mejor equilibrio entre el empleo del suelo y la conservación y el uso de los recursos naturales	— proyectos piloto sobre la gestión integrada de las zonas costeras	1993-1994	EM + AL + CE
	— aumentar la concienciación del público, de las autoridades competentes y de los sectores económicos	— campañas de información — educación — formación profesional — asistencia económica para proyectos de demostración y planteamientos innovadores (LIFE)	A partir de 1992	EM + AL + CE Sector turístico Sector de transporte Empresas Agricultura Público general
		— mejora de los criterios para garantizar el carácter sostenible de los proyectos y programas (incl. la AEMA)	A partir de 1992	EM + CE

munitaria de gestión de residuos hasta el año 2000, ya adoptada por el Consejo ⁽¹⁾. En ella se establece una jerarquía de opciones de gestión de residuos, cuyo primer lugar ocupan las medidas tendentes a evitar que se generen, seguidas por el fomento de su reciclado y reutilización y por la optimización de los métodos de eliminación definitiva de los residuos no reutilizados. La *Figura 8* es un diagrama de la estrategia en relación con la gestión de residuos.

Dicha estrategia va a seguir aplicándose y consolidándose dentro del presente Programa. Se va a dedicar una atención especial a los siguientes aspectos: cómo evitar que se generen residuos, solucionar desde el origen, los problemas que éstos plantean, fomentar su reutilización y reciclado, por ejemplo, por medio de una clasificación desde el origen, fijar un orden de prioridad con respecto a los flujos de residuos y establecer una red racional de servicios de eliminación. Además, se fomentarán los análisis de su ciclo vital con objeto de fomentar la

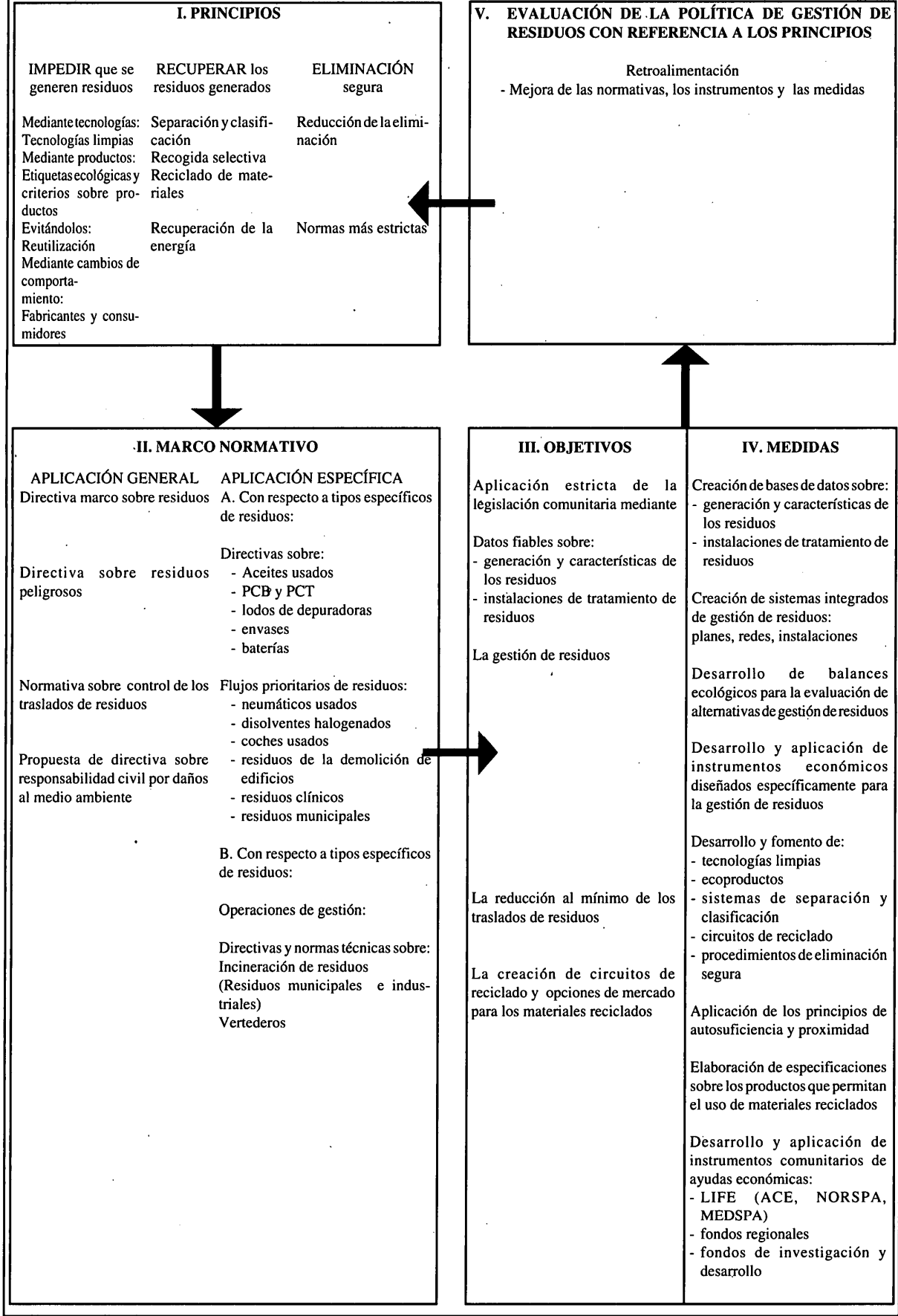
intervención de todos los implicados, con objeto de cumplir las metas que habrá que alcanzar en un tiempo dado. Los residuos peligrosos deben ser estudiados con más detenimiento por lo que se refiere tanto al modo de impedir que se generen como a su reciclado cuando sea posible y a la creación de una infraestructura de eliminación segura de dimensión comunitaria.

Cuando convenga, podrán aplicarse instrumentos económicos y fiscales tales como impuestos y gravámenes. El conjunto legislativo de medidas sobre gestión de residuos debe completarse con directivas específicas sobre envases, incineración de residuos industriales y tóxicos y control y recuperación de vertederos, y con una Directiva general sobre responsabilidad civil por daños y perjuicios.

El *Cuadro 14* indica los objetivos generales, las metas que habrá que alcanzar en el año 2000 y las medidas necesarias a corto plazo.

(1) Resolución del Consejo de 7. 5. 1990, DO nº C 122.

FIGURA 8: ESQUEMA ESTRATÉGICO DE UNA POLÍTICA COMUNITARIA DE GESTIÓN DE RESIDUOS PELIGROSOS Y DE OTRO TIPO



Cuadro 14: Gestión de residuos

	Objetivos	Metas hasta el año 2000	Medidas	Calendario	Sectores/Agentes
Residuos urbanos	— objetivo general: uso racional y sostenible de los recursos				Industria Agricultura Transporte Energía Turismo
	— prevención de la generación de residuos (cerrar los ciclos) — maximizar el reciclado y la reutilización del material — eliminación segura de todos los residuos que no puedan reciclarse o reutilizarse, en el siguiente orden de prioridad: — utilización como combustible — incineración — vertido	— planes de gestión de residuos en los Estados miembros — estabilización de la generación de residuos al nivel medio de la CE (300 kg per cápita, nivel de 1985 ⁽¹⁾; en ningún país deberá excederse la cantidad de 300 kg per cápita — reciclado/reutilización de papel, vidrio y plásticos en al menos un 50 % (media de la CE) — infraestructura pancomunitaria para la recogida, la separación y la eliminación seguras — no exportar fuera de la CE para la eliminación final — reciclado/reutilización de productos de consumo — mercado para los materiales reciclados — reducir considerablemente las emisiones de dioxina (hasta el año 2005, reducción de los niveles de 1985 en un 90 %)	— Directiva sobre vertidos, en vigor — Directiva sobre envases en vigor — tecnologías y diseño de productos más limpios — política de flujos prioritarios de residuos, cese de los vertidos de residuos específicos (legislación y acuerdos voluntarios) — datos comunitarios fiables sobre los residuos generados, recogidos y eliminados — sistema de responsabilidad, instaurado — instrumentos e incentivos económicos (incl. sistemas de fianza y devolución y acuerdos voluntarios) — normas sobre las emisiones de dioxina procedentes de la incineración de residuos urbanos	- Antes de 1995 1995 - En curso - idem 1995 2000 - En curso - Antes de 1994	- CE + EM + AL + Industria - CE + EM + AL + Industria - Industria + público + CE + EM + AL - CE + EM + AL + Industria + ONG + público - EC + EM + AL + AEMA - CE + EM - EM + CE + Industria - CE + EM + AL
Residuos peligrosos	— prevención de la generación de residuos (cerrar los ciclos) — maximizar el reciclado y la reutilización del material — eliminación segura de todos los residuos que no puedan reciclarse o reutilizarse, en el siguiente orden de prioridad: — aprovechamiento como combustible — incineración — vertido	— no exportar fuera de la CE para la eliminación final — planes de gestión de residuos instaurados en los Estados miembros — infraestructura pancomunitaria de recogida, separación y eliminación seguras — mercado para los materiales reciclados	— directiva sobre vertido, en vigor — directiva sobre la incineración de residuos peligrosos, en vigor — política de flujos prioritarios de residuos, cese de vertidos para residuos específicos — tecnologías más limpias — datos comunitarios fiables sobre los residuos generados, recogidos y eliminados — creación de una «bourse de déchets» — sistema de responsabilidad, instaurado — inventario de riesgos — instrumentos e incentivos económicos, incluidos los acuerdos voluntarios	- Antes de 1995 1995 - En curso - idem 1995 - Antes de 1995 2000 1995 - En curso	- CE + EM + AL + Industria - CE + EM + AL + Industria - CE + EM + Industria + AL + ONG + público - Industria + CE + EM - AEMA + EM + AL + CE + Industria - CE + EM + Industria - CE + EM - CE + EM + Industria - EM + CE + Industria

⁽¹⁾ Dato basado en las estadísticas de Eurostat y de la OCDE.

CAPÍTULO 6

GESTIÓN DE RIESGOS Y ACCIDENTES

Además del objetivo general de conseguir un desarrollo sostenible, es fundamental que, en lo que queda de decenio, se perfeccionen considerablemente la evaluación y gestión de riesgos y la capacidad de reacción ante los accidentes y catástrofes. A continuación se exponen brevemente los principales tipos de riesgos a los que se va a conceder prioridad en el presente Programa.

6.1. Riesgos industriales

Para proteger el medio ambiente y la salud humana deben atajarse los riesgos industriales en frentes tales como las actividades generales de la industria, el control de productos químicos, la biotecnología y el etiquetado de productos. Mucho se avanzado desde el punto de vista legislativo y de control en cumplimiento de los anteriores programas comunitarios de medio ambiente:

- Directiva 82/501/CEE ⁽¹⁾ relativa a los riesgos de accidentes graves en determinadas actividades industriales, más conocida como Directiva «Seveso».
- Directiva 67/548/CEE ⁽²⁾ relativa a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas en materia de clasificación, embalaje y etiquetado de las sustancias peligrosas, y las Directivas que la modifican.
- Directivas sobre emisiones peligrosas a la atmósfera, vertidos al agua y gestión de residuos tóxicos y peligrosos.
- Directiva 90/219/CEE ⁽³⁾ por la que se regula el uso de microorganismos modificados genéticamente en laboratorios de investigación y fábricas industriales, y Directiva 90/220/CEE ⁽³⁾ sobre evaluación y gestión correctas de los riesgos que presenta la liberación en el medio ambiente de organismos modificados genéticamente.

Sin embargo, queda mucho por hacer, sobre todo por lo que se refiere a los productos químicos y a la biotecnología.

Los productos químicos son ya indispensables en la vida moderna. Casi todos los productos contienen productos químicos o se fabrican o envasan con ellos. Actualmente se han identificado más de 7 millones, de los cuales 100 000 se utilizan habitualmente en la fabricación. No sólo cada vez hay más, sino que cada vez se fabrican en más cantidades. Por ejemplo, tan solo la producción

mundial de productos químicos orgánicos ha pasado de 7 millones de toneladas en 1950 a 63 millones de toneladas en 1970 y a casi 250 millones de toneladas en el momento actual. La mayoría de los agentes químicos son potencialmente peligrosos si no se utilizan correctamente o si se liberan en grandes cantidades, ya sea intencional o accidentalmente.

Además, muchos productos químicos siguen siendo contaminantes mucho después de haber servido para su fin inicial. En la industria, los productos químicos se utilizan sobre todo en la elaboración de productos de papel, metales primarios y productos alimenticios, el refinado de petróleo y la fabricación de tejidos, maquinaria de transporte, aparatos y equipos eléctricos, caucho y plásticos.

En el apartado 1 del capítulo 4 ya se ha hablado de los aspectos más positivos de las nuevas técnicas de ingeniería genética y biotecnología. No obstante, se teme que esta nueva tecnología pueda presentar riesgos no sólo para la salud humana sino también para todo el medio ambiente. Puede ocurrir que el uso generalizado y la liberación de nuevos organismos modificados genéticamente afecten al delicado equilibrio natural o tengan repercusiones sobre la evolución misma. Por lo tanto, la biotecnología deberá *imperativamente* gestionarse de forma adecuada en la Comunidad Europea y en el resto del mundo.

A la hora de reglamentar con respecto a la biotecnología habrá que buscar un equilibrio para responder a los temores de la opinión pública con respecto a la salud y el medio ambiente y a los intereses de la industria y la investigación. La Comunidad adoptó un planteamiento preventivo manifiesto al promulgar una legislación que establecía una serie común de normas sobre evaluación del riesgo ecológico y medidas de seguridad, con objeto de proteger la salud de los ciudadanos y el medio ambiente y establecer un mercado único para la biotecnología.

Por otra parte, la Comunidad está intentando movilizar el inmenso potencial disponible en los órganos europeos de normalización con la intención de aplicar con eficacia la biotecnología y apoyar su labor legislativa: el programa de normalización va a ampliarse para incluir los métodos de identificación de OMG, de ensayo de normas en relación con la evaluación de impacto y riesgos ambientales y los protocolos comunes de evaluación.

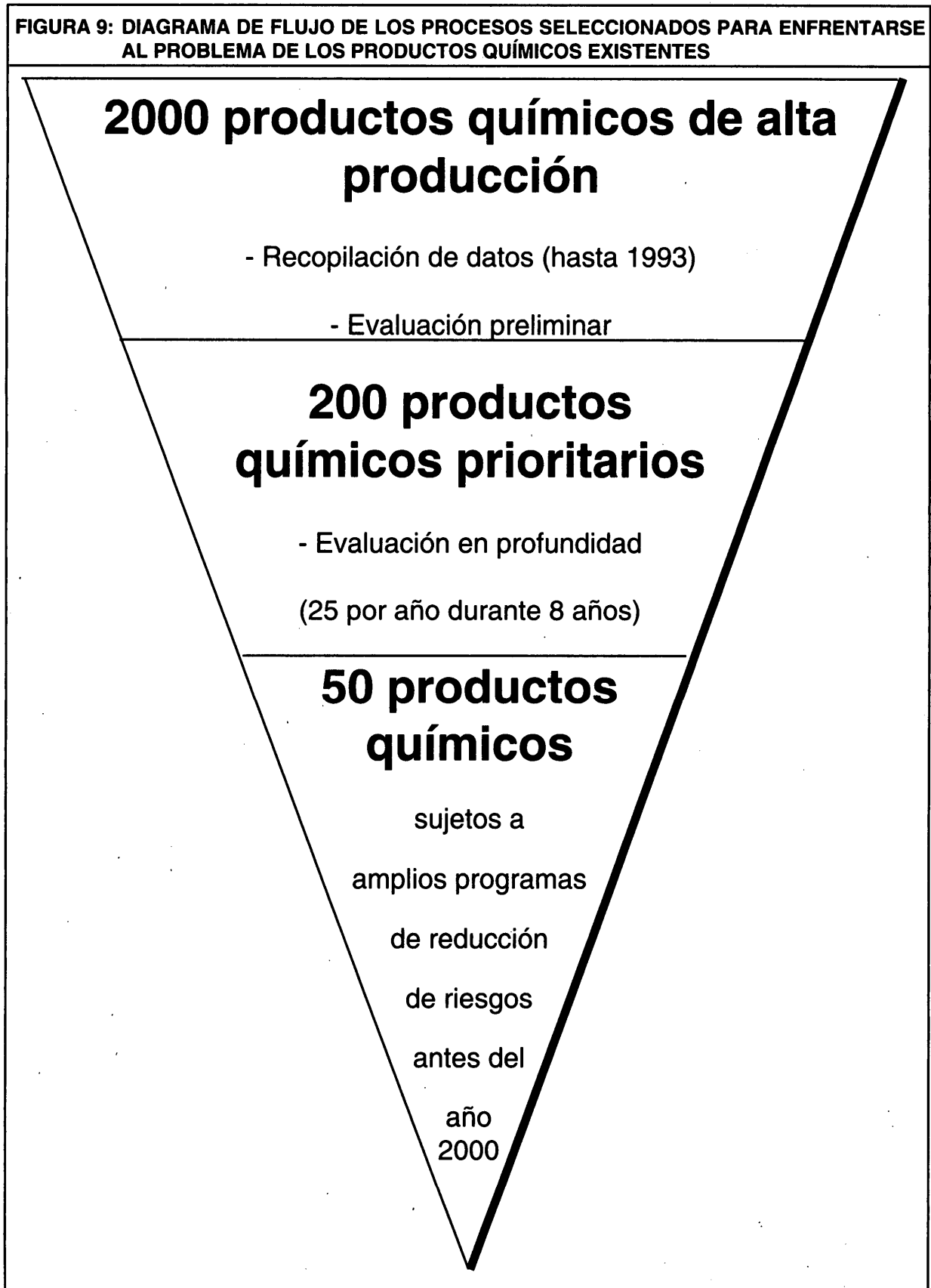
⁽¹⁾ DO nº L 230 de 5. 8. 1982.

⁽²⁾ DO nº L 196 de 16. 8. 1967.

⁽³⁾ DO nº L 117 de 8. 5. 1990.

La *Figura 9* es un diagrama que representa el proceso que hay que seguir con los productos químicos existentes. En el *Cuadro 15* se establecen las medidas prioritarias

que habrá que adoptar en lo que queda de década en relación con los riesgos industriales, los productos químicos y la biotecnología.



Cuadro 15: Gestión de los riesgos

Objetivos	Metas hasta el año 2000	Medidas	Calendario	Agentes
a) ACTIVIDAD INDUSTRIAL — Gestión de los riesgos industriales	Mejora de las normas de seguridad Elaboración de normas de gestión de seguridad Mejora y armonización de las medidas de aplicación Cobertura al 100 % de los establecimientos peligrosos	Evaluación exhaustiva de la experiencia dentro del marco de la Directiva 82/501/CEE Informe al Consejo y al Parlamento, con el programa de acción necesario Elaboración de normas para la evaluación y la gestión de riesgos Evaluación exhaustiva de la aplicación	1993/1994 1995 En curso 1994, 1998	CE CE Organizaciones de normalización CE
— Controles del medio ambiente en general	Mejora de la gestión y de las normas de procedimiento	Elaboración de normas para los sistemas de gestión ambiental Auditoría exológica (progresiva)	En curso A partir de 1994	Organismos de normalización Empresas
b) CONTROL DE SUSTANCIAS QUÍMICAS — Recogida de datos	Procedimiento eficaz de notificación para todas las sustancias químicas	Notificación de todas las sustancias químicas nuevas Recogida de datos sobre todas las sustancias químicas existentes; reglamento del Consejo sobre las sustancias químicas existentes	En curso A partir de 1992	CE, EM, Industria CE, EM, Industria
— Determinación de los riesgos	Mantenimiento/mejora de los criterios existentes de clasificación	Actualización continua a la luz del progreso técnico y científico Ampliación de la lista de sustancias clasificadas	En curso En curso	CE, EM fabricantes e importadores
— Evaluación de los riesgos	Principios comunes para las evaluaciones Evaluación de 2 000 sustancias químicas producidas en grandes cantidades Evaluación de 500 sustancias activas en plaguicidas no agrarios	Modificación de la Directiva 67/548/CEE Reglamento del Consejo sobre las sustancias químicas existentes Directiva del Consejo sobre plaguicidas no agrarios	1992/1993 A partir de 1993 A partir de 1994	CE CE, EM, Industria CE, EM, Industria
— Gestión de los riesgos	Fortalecer los vínculos entre las medidas de clasificación y de control	Crear el Comité Consultivo de reducción de los riesgos químicos	1992	CE + Industria
— Reducción de los riesgos	Programas de reducción de riesgos para 50 sustancias químicas prioritarias	Legislación y acuerdos voluntarios	A partir de 1994	CE, EM, Industria

Objetivos	Metas hasta el año 2000	Medidas	Calendario	Agentes
c) BIOTECNOLOGÍA				
— Gestión de los riesgos para el uso controlado de OGM	Cobertura de las instalaciones y actividades al 100 %	Evaluación exhaustiva de la aplicación	En curso	CE
	Medidas de seguridad eficaces en relación con el uso de OGM en la investigación y la industria	Elaboración de criterios más detallados	A partir de 1992	CE + EM
— Evaluación de los riesgos de la liberación de OGM al medio ambiente	Procedimiento eficaz de autorización para todas las liberaciones en la Comunidad, de investigación e industriales	Evaluación exhaustiva de la aplicación y la adaptación técnica	En curso	ídem
	Supervisión de la exportación de OGM a terceros países	Propuesta de instrumento normativo	1992	CE
— Evaluación de los riesgos	Planteamiento y principios comunes para la evaluación de los riesgos ambientales	Desarrollo de metodologías de evaluación del riesgo	A partir de 1993	CE + EM + organizaciones de normalización (p. ej. CEN)
	Métodos comunes de prueba, identificación, etc.	Evaluación y aceptación común de los métodos	A partir de 1993	ídem
	Transporte seguro de los OGM	Legislación CE	1992	CE + EM
d) PROTECCIÓN DE LOS ANIMALES EMPLEADOS PARA FINES EXPERIMENTALES				
Reducción de la experimentación con animales	Reducción en un 50 % del número de animales vertebrados empleados con fines experimentales	Directiva 86/609/CEE (véase también la Declaración de Maastricht relativa a la protección de los animales)	En curso	CE, EM, Industria

6.2. Seguridad nuclear y protección contra las radiaciones

En el Tratado EURATOM se establecen los objetivos y tareas de la Comunidad con respecto a un uso pacífico de la energía nuclear. Recientemente, se ha concedido especial atención a la seguridad nuclear dentro y fuera de la Comunidad. La credibilidad cada vez mayor de las medidas comunitarias ante las consecuencias del accidente de Chernóbil, el asunto «Transnuclear» y, más recientemente, la asistencia técnica y económica para mejorar las medidas de seguridad en los reactores nucleares de la Unión Soviética y los países de la Europa Central y Oriental ha aumentado la presión sobre la Comunidad para que tome el liderazgo en el campo de la seguridad nuclear.

En la Comunidad en sí, la electricidad de origen nuclear supone actualmente el 34 % de toda la electricidad producida en 132 centrales de energía de 6 Estados miembros de la Comunidad. Este porcentaje es mayor en Europa que en cualquier otra parte del mundo, y es el

60 % en Bélgica y el 70 % en Francia. Se prevé que, en el futuro, las centrales nucleares van a seguir siendo una fuente de energía importante en la Comunidad Europea, sobre todo teniendo en cuenta la independencia frente a terceros países que supone la energía nuclear en relación con nuestro abastecimiento energético y su menor impacto ambiental frente a otras fuentes de energía tradicionales como el carbón y el petróleo. Por lo tanto, se debe seguir trabajando en seguridad nuclear y protección contra las radiaciones y celebrar los pertinentes acuerdos de seguridad en relación con la gestión de residuos nucleares y el desmantelamiento de las centrales que hayan quedado anticuadas.

Recientemente, además, se ha puesto claramente de manifiesto la significación radiológica de la exposición de la población a concentraciones de radón dentro de los edificios. En febrero de 1990, la Comisión publicó una Recomendación que seguía los principios establecidos por la

Comisión Internacional de Protección contra las Radiaciones (CIPR) con los datos más recientes sobre el radón (*).

Para enfrentarse a todos estos tipos de exposiciones, el Tratado Euratom insta a la Comunidad a establecer normas de seguridad uniformes para proteger la salud de los trabajadores y la población y velar por que se apliquen, labor que tiene un componente normativo, otro técnico y otro informativo.

Las normas básicas de seguridad se formularon por primera vez en el año 1959 en forma de directivas, y constituyen el fundamento de una amplia política comunitaria de protección contra las radiaciones, sobre todo porque se aplican a prácticamente todas las actividades que pueden presentar riesgos para la población, los trabajadores y el medio ambiente. Actualmente, cubren a casi 900 000 trabajadores en toda la Comunidad, en los distintos sectores que se sirven de las radiaciones ionizantes, por ejemplo, las centrales nucleares, la medicina, la industria y la investigación.

Puesto que la investigación y la tecnología nucleares están sujetas a cambios rápidos y como aún van a evolucionar mucho la radiobiología y la radiopatología, en todo momento se ha considerado conveniente mantener actualizadas las normas de seguridad. Ya se ha hecho en varias ocasiones desde 1959, la última vez en 1984. La Comisión ha presentado al Consejo una propuesta de directiva para actualizar las normas básicas de seguridad y establecer un sistema riguroso de autorización previa y control de los traslados de residuos radiactivos desde su origen hasta su destino definitivo (**).

Desde el accidente de Chernóbil, ocurrido en abril de 1986, la Comunidad ha establecido una serie de controles comunes de los productos alimenticios (*) con objeto de proteger la salud de los ciudadanos comunitarios y evitar conflictos en el mercado interior. En marzo de 1990 (†) se adoptó un Reglamento para la prosecución de los controles por el que se establece un mecanismo para regular después la vuelta a la normalidad. Se han adoptado otros Reglamentos sobre los niveles de intervención aplicables en caso de futuros accidentes a toda presencia potencialmente importante de radionúclidos en productos alimenticios. Se considera que las normas vigentes constituyen un sistema completo de protección en relación con los alimentos.

El accidente de Chernóbil puso también de manifiesto que debía suministrarse más información a nivel internacional, nacional y local. Desde entonces, la Comunidad ha adoptado dos medidas muy importantes a este respecto:

- i) Un sistema comunitario de información rápida denominado ECURIE, creado en diciembre de 1987 (*); ese sistema es compatible con un sistema parecido del OIEA establecido en el Convenio sobre notificación rápida de accidentes nucleares.
- ii) Una Directiva de noviembre de 1989 (†) relativa a la información de la población sobre las medidas de protección sanitaria en caso de emergencia radiológica; esa Directiva y la Comunicación posterior establecen el contenido de la información que debe ofrecerse a la población en circunstancias normales y en una situación de emergencia.

Asimismo, la Comunidad está poniendo en práctica una serie de medidas en relación con la información de la opinión pública, entre las que cabe citar la publicación y distribución de manuales, folletos y vídeos dirigidos a profesionales de los medios y a la opinión pública.

Al sector nuclear le conviene especialmente conservar la confianza de la población o, incluso, aumentarla. Para ello es fundamental no sólo que la industria funcione según unas normas de seguridad aceptablemente altas, sino también que ello sea manifiesto. A tal fin deberá difundirse información pública desde fuentes fidedignas. Las administraciones nacionales y las compañías de energía deben desempeñar aquí un papel protagonista. Sin embargo, el Tratado Euratom da poder a la Comisión para comprobar el funcionamiento y rendimiento de las instalaciones de control ecológico de los Estados miembros. La Comisión ejerció este derecho de forma ocasional al principio de los años 60. En diciembre de 1989, la Comisión decidió elaborar un resumen de sus actividades en este campo. Hasta ahora, se han efectuado visitas a la central nuclear de Philippsburg (Alemania) y a las instalaciones de control de la radiactividad en el medio ambiente del Ministerio de Sanidad de Luxemburgo. Hasta el año 2000 este programa va a avanzar considerablemente. A solicitud de los Estados miembros o por iniciativa de la Comisión se inspeccionarán los equipos de medición de vertidos de efluentes radiactivos y de control ecológico. Se va a conceder una atención especial a la inspección de las instalaciones en los emplazamientos que producen mayores temores entre la opinión pública.

(*) DO nº L 80 de 27. 3. 1990.

(†) Directiva 92/3/Euratom del Consejo, de 3 febrero 1992.

(†) DO nº L 371 de 30. 12. 1987, DO nº L 211 de 22. 7. 1989, DO nº L 101 de 13. 4. 1989.

(†) DO nº L 82 de 29. 3. 1990.

(*) DO nº L 371 de 30. 12. 1989.

(†) DO nº L 357 de 7. 12. 1989.

Las centrales nucleares de la primera generación están quedando anticuadas o van a ser desmanteladas en un futuro próximo. Puesto que este proceso va a continuar mientras sigan utilizándose centrales nucleares para obtener energía, deben establecerse y aplicarse con carácter de urgencia los criterios pertinentes de protección contra las radiaciones aplicables a la clausura de centrales nucleares, el reciclado de los materiales y la rehabilitación de los emplazamientos nucleares.

Entre las medidas adoptadas para mejorar la capacidad de reacción ante la eventualidad de un accidente nuclear, están teniendo lugar una serie de iniciativas comunitarias sobre asistencia mutua en caso de accidente nuclear o emergencia radiológica, por ejemplo, reuniones periódicas de expertos en las que se estudia cómo utilizar mejor los recursos disponibles ante la eventualidad de un accidente nuclear o una emergencia radiológica. Ya se ha elaborado un primer borrador de inventario de los recursos disponibles para contrarrestar los efectos de situaciones de estas características. Además de consolidar lo relacionado con tareas concretas, las reuniones están creando por sí mismas una red permanente de correspondientes en las administraciones competentes de los Estados miembros, que va a servir para proporcionar una asistencia mutua óptima en la Comunidad cuando sea preciso.

Va a trabajarse con especial empeño en el campo de la información y educación de la población sobre temas relacionados con la radiactividad y la protección contra las radiaciones. Concretamente, en la enseñanza primaria y media, va a ponerse a disposición de los profesores material pedagógico de apoyo como parte de un amplio proyecto. La adecuada formación de jóvenes científicos, personal médico y demás trabajadores afectados por las radiaciones ionizantes va a seguir desempeñando un papel muy importante en la protección radiológica. Actualmente se están estudiando varias medidas de apoyo como, por ejemplo, un folleto formativo destinado a los trabajadores del sector del transporte de materiales o residuos radiactivos, un vídeo sobre protección contra las radiaciones en el radiodiagnóstico dirigido a los médicos generales y a los estudiantes de medicina, folletos informativos para dentistas, etc.

Por último, con respecto a la gestión de residuos radiactivos, varios aspectos indican que ha llegado el momento de empezar a elaborar una estrategia comunitaria sobre todos los tipos de residuos radiactivos, incluidos los residuos industriales y clínicos generados fuera del ciclo del combustible nuclear. Esa estrategia debe proponerse, como meta primordial, velar por la protección del medio ambiente, los trabajadores y la población, incluidas las generaciones futuras. En los trabajos preparatorios se tendrán en cuenta los instrumentos comunitarios con que se cuenta actualmente y las consecuencias que el mercado interior va a tener en la gestión de residuos radiactivos.

Un componente clave de esa estrategia va a ser una directiva comunitaria que modifica las normas básicas de seguridad en relación con la protección contra las radiaciones para incluir los traslados de todos los residuos radiactivos. La Directiva ya está en una fase muy avanzada y va a aplicar las disposiciones vigentes sobre transporte de residuos peligrosos a los residuos radiactivos. Según la propuesta que está debatiéndose actualmente, todos los traslados de residuos radiactivos deben pasar por un riguroso sistema de autorización y control desde su origen hasta su destino final.

En el *Cuadro 16* figuran los objetivos, metas y medidas aplicables hasta el final del decenio. En resumen, la Comunidad va a seguir perfeccionando las normas de seguridad nuclear y protección contra las radiaciones con objeto de mantener su excelente historial y, como complemento a todo ello, va a seguir esforzándose por mitigar las consecuencias del accidente de Chernóbil y aumentar la seguridad de las centrales nucleares de los países de la antigua Unión Soviética y de Europa central y oriental. De este último aspecto va a tratarse con más detenimiento en el Capítulo sobre cooperación internacional.

6.3. Protección civil y urgencias ecológicas

Durante la ejecución del presente Programa, se va a consolidar este aspecto de la actividad de la Comunidad porque contribuye a la creación de la Europa de los Ciudadanos y, lo que es más importante, para reflejar el desarrollo político y económico dentro y fuera de la Comunidad.

Dos factores en particular van a determinar las prioridades en este campo:

- En primer lugar, la necesidad de perfeccionar el estado de reacción general y la capacidad operativa de los servicios de protección civil para garantizar la seguridad de los seres humanos ante la eventualidad de un desastre natural o tecnológico.
- En segundo lugar, la necesidad de perfeccionar la reacción a las emergencias ante los riesgos crecientes que plantean las grandes concentraciones industriales y la producción, el almacenamiento y el transporte de sustancias y residuos tóxicos o peligrosos. Además, es especialmente necesario intensificar la cooperación internacional para mejorar los mecanismos de reacción en el caso de catástrofes ecológicas graves tales como incendios forestales y derrames de petróleo que, por su envergadura, suelen superar la capacidad de reacción eficaz de un país aislado.

Cuadro 16: Seguridad nuclear

Objetivos	Metas hasta el año 2000	Medidas	Calendario	Agentes
a) PERFECCIONAR LAS MEDIDAS DE SEGURIDAD	Actualizar las normas básicas de seguridad vigentes en la Comunidad de acuerdo con las recomendaciones del ICRP de 1990	Modificación de la Directiva 80/836/Euratom	A partir de 1992	CE, EM
	Mantener actualizadas las normas básicas de seguridad en relación al progreso científico y las últimas recomendaciones del ICRP	idem	En curso	CE, EM
	Armonizar los requisitos comunitarios sobre seguridad nuclear	Desarrollar y aplicar la Decisión del Consejo de 25 de julio de 1975	En curso	CE, EM
	Ampliar los hábitos de seguridad de la Comunidad a los países de la antigua Unión Soviética y de Europa central y oriental	— Programa de asistencia técnica — Ampliar la coordinación G-24 para incluir los países de la antigua Unión Soviética	A partir de 1991 A partir de 1991	CE, EM, Industria CE, G-24
	Convenio marco internacional	Apoyo activo al OIEA en las tareas de preparación	A partir de 1992	CE, OIEA
b) VERIFICACIÓN DE LAS INSTALACIONES DE VIGILANCIA — ARTÍCULO 35 EURATOM	Reactivación de la disposición del Tratado	— Definir los objetivos y metas de la verificación	A partir de 1991	CE
		— Aplicación	En curso	CE + EM
c) ESTRATEGIA DE GESTIÓN DE RESIDUOS	Completar las normas básicas de seguridad de forma que se incluya el traslado de residuos radiactivos	Ampliar la modificación de la Directiva 80/836/Euratom	A partir de 1992	CE, EM
	Plan estratégico de gestión de residuos para todos los residuos radiactivos	Establecer, adoptar y poner en práctica el plan estratégico	A partir de 1992	CE, EM, Industria
d) MEJORA DE LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y DE LA EDUCACIÓN	Educación sobre protección contra las radiaciones en la escuela primaria y secundaria	— Manual para profesores — Folletos, vídeos	1992 En curso	CE, EM idem
	Mejorar la calidad de la información pública	Conferencia permanente sobre salud y seguridad en la era nuclear	En curso	CE
		Elaboración y publicación de una guía sobre energía nuclear para periodistas	1992	CE
		Recomendación de un enfoque armonizado en relación con la información pública sobre la exposición al radón en los interiores	1993	CE
e) FORMACIÓN ADECUADA EN EL CAMPO DE LA PROTECCIÓN CONTRA LAS RADIACIONES	Mejorar la calidad de la ioinización de distintos grupos profesionales	Cursos en diversos campos de la protección radiológica y la seguridad nuclear	A partir de 1992	CE

En la práctica, pues, va a haber que hacer avanzar más y mejor los procedimientos y acuerdos de asistencia mutua en caso de catástrofes naturales y tecnológicas, incluida la contaminación accidental; para optimizar la eficacia de las intervenciones en situaciones de emergencia y catástrofes en terceros países va a ser necesaria una mayor coordinación de las actividades de los Estados miembros dentro de la Comunidad y con las organizaciones internacionales pertinentes (OMI, PNUMA, ONUSCD, etc). Podrán movilizarse más recursos materiales y humanos de forma más adecuada mediante:

- Task Forces que respondan a distintos tipos de emergencias.
- Más cursos de formación y ejercicios de simulacro de mayor calidad.

- Sistemas de información y comunicación más perfeccionados que permitan transmitir con más rapidez y eficacia información, instrucciones y decisiones entre los actores clave en situaciones de emergencia.

La Comunidad, con la Comisión como impulsor, va a seguir desarrollando y consolidando la red de información existente y los procedimientos operativos. Además, habrá que seguir trabajando con renovado empeño en relación con la sensibilización y educación de la población: al declarar al período comprendido entre junio de 1993 y mayo de 1994 Año Europeo de la Protección Civil, la Comunidad ha proporcionado un impulso oportuno e importante a este respecto. Las actividades emprendidas antes de ese Año y hasta su finalización continuarán sistemáticamente, por lo menos hasta el año 2000, año en que se clausurará la Década Internacional de las Naciones Unidas para la reducción de las catástrofes naturales.

CAPÍTULO 7

LA AMPLIACIÓN DE LA GAMA DE INSTRUMENTOS

Una de las principales ventajas de la Comunidad Europea, en la que se distingue de otras instituciones internacionales tales como los organismos de las Naciones Unidas y la OCDE, estriba en que es un órgano legislativo; cuando actúa haciendo uso de sus competencias legislativas, sus medidas son vinculantes para los Estados miembros que la constituyen. Las actividades comunitarias derivadas de los primeros cuatro programas de acción adoptaron, predominantemente, la forma de reglamentos y directivas del Consejo. La gran mayoría de las medidas adoptadas se diseñaron de forma que respondieran a unos problemas claramente definidos, o con el fin de controlar determinados procesos y actividades, si bien existen excepciones notables, como las medidas en relación con las evaluaciones del impacto ambiental, la protección de la fauna y flora silvestres y el acceso a la información sobre medio ambiente. Muchas de las Directivas tienen la doble finalidad de proteger el medio ambiente y de eliminar distorsiones de la competencia dentro del mercado interior.

Como consecuencia de esta actividad legislativa, la Comunidad y los Estados miembros que la constituyen han alcanzado un éxito no desdeñable, limitando las amenazas para la salud pública y el medio ambiente, logro que no puede ignorarse y no debe ser infravalorado; se dispone ahora de un corpus legislativo que, si bien es relativamente reciente y dista mucho de ser completo, proporciona una base muy sólida para los siguientes pasos que deberán emprenderse en los años venideros.

Seguirá siendo necesario dictar medidas legislativas a nivel comunitario, sobre todo en lo que se refiere

- al establecimiento de unos niveles básicos de atención al medio ambiente y protección del mismo
- a los compromisos de la Comunidad frente a acuerdos internacionales más amplios
- a unas normas y/o controles comunes que podrán considerarse necesarios u oportunos para mantener la integridad del Mercado interior.

No es, sin embargo, factible adoptar una directiva o un reglamento que diga «*Respetarás el medio ambiente, para gozar de él de una forma durable*». Además, dado el vasto alcance de muchos de los temas ambientales de nuestros días y dadas las amenazas para la biosfera que suponen las actuales tendencias de la vida política, económica y social, es imperativo plantearse de un modo distinto las causas de los problemas que radican en el medio ambiente. Es esencial dirigirse a la raíz de estos problemas: la actividad humana, el lugar otorgado al medio ambiente en nuestra escala de valores, y los recursos naturales así como el comportamiento humano y los hábitos de consumo.

A fin de provocar cambios significativos en las tendencias y prácticas actuales, y de involucrar a todos los sectores de la sociedad, con un espíritu de responsabilidad compartida, se hace necesario desarrollar y aplicar un abanico más amplio de «instrumentos». La política ambiental se basará en cuatro categorías fundamentales de instrumentos: instrumentos normativos, instrumentos de mercado (incluidos los económicos y fiscales así como los acuerdos voluntarios), instrumentos horizontales de apoyo (investigación, información, educación, etc) y mecanismos financieros de apoyo. Los siguientes elementos son importantes para la creación de un conjunto ampliado: al final del capítulo aparece una relación más completa de los objetivos, las metas, el calendario y los agentes implicados; véase el *Cuadro 17*.

7.1. La mejora de la información sobre medio ambiente

En última instancia, una protección satisfactoria del medio ambiente, desde la concepción de políticas hasta la adopción y aplicación de medidas factuales, sólo puede asegurarse si la cantidad y calidad de la información pertinente es suficiente. Es indispensable alcanzar un mayor conocimiento y una comprensión más profunda de las leyes fundamentales que rigen el funcionamiento y los procesos evolutivos de la naturaleza bajo la influencia de los fenómenos naturales y la intervención humana. Nuestro conocimiento de la naturaleza y de los procesos naturales sigue siendo limitado; el actual debate científico sobre el efecto invernadero y sus posibles consecuencias dan buena prueba de ello.

La labor en relación con la preparación del Informe sobre el Estado del Medio Ambiente, publicado simultáneamente con el presente Programa, ha destacado las lagunas y deficiencias que presenta la información sobre medio ambiente de la que se dispone en la Comunidad y en los Estados miembros.

- a) En la mayoría de los Estados miembros existen diversas instituciones u organizaciones que participan en la recogida y el análisis de datos; las diferencias con respecto a la nomenclatura, los criterios, la metodologías y la interpretación dificultan la compatibilidad y comparabilidad a nivel nacional, regional y comunitario.
- b) Se acusa una grave falta de datos básicos, estadísticas, indicadores y demás material cuantitativo y cualitativo necesario para evaluar la situación y las tendencias ambientales, para determinar y adaptar las medidas políticas y para dirigir las inversiones de capital.
- c) Hay una carencia casi total de datos cuantitativos más precisos acerca de las intervenciones y las influencias del hombre sobre el medio ambiente, datos que resultan necesarios para elaborar modelos útiles y poder optimizar las decisiones políticas y las que se refieren a inversiones a gran escala.
- d) Frecuentemente, la información de que se dispone no se elabora o no se presenta de una forma adecuada

para su posibles destinatarios últimos (la administración, las empresas y el público general), y no tiene en cuenta los distintos niveles de sofisticación o de simplificación requeridos, ni el hecho de que hace falta información de tipo o nivel distinto según el tipo de decisión.

A la luz de todo lo dicho, y teniendo en mente la relación entre decisiones apropiadas e información apropiada, es imperativo que el presente Programa atribuya gran prioridad a

- colmar las lagunas actuales en los datos básicos sobre el medio ambiente y a aumentar su compatibilidad, comparabilidad y transparencia;
- normalizar los aspectos científicos y técnicos de la recogida, el cotejo y la interpretación de información, con el fin de optimizar el valor y la utilidad de los datos obtenidos en y entre los distintos niveles administrativos y empresariales y entre los diversos niveles y regiones geográficas;
- explotar e incrementar las experiencias y capacidades del sistema estadístico europeo para que proporcione periódicamente estadísticas de importancia para el medio ambiente, que serán comparables a las tradicionales estadísticas oficiales en el terreno económico y social, y estarán relacionadas con éstas;
- aumentar la frecuencia y mejorar la calidad de los informes ambientales en los niveles local, regional, nacional y comunitario.

La Agencia Europea de Medio Ambiente: una herramienta esencial

La mejora de la información sobre medio ambiente requerirá un esfuerzo combinado por parte de todos los organismos pertinentes y todos los niveles de la administración, quienes deberán colaborar de forma eficaz. Ante

esta situación, se decidió crear una Agencia Europea de Medio Ambiente y la Red Europea ⁽¹⁾ de Información y de Observación sobre el Medio ambiente. La tarea asignada a la Agencia consiste en proporcionar información fiable, comparable en todo el territorio europeo, a las personas relacionadas con la política ambiental de la Comunidad, en las instituciones comunitarias o en los Estados miembros. Esta información se referirá a la calidad y sensibilidad del medio ambiente y a las cargas que ha de soportar. La Agencia trabajará en conjunción con Eurostat y con los servicios de la Comisión que se ocupan de la I+D. El papel de la Agencia Europea de Medio Ambiente se considera crucial en relación con la evaluación y difusión de información, la distinción entre riesgos reales y aparentes y el establecimiento de una base científica y racional para las decisiones y acciones que afectan al medio ambiente y a los recursos naturales. Consecuentemente, es imprescindible que la Agencia llegue a ser completamente operativa en un plazo muy breve.

7.2. Investigación científica y desarrollo tecnológico

Los gobiernos, las empresas y los consumidores representan los agentes económicos esenciales cuyas decisiones pueden ejercer efectos positivos o negativos sobre el medio ambiente; por otra parte, la gama de opciones que puede entrar en juego dependerá en gran medida del éxito en la determinación de las relaciones de causa y efecto y en la búsqueda de soluciones adecuadas, científicas y tecnológicas. En el Capítulo 2 se reconoce que el factor que, en último término, limita el desarrollo económico y social es el nivel de tolerancia del medio ambiente natural. Conceptos tales como la tolerancia y la capacidad de recuperación del medio ambiente, los riesgos, los efectos, etc., esenciales para la formulación de las políticas, sólo pueden definirse y utilizarse si se comprenden los procesos ambientales fundamentales que se producen en las escalas espaciales y temporales clave, y la forma en que la actividad humana puede modificarlos. En cada uno de los sectores a los que se dirige el presente Programa, hay que prestar especial atención a las oportunidades de mejorar el medio ambiente y la gestión de los recursos en capital natural mediante una mejor utilización de las tecnologías existentes y el desarrollo y empleo de otras nuevas o perfeccionadas.

Se han producido ya avances considerables en el desarrollo de tecnologías limpias y en el campo de la ingeniería genética, por ejemplo, pero aún quedan por explotar muchísimas oportunidades y nuevas industrias en potencia. En su mayor parte, este terreno deberá abordarse a nivel empresarial, regional y nacional. La Comunidad, por su parte, puede hacer importantes contribuciones en materia de bioética, de elaboración y promoción de programas prioritarios de investigación, de intercambios de datos y resultados y de transferencia de tecnología.

La Comunidad ya participa, de forma significativa, en actividades de investigación y desarrollo relacionadas con problemas y temas de medio ambiente. En programas como Medio Ambiente y Ciencia y Tecnología Marinas se incluyen estudios básicos y estratégicos del cambio global, sus posibles repercusiones, la dinámica de los ecosistemas, los riesgos naturales y tecnológicos así como la mejora del medio ambiente a través de tecnologías más limpias, gestión de residuos y control de los riesgos de accidentes industriales. Otros programas de I+D, como los de biotecnología, industria agraria, energía, materiales industriales y tecnologías de la información incluyen actividades relacionadas con sus respectivos aspectos medioambientales.

No obstante, es obvio que se requiere un esfuerzo de I+D mucho mayor y más coherente a fin de responder a la estrategia que propone el presente Programa político y de acción, una estrategia más previsora, coherente y eficaz. Esencialmente, la I+D a nivel comunitario debe atender, entre otros, a los objetivos siguientes.

- Establecimiento de una base científica para evaluar el estado del medio ambiente y de un sistema perfeccionado de detección temprana de problemas ambientales, lo cual implica recopilar datos básicos sobre el medio ambiente y diseñar índices, sistemas avanzados de control y evaluación, etc.
- Mejor comprensión de los procesos ambientales básicos y de las repercusiones de las actividades humanas. En este terreno se requiere una investigación estratégica a largo plazo para elucidar el cambio global y sus posibles efectos, y para definir las condiciones de un desarrollo sostenible desde el punto de vista del medio ambiente.
- Desarrollo de una base racional para los instrumentos normativos y de mercado, lo cual incluiría, sobre todo, I+D prenortativa en relación con la salud y seguridad pública, los riesgos ambientales y las evaluaciones del impacto, las auditorías ecológicas, el control de los productos químicos, etc.
- Elaboración y aplicación de técnicas para la prevención, reducción y mitigación de las repercusiones sobre el medio ambiente, lo cual incluiría progresos en los ámbitos de la biotecnología ambiental, los nuevos materiales, los procesos nuevos y más limpios, una mejor gestión de los residuos y prevención de los accidentes industriales. La labor en este terreno se dirigirá primordialmente hacia los sectores que se enumeran en el Capítulo 4.

Por último, es necesario reforzar de modo sustancial las relaciones y los vínculos entre la política de medio ambiente y las actividades complementarias de I+D. A fin de obtener el máximo beneficio de las actividades de I+D, habrá que mejorar el flujo de información y la interacción entre I+D y formulación de políticas, y se deberá hallar un planteamiento más adaptable de la I+D

⁽¹⁾ Reglamento CE/1210/90 del Consejo; DO nº L 120 de 11. 5. 1990.

para que ésta pueda responder con más celeridad y flexibilidad a los requisitos políticos cambiantes. A la inversa, será importante diseñar mecanismos mediante los cuales la formulación y aplicación de políticas pueda responder a la evolución de los conocimientos científicos y de la capacidad tecnológica.

7.3. Planificación sectorial y espacial

El uso prudente del suelo y la planificación estructural pueden proporcionar el marco y las normas básicas para el desarrollo socioeconómico y la salud ecológica de un país, región o localidad. En la tarea de lograr un desarrollo sostenible, las funciones de planificación y las autoridades públicas sobre las que recae la responsabilidad deben asegurar que se optimice la proporción de la participación relativa de la industria, la energía, el transporte, la vivienda, el ocio y el turismo, los servicios auxiliares y la infraestructura de apoyo, de un modo coherente con la capacidad sustentadora del medio ambiente.

Una planificación integrada de este tipo constituirá un elemento de particular importancia en el afán por alcanzar una mayor cohesión económica y social en la Comunidad. La determinación de las distintas proporciones que se requieren en las diversas zonas y circunstancias, y según el nivel de población, requiere un grado avanzado de planificación y coordinación en los Estados miembros.

La creación de un marco adecuado, suficientemente completo, que englobara la planificación, el desarrollo y la protección del medio ambiente exigiría unas adaptaciones institucionales para aplicar el principio de subsidiariedad, mediante la toma de decisiones, en el nivel más conveniente:

- al nivel de los Estados miembros o de la Comunidad cuando se trate de planes de desarrollo económico nacional o regional, o de cuestiones de alcance mundial;
- al nivel de las unidades regionales o geográficas naturales cuando intervengan cuestiones relacionadas con el desarrollo regional, la contaminación o las cuencas fluviales, y en el caso del transporte interurbano;
- al nivel local en el caso de asuntos con repercusiones en un ámbito geográfico restringido.

Dentro de la Comunidad, el uso del suelo y la planificación estructural siguen normalmente una secuencia determinada, que empieza por los planes económicos regionales o nacionales y acaba por el desarrollo físico local y los planes de protección ambiental. La secuencia tiene dos componentes fundamentales: las políticas o planes, que van de lo concreto a lo general, incluidos los programas de control y las declaraciones de intención, y los programas y proyectos, dirigidos de los general a lo concreto, que constituyen la base de acción. Dado el objetivo de alcanzar un desarrollo sostenible, no resulta sino lógico, por no decir esencial, hacer una evaluación de las implicaciones medioambientales de todas las políticas, planes y programas pertinentes.

La integración de la evaluación ambiental dentro del proceso de planificación a gran escala no sólo reforzará la protección del medio ambiente, fomentando una óptima gestión de los recursos, sino que contribuirá a reducir aquellas disparidades en la competencia internacional e interregional por los nuevos proyectos de desarrollo que surgen en la actualidad debido a las discrepancias en las prácticas de evaluación de los Estados miembros.

Por último, la Comisión y los Estados miembros, fieles a su compromiso de integrar las políticas, ya se han comprometido, en la cumbre de Maastricht, a tener plenamente en cuenta las repercusiones ambientales y el principio del desarrollo sostenible en la formulación y aplicación de sus políticas.

7.4. El enfoque económico: fijar correctamente los precios

El valor de muchos bienes ambientales es difícil de determinar en términos monetarios y, en el caso de elementos particularmente importantes o raros, no debería asignárseles nunca un «precio». No obstante, los mecanismos de valoración, fijación de precios y contabilidad desempeñan una función crucial en la consecución del desarrollo sostenible. Las valoraciones económicas pueden ayudar a los agentes económicos en la tarea de tener en cuenta los efectos sobre el medio ambiente cuando toman decisiones de inversión o consumo. Allí donde rigen los principios de la economía de mercado, los precios deberían reflejar, en su totalidad, el coste que la producción y el consumo supone para la sociedad, incluyendo los costes ambientales.

Entre las medidas que se requieren para determinar los costes ambientales, con vistas a un mecanismo de fijación de precios más eficaz desde el punto de vista ambiental, figuran las siguientes:

- la evaluación, en términos económicos, de los recursos naturales y ambientales de los Estados miembros;
- la obtención, para los Estados miembros (y, en su caso, para las regiones), de unos indicadores de los recursos renovables que reflejen las tasas de utilización y renovación de dichos recursos, incluyendo la disponibilidad y el uso de los recursos hídricos, la formación y la erosión del suelo, el crecimiento y la explotación de los bosques, las poblaciones regionales de peces y sus capturas, etc;
- la ampliación y adaptación de las herramientas tradicionales de la estadística económica, basadas en la investigación nacional y europea, incluyendo la modificación de los indicadores económicos clave, tales como el PNB, de forma que reflejen el valor de los recursos naturales y ambientales en cuanto a la generación de ingresos actuales y futuros y tengan en cuenta las pérdidas y los daños al medio ambiente mediante unos valores monetarios asignados;

- el desarrollo de metodologías útiles de análisis de coste/beneficio, y directrices con respecto a las medidas y las acciones políticas que repercuten sobre el medio ambiente y la riqueza en recursos naturales;
- la redefinición de los conceptos, normas, convenciones y metodología relacionados con la contabilidad, de tal modo que el consumo y uso de recursos ambientales intervenga como parte de los costes totales de producción y quede reflejados en los precios de mercado. Estas medidas deben comprender una supervisión y unos controles apropiados para garantizar la transparencia del mercado y una competencia equitativa.

Para mantener y mejorar la concienciación de las empresas en relación con las cuestiones ambientales, para que se tomen en consideración todos los gastos y riesgos ambientales, y para contribuir a que la contabilidad en materia de medio ambiente marque el curso de las actividades, las empresas deberían

- revelar, en sus informes anuales, los pormenores de su política y sus actividades de medio ambiente, así como los efectos de éstas;
- revelar, en sus sistemas de contabilidad los gastos en programas de medio ambiente (lo cual requiere una definición clara de dichos gastos);
- tener en cuenta, en su contabilidad, los riesgos ambientales y los futuros gastos relacionados con la protección del medio ambiente.

El empleo de incentivos económicos y fiscales

El uso de instrumentos económicos y fiscales se va a convertir en una parte cada vez más decisiva del enfoque general cuando se trata de fijar correctamente los precios y generar unos incentivos basados en el mercado, o un comportamiento respetuoso con el medio ambiente. El principal objetivo de estos instrumentos consiste en la incorporación de todos los costes ambientales externos habidos durante la totalidad del ciclo de vida del producto, desde la fuente, pasando por la producción, la distribución y el uso hasta la eliminación final, de tal forma que los productos «ecológicos» no se encuentren en una situación competitiva desventajosa frente a los productos que contaminan y generan residuos. En este sentido, existen dos opciones: un planteamiento relacionado con la fijación de precios y otro con la cantidad. Aunque actualmente la Comunidad y los Estados miembros están siguiendo el primero, convendrá también estudiar en qué medida podría hacerse uso de posibles opciones tales como los permisos negociables para controlar o reducir su cantidad. Será cada vez más importante que el abanico de instrumentos se aplique de forma rentable para así evitarle a la economía de la Comunidad unos costes de ajuste innecesarios, para minimizar las consecuencias negativas en la distribución y para obtener un beneficio ambiental óptimo. Al poner a punto estos instrumentos, será también importante considerar no sólo sus posibles

efectos sobre el medio ambiente local, sino también su eficacia económica y sus repercusiones regionales.

La primera categoría relevante de instrumentos económicos son las tasas e impuestos. Se trata de instrumentos bien estudiados que se usan, por ejemplo, en el terreno de la contaminación de las aguas. Se crearon primordialmente para obtener los fondos necesarios para operaciones de limpieza e infraestructura tales como las plantas de tratamiento de aguas, y seguirán teniendo importancia para estos fines y otros similares, como la eliminación de residuos. Sin embargo, de conformidad con el principio «quien contamina, paga», estas tasas deberían adaptarse progresivamente para disuadir de la contaminación en la fuente y fomentar unos procesos de producción limpios mediante reacciones adecuadas del mercado.

La responsabilidad de los impuestos y tasas por emisiones procedentes de fuentes estacionarias ha correspondido hasta ahora a las autoridades nacionales y municipales. Consecuentemente, estas tasas se han difundido más y tienen auténticas repercusiones sobre el medio ambiente; generan por tanto unos mayores ingresos financieros y podrá requerirse cierto grado de intervención a nivel comunitario para asegurar que los sistemas de tasación se diseñen de forma transparente y comparable, y para evitar distorsiones de la competencia dentro de la Comunidad (por ejemplo, en los casos de la contaminación del agua y del aire), sobre todo cuando se trata de emisiones o vertidos procedentes de fuentes móviles.

Los incentivos fiscales, que constituyen una segunda categoría, pueden ejercer una influencia considerable sobre los hábitos de consumo y de comportamiento. Las consideraciones de orden ambiental ya se tienen en cuenta, en la Comunidad, en el terreno fiscal: sirvan como ejemplo los impuestos diferenciados que se aplican a la gasolina con y sin plomo, la propuesta de Directiva del Consejo relativa al tipo de impuesto especial sobre combustibles de origen agrícola ⁽¹⁾ y el impuesto carbono/energía previsto en la Comunicación de la Comisión «Una estrategia comunitaria para limitar las emisiones de anhídrido carbónico y mejorar la eficacia energética» ⁽²⁾.

Esta evolución se estimulará a lo largo del período cubierto por el presente Programa, con el fin de modernizar y racionalizar el conjunto de los sistemas fiscales para que puedan responder más adecuadamente a la necesidad de proteger la base de los recursos naturales y el medio ambiente. En este sentido, hoy por hoy se considera, en general, más eficaz, desde el punto de vista económico, gravar las actividades perjudiciales para la estructura económica de los recursos, incluido el medio ambiente y, al mismo tiempo, reducir los impuestos que pueden repercutir negativamente sobre el empleo y las inversiones. Sin embargo, se tomarán todas las precauciones posibles para evitar un aumento de la presión fiscal global.

⁽¹⁾ COM(92) 36 final de 28. 2. 1992.

⁽²⁾ SEC(91) 1744 final de 14. 10. 1991.

Las ayudas de estado, que implican sistemas de subvención directa e indirecta, constituyen una tercera categoría de instrumentos económicos. La Comisión ya ha aprobado un marco para las ayudas de estado de tipo ambiental, a fin de garantizar un sistema comunitario regulado compatible con el principio «quien contamina, paga». Este marco se actualizará de modo que tome en consideración no sólo la creciente importancia de los subsidios para determinados tipos de gastos ambientales, sino también para velar por la integridad del mercado interior.

Las deducciones fiscales para fomentar las inversiones en equipos «ecológicos» y procesos de producción limpios forman una categoría particular de ayudas estatales cuyo uso está siendo cada vez más frecuente. Estos incentivos fiscales pueden ser muy eficaces cuando se trata de acelerar la introducción de equipos «limpios», y deberían estimularse para facilitar la transición crítica hacia el desarrollo sostenible.

Una cuarta categoría de instrumentos de mercado que hay que desarrollar en la Comunidad es la auditoría ecológica. Este instrumento debería considerarse, en primera instancia, como una herramienta de gestión interna que habría de dar indicaciones sobre la adecuación de la gestión de recursos, incluyendo el uso de materias primas, el consumo de energía, los niveles de productividad y los residuos. Su finalidad sería señalar las zonas de riesgo, indicar el rendimiento en lo que respecta a la prevención de riesgos y la gestión así como los niveles de seguridad y salud en el lugar de trabajo. A los accionistas, los inversores, las entidades financieras y las aseguradoras, estas auditorías basadas en los recursos les proporcionarían un indicador del rendimiento de la misma importancia que los informes contables tradicionales. Para la administración pública y el público general, las auditorías ambientales proporcionarían un indicador tanto de rendimiento como de cumplimiento, el cual daría un empuje a la confianza general de la población.

Por último, se establecerá un enfoque comunitario integrado en relación con la responsabilidad ambiental. El concepto de «responsabilidad compartida» tiene carácter dual. Por una parte, es importante compartir la responsabilidad de evitar seguir perjudicando al medio ambiente. Por otra, está también la necesidad de proteger el interés común por el medio ambiente asegurando que, si se produce un daño, éste se remediará debidamente mediante un mecanismo de compensación. La responsabilidad será una importante herramienta en cuanto recurso último para castigar el expolio del medio ambiente. Además, persiguiendo el objetivo de la prevención en la fuente, proporcionará un incentivo económico muy claro para la gestión y el control del riesgo, la contaminación y los residuos.

7.5. Información pública y educación

El éxito del progreso hacia el desarrollo sostenible dependerá en gran medida de las decisiones, la actuación y la influencia del público en general. Ahora bien, mientras

que las encuestas muestran un nivel elevado y creciente de concienciación ecológica en el público en general, éste acusa una considerable carencia de información esencial. Además del acceso a la información disponible sobre medio ambiente, conforme a la Directiva 90/313/CEE⁽¹⁾ del Consejo (que entrará en vigor el 31 de diciembre de 1992), y del derecho a intervenir en la evaluación del impacto ambiental de los grandes proyectos, es esencial que el ciudadano pueda participar en el proceso de fijar condiciones para las autorizaciones de funcionamiento y el control integrado de la contaminación, y que se le permita comprobar el rendimiento efectivo de las empresas públicas y privadas mediante el acceso a los inventarios de emisiones, vertidos y residuos, y a las auditorías ambientales.

En lo que respecta a la información general, se hará necesaria una estrategia exhaustiva para informar al público en general, a los interlocutores sociales y económicos, a las administraciones regionales y municipales y a las organizaciones no gubernamentales de los objetivos y metas de la política comunitaria de medio ambiente y de sus respectivas responsabilidades y posibles contribuciones. Esta estrategia permitirá crear estructuras que faciliten la participación de los ciudadanos y los agentes en la actividades de la Comisión en este ámbito. Se trata de estructuras que podrían crearse a nivel regional o local, teniendo en cuenta la experiencia de las redes que ya existen (los centros de información rural y los centros locales de iniciativa urbana).

El individuo, en su calidad de consumidor, solamente podrá elegir de forma racional y con pleno conocimiento de causa si la información disponible sobre el producto cubre todos los aspectos pertinentes tales como las prestaciones, la fiabilidad, el rendimiento energético, la durabilidad, los costes de mantenimiento, etc., y si esta información se expresa de forma neutra, avalada por garantías eficaces y fiables. La etiqueta ecológica de alcance comunitario supondrá una contribución en este sentido, pero se la deberá también desarrollar a corto y medio plazo combinándola con un planteamiento más global de la seguridad del consumidor y la protección del medio ambiente.

Debe insistirse en la importancia de la educación en la tarea de desarrollar una conciencia ambiental; los temas correspondientes deberían ser parte integrante de los planes de estudio a partir del nivel primario.

El punto de partida para la actuación conjunta de la Comunidad Europea y los Estados miembros en el terreno de la educación sobre medio ambiente es la Resolución sobre educación de medio ambiente del Consejo y de los ministros de educación reunidos en el seno del Consejo el 24 de mayo de 1988⁽²⁾. Entre otros aspectos, en esta

⁽¹⁾ DO nº L 158 de 23. 6. 1990.

⁽²⁾ DO nº C 177 de 6. 7. 1988.

resolución se afirma que *«el objetivo de la educación sobre medio ambiente consiste en aumentar la conciencia pública de los problemas en este ámbito, así como las posibles soluciones, y sentar las bases para una participación activa y con pleno conocimiento de causa del individuo en la protección del medio ambiente y el uso prudente y racional de los recursos naturales»*.

El presente programa hace un llamamiento a la rápida aplicación de la Resolución. Sin perjuicio de las prerrogativas de los Estados miembros en el terreno de la educación, los estudios ambientales, tanto aisladamente como integrados en los estudios de ciencias naturales y sociales, o amalgamados con otros estudios para la preparación a la vida cotidiana (cívica, política, relaciones industriales, higiene y sanidad), deberían incluirse en todos los planes de estudios de las escuelas primarias y secundarias, hasta el año 2000 a más tardar, y deberían constar como opción de examen lo antes posible después de esa fecha. A fin de alcanzar este objetivo, será necesario iniciar, sin demora, la creación de cursos universitarios y universidades de verano, programas de formación del profesorado y la publicación y elaboración de bibliografía sobre el medio ambiente, así como material didáctico.

7.6. Formación profesional y formación continua

Las tendencias actuales y previstas de la evolución estructural y tecnológica, de la oferta y demanda del mercado y de la competencia del mercado pueden atribuirse, en gran medida, a un mercado impulsado por el usuario que exige una calidad cada vez mayor en todos los aspectos de los productos y servicios. La respuesta a esta demanda viene condicionada por el nivel de pericia y de conocimientos técnicos en los sectores de fabricación y de servicios. Además, los datos empíricos sobre Europa y los EEUU indican que hay una estrecha correlación entre la proporción de la población que adquiere un alto nivel de educación profesional, por una parte, y la prosperidad regional, por otra; que en dichas regiones suele haber una mayor demanda de calidad; y que los productores de bienes y servicios de estas regiones son competitivos en mercados más amplios, incluso mundiales.

Estos factores, entre otros, dan prueba de la necesidad de ampliar la formación en las administraciones y en las industrias de producción y de servicios si se pretende alcanzar los objetivos comunitarios de medio ambiente y del mercado interior. Los requisitos específicos de técnicas y de formación que se desprenden de estudios realizados en toda la Comunidad, incluido el programa FAST, son, entre otros, los siguientes:

En el sector público, las necesidades de técnicas y formación son, entre otras

- política, toma de decisiones sobre estructuras y proyectos y gestión
- gestión de los recursos hídricos

- ahorro de energía y eliminación de residuos en instituciones públicas (hospitales, centrales eléctricas, oficinas públicas, instalaciones y maquinaria)
- vigilancia del nivel de cumplimiento de la legislación y de las condiciones de funcionamiento y los niveles de contaminación
- funcionamiento de las instalaciones depuradoras y de tratamiento de aguas
- evaluación del impacto ambiental.

En el sector privado, las nuevas necesidades de formación en todos los niveles, de gestión y de funcionamiento, incluyen

- en la industria manufacturera: investigación y desarrollo, gestión de procesos, utilización eficaz de la energía, explotación de biotecnologías, prevención, reutilización, reciclado y eliminación segura de residuos, confinamiento y rehabilitación de emplazamientos contaminados, operaciones de transporte, mantenimiento de vehículos y conservación de combustible;
- en la agricultura, horticultura y silvicultura: conservación y gestión de la naturaleza, prácticas agrarias sostenibles desde el punto de vista ecológico, consejos agrarios y horticultores, gestión de residuos, control integrado de las plagas, control de la erosión y prevención y control de incendios;
- en el sector de servicios: asesoría de medio ambiente (legal y técnica), elaboración y difusión de información y conocimientos (en especial a las PYME), evaluaciones del impacto ambiental, contabilidad y auditoría ambiental, transporte más eficaz así como información y servicios turísticos de mayor calidad.

Por lo que respecta a las profesiones, las necesidades incluyen biólogos y químicos, geólogos y topógrafos, arquitectos y planificadores de la ordenación territorial, ingenieros civiles, mecánicos, eléctricos y de producción así como técnicos, operarios y especialistas en formación de medio ambiente.

7.7. Mecanismos de asistencia financiera

En el contexto general del desarrollo sostenible, la conservación de los recursos naturales y la prevención de la contaminación y de los residuos, así como de la aplicación eficaz del principio «quien contamina, paga», las acciones y medidas políticas expuestas en el presente programa no deberían suponer un coste adicional. Si se las aplica con perseverancia, es de esperar que incrementen la eficacia industrial, económica y social, y la prosperidad, sin resultar más costosas que las prácticas actuales, que entrañan mayores despilfarros.

Como cuestión de principio, las aportaciones financieras de la Comunidad o de fondos públicos no deben tener por efecto disminuir la responsabilidad fundamental de los correspondientes «agentes» económicos y no deben proporcionar una coartada cuando no se ha sido capaz de integrar la dimensión ambiental en los procesos de producción, en las opciones del comportamiento indivi-

dual y en las políticas y los programas pertinentes, económicos y sectoriales. Además, el hecho de que existan intervenciones financieras no debe dar lugar al malentendido de que el desarrollo sostenible es más caro o menos rentable que el planteamiento «laissez-faire».

No obstante, determinados mecanismos financieros actuales y previstos tienen y seguirán teniendo una importante influencia sobre la consecución de los objetivos del Programa.

Las políticas estructurales

Los Fondos Estructurales de la Comunidad, es decir, el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo Social Europeo (FSE) y el elemento de orientación del Fondo Europeo Agrario de Orientación y Garantía (FEOGA) se aplican con el fin de fomentar la cohesión económica y social y de beneficiar a las regiones más pobres de la Comunidad. En 1988 se acordó una reforma sustancial de su funcionamiento; los recursos financieros disponibles para asistir a las regiones más débiles se han incrementado y se han concentrado en objetivos específicos. Entre 1987 y 1993, el presupuesto se habrá duplicado en términos reales; en 1992, representa aproximadamente el 27 % del presupuesto comunitario total.

De estos fondos, el FEDER es el que más contribuye al desarrollo económico, mediante su intervención directa en la financiación de las inversiones e infraestructuras productivas. Muchas de sus intervenciones repercuten sobre el medio ambiente. Dentro del FEDER, los fondos destinados a «proyectos ambientales» han experimentado un aumento considerable, pasando de unos 100 millones de ecus al año en 1985-1987 a alrededor de 700 millones al año en el programa actual (precios de 1991), en parte como consecuencia de ENVIREG y otras iniciativas comunitarias. El FSE, que apoya la formación y la creación de empleo, y el FEOGA, que interviene a favor del desarrollo rural y la agricultura ecológica, también contribuyen a la protección y mejora del medio ambiente.

Además de los gastos «ambientales» a los que hemos aludido, los Marcos de Apoyos Comunitarios que constituyen los contratos entre los Estados miembros y la Comisión (como gestores de los fondos) deben ser conformes con la legislación sobre medio ambiente, y las actuaciones correspondientes deben someterse a una evaluación de sus efectos ambientales. Sin embargo, en los casos en los que los modelos de desarrollo regional ponen un énfasis excesivo en el crecimiento económico a corto plazo, pueden aparecer efectos secundarios ambientales que entran en contradicción con el objetivo del desarrollo sostenible. Consecuentemente, se dará mayor importancia a la evaluación de las repercusiones más amplias de los planes, proyectos y programas en lo referente al medio ambiente y el carácter sostenible del desarrollo.

Próxima revisión de las políticas estructurales

Mediante la nueva reforma de los Fondos Estructurales, la Comunidad se propondrá fomentar un desarrollo sostenible de conformidad con el artículo 2 del nuevo Tratado. En este contexto, el desarrollo subvencionado mediante fondos debería basarse en los puntos fuertes intrínsecos y en los recursos naturales de las regiones seleccionadas y orientarse hacia procesos y productos de calidad elevada, lo cual supone un mayor nivel de integración de la dimensión ambiental en los propios procedimientos de los fondos (tratando el medio ambiente como una preocupación básica del proceso de desarrollo) y también una mejor coordinación y sinergia entre los diversos fondos. Una aproximación de este tipo será fundamental para la cohesión a largo plazo, económica y social, de la Comunidad.

En el caso del FEDER, el desarrollo asistido mediante fondos tendrá en cuenta las consecuencias ambientales. Se animará a los Estados miembros a que adopten un enfoque integrado, tomando plenamente en cuenta la evaluación del impacto ambiental en las primeras fases de la elaboración de planes y programas, y evitando una degradación ambiental que podría llegar a ser irreversible o requeriría medidas correctivas costosas en el futuro.

En lo que se refiere al FSE, este Programa subraya la importancia de los aspectos educativos y formativos, incluyendo indicaciones de los conocimientos técnicos profesionales que exigirá su aplicación efectiva. En el contexto del examen del Programa, y en colaboración con la Task Force de Recursos Humanos, Educación, Formación y Juventud, el FSE incrementará su apoyo a la creación de puestos de trabajo y a la formación en relación con actividades de medio ambiente que faciliten el desarrollo regional sostenible.

Las oportunidades y los incentivos para promover una gestión responsable del suelo, los bosques y los ecosistemas a través del FEOGA y el FSE aumentarán a medida que la Política Agraria Común se oriente hacia una gestión más equilibrada y dinámica de las zonas rurales de la Comunidad. Como principio general que se aplicará a la reestructuración de la PAC a largo plazo, para poder optar a las ayudas comunitarias se deberán cumplir progresivamente condiciones relacionadas con la explotación de los recursos agrarios y de otros recursos naturales de un modo aceptable para el medio ambiente, y en última instancia de una manera que mejora la calidad del medio ambiente rural y del campo en general.

Por último, en lo que respecta a los Fondos Estructurales en general, se requiere una estrategia global de planificación y creación de redes sobre todo cuando se trata de la

integración y cohesión de las regiones periféricas; es éste un tema que se seguirá estudiando en el marco del ejercicio «Europa 2000»⁽¹⁾.

El instrumento financiero de la Comunidad para el medio ambiente (LIFE)

Mientras los conceptos teóricos de responsabilidad ambiental y desarrollo sostenible gozan de una aceptación relativamente amplia, siguen, sin embargo, resultando bastante abstractos para la gran mayoría de los actores económicos. Los administradores, empresarios y consumidores no entienden de qué forma se espera de ellos que traduzcan los conceptos en su actividad cotidiana. En este contexto, las principales tareas de LIFE consistirán en

- definir y promover modelos de producción y de comportamiento que se correspondan con los principios del desarrollo sostenible;
- realizar demostraciones prácticas de la viabilidad técnica y la eficacia económica de los modelos y las medidas elegidas;
- apoyar demostraciones específicas, proyectos piloto y actividades de información horizontal, educación y formación diseñadas para influir en los actores económicos mediante ejemplos prácticos;
- fortalecer las estructuras administrativas.

Hasta ahora, este tipo de medidas se han llevado a la práctica de forma más bien dispar, mediante una colección de instrumentos financieros a pequeña escala (MEDSPA, NORSPA, ACE y ACNAT). LIFE tiene por finalidad alcanzar una integración eficaz y una mayor eficiencia de los mencionados instrumentos gracias a una mejor coordinación de los procedimientos y a una gestión global más adecuada.

Creación de un Fondo de Cohesión

El artículo 130 D del Tratado de la Unión Europea establece que antes del 31 de diciembre de 1993 se creará un Fondo de Cohesión que proporcione una contribución financiera a proyectos en los sectores del medio ambiente y de las redes transeuropeas en materia de infraestructura de transporte. Los potenciales beneficiarios son España, Grecia, Irlanda y Portugal.

Por su propia naturaleza, el Fondo presupone un nivel elevado de intervención comunitaria (85-90 %). El Fondo de Cohesión añadirá una nueva dimensión al esfuerzo de cohesión económica y social; será, para los Estados mencionados, el equivalente de lo que las políticas estructurales representan para las regiones.

Está previsto que la financiación a través del Fondo de Cohesión se ciña a las dos condiciones siguientes:

- En primer lugar, los proyectos que se consideren deben tener su origen en la legislación comunitaria. En

el caso de proyectos de medio ambiente, esto significa que deberán ser el resultado de una decisión comunitaria que supone costes desproporcionados para las autoridades públicas del Estado miembro en cuestión. De esta manera, el Fondo de Cohesión ayudará a los Estados miembros menos prósperos a aplicar eficazmente la legislación de la Comunidad sobre medio ambiente.

- La segunda condición es la adopción previa, por parte del Consejo, de un programa de convergencia económica. La aplicación de este programa será examinada por la Comunidad en el contexto de la supervisión multilateral a la que hace referencia el artículo 104C del Tratado.

En el curso del año 1992, la Comisión presentará una propuesta de Reglamento sobre la creación y el funcionamiento del Fondo.

El Banco Europeo de Inversiones

La protección del medio ambiente ha sido un importante criterio en la selección y evaluación de proyectos por parte del BEI a lo largo de gran parte de los últimos veinte años. En 1983, el BEI hizo una declaración oficial de intenciones en relación con la política de medio ambiente, la «Declaración de Políticas y Procedimientos Ambientales relacionados con el Desarrollo Económico», junto con el Banco Mundial, los bancos de desarrollo regional, el PNUMA, el UNDP y la Comisión de las Comunidades Europeas; el BEI ha pasado a ser miembro del CIDIE, el Comité de Medio Ambiente de las Instituciones Internacionales de Desarrollo.

En 1984, el equipo directivo sentó las bases de la política del Banco, permitiéndole así que éste interviniera, en toda la Comunidad, en favor de proyectos relacionados con el medio ambiente. El Banco ha cooperado con el Banco Mundial desde 1988, en el marco del Programa de Medio Ambiente para el Mediterráneo (EPM). Uno de los frutos de esta colaboración es el programa de asistencia técnica METAP, cuyo objetivo es actuar como catalizador de la inversión ambiental en la región. Se prevén más oportunidades de aumentar la cooperación; por ejemplo, la cofinanciación de inversiones dentro de ENVIREG.

A efectos operativos, el Banco ha adoptado una definición de medio ambiente que abarca proyectos relacionados con el agua, la eliminación de residuos sólidos, el control de la contaminación del aire, la conservación del patrimonio y determinados proyectos urbanos de reducción de la contaminación. A pesar de esta definición relativamente restrictiva, en los últimos años se ha observado un fuerte aumento de los préstamos del Banco en los Estados miembros (hasta alcanzar el 15 % del total de los préstamos en 1989) y una mayor variedad en los tipos de inversiones destinadas a la protección del medio ambiente. El «contenido ambiental» del Banco varía según el Estado miembro (del 2-3 % en Portugal y Francia hasta el 44 % en Alemania), lo cual refleja, entre otros aspectos, el abanico de posibilidades de préstamo del Banco en estos países.

⁽¹⁾ COM(91) 452 final de 7. 11. 1991.

Cuadro 17: Medidas horizontales

Objetivos	Metas hasta el año 2000	Medidas	Calendario	Agentes
1. AMPLIACIÓN DE LA INFORMACIÓN	— Ampliación de la información básica	— Programa comunitario de estadísticas sobre medio ambiente	A partir de 1992	AEMA + CE
		— Estadísticas nacionales sobre medio ambiente	1995	EM
		— Estadísticas regionales y comunitarias	1995	CE
		— Indicadores del progreso general y de las tendencias	1995 1997	CE CE
2. INVESTIGACIÓN CIENTÍFICA Y DESARROLLO TECNOLÓGICO	— Evaluación periódica de la calidad y los avances	— Informes nacionales y comunitarios sobre el estado del medio ambiente	1995 2000	EM CE
	— Inventario de las emisiones y vertidos contaminantes y de los residuos	— Publicación de inventarios (progresivo)	A partir de 1994	CE, empresas
	— Incremento significativo de las inversiones en actividades generales de I+D de medio ambiente y energía	— Nuevo programa de I+D	1992/1996	Empresas + EM + CE
	— Programas específicos tales como tecnología para reducir las emisiones de carbono, biomasa y otras energías renovables		1993	ídem
	— Programas ampliados de biotecnología, incluida su utilización agraria para el control integrado de plagas		1995	ídem
	— Programa ampliado de tecnologías limpias, tecnologías del reciclado, materiales reciclables y reutilizables		1993	ídem
	Planes integrados de desarrollo socioeconómico	— Planes integrados de desarrollo regional	A partir de 1992	EM, LA, CE
		— Planes integrados de gestión del transporte hasta el año 2000	1994	EM, LA, CE
		— Planes integrados de gestión costera	1998	EM, LA, CE
		— Planes integrados de transporte para el año 2010	1997	EM, LA, CE
3. PLANIFICACIÓN SECTORIAL Y ESPACIAL		— Evaluación del impacto ambiental en las fases de planificación y de proyecto	A partir de 1995 En curso	EM, LA, CE
		— EIA aplicada al FEDER — programas y proyectos dirigidos	A partir de 1993	EM, LA, CE
		— Directrices preliminares vinculadas a la «Ampliación de la información»	1993 1995	CE AEMA, CE, EM
		— Cuadros extraoficiales del PNB que reflejen el valor de los recursos naturales	A partir de 1995	EM + CE
4. DETERMINACIÓN CORRECTA DE LOS PRECIOS	Elaboración de indicadores de los recursos renovables	— Cuadros oficiales del PNB	A partir de 1999	ídem
	Modificación de los indicadores económicos clave	— Elaboración y aplicación de un programa coherente que incorpore los costes externos	A partir de 1992	EM + Industria
	Análisis coste/beneficio	— Consultas con organizaciones profesionales	1992	CE
	Creación de mecanismos de contabilidad ambiental	— Directrices comunitarias	1993	{ Contables + org. profes. + CE
		— Informes paralelos en las empresas	A partir de 2000	
	Difusión de los problemas ambientales en los informes contables de las empresas	— Consultas con los EM, la industria y las organizaciones profesionales	1992/1993	CE, EM, industria y org. profes.
		— Directiva CE	1994	CE + EM
	a) Evaluación y contabilidad			

Objetivos	Metas hasta el año 2000	Medidas	Calendario	Agentes
b) Incentivos fiscales	Integración de los requisitos de protección ambiental en las políticas fiscales	— Fomento de los incentivos fiscales para la protección del medio ambiente	1993	EM + CE
c) Tasas	Mayor transparencia de los sistemas de tasación	— Revisión de los impuestos y tasas nacionales y locales -recopilación de datos	1993	EM + AL + CE
d) Ayudas de estado	Aplicación del principio «quien contamina, paga»	— Revisión exhaustiva de las ayudas de estado en el terreno del medio ambiente	1992/1993	CE + EM
e) Otros instrumentos económicos y de mercado	— Auditoría ambiental de todas las grandes empresas públicas y privadas	— Directiva sobre las auditorías ecológicas	1992	CE + EM + contables
		Auditorías ecológicas	1994	
		— Consultas con los EM, con la industria y con las instituciones aseguradoras	1992/1993	CE + EM + AL + empresas
		— Implantación de un sistema de fianzas de cumplimiento en relación con convenios y condiciones de autorización	1995	EM + AL + empresas de seguros
	— Responsabilidad integrada y responsabilidad conjunta	— Directiva sobre responsabilidad civil por daños ocasionados por residuos	A partir de 1993	CE + EM
		— Documento de debate sobre sistemas de responsabilidad conjunta y responsabilidad civil	1992	CE
	— Sistemas de depósito/devolución	— Adopción del reglamento CE	1995	CE + EM
		— Aplicación progresiva Informes sobre progreso y eficacia	En curso 1995/1998	EM + empresas CE + EM
	— Mejorar el nivel de la información general	— Acceso del público a la información sobre medio ambiente	1993	AL, EM, CE
		— Informes periódicos sobre el estado del medio ambiente	A partir de 1995	AL, EM
5. INFORMACIÓN PÚBLICA Y EDUCACIÓN	— Campañas específicas de información sobre temas escogidos	— Residuos, consumo de energía, transporte etc. (según la decisión del Grupo de examen de las políticas de medio ambiente)	A partir de 1992	CE, EM, servicios públicos
		— Etiquetado ecológico	A partir de 1993	CE, EM
	— Ampliar la información destinada a los consumidores	— Etiqueta de información medioambiental y al consumidor	1998	CE, EM, organiz. de normaliz.
		— Informe sobre la situación actual y la elaboración de propuestas	1992	CE
	— Incorporar las cuestiones de medio ambiente a los planes de estudio de las escuelas primarias y secundarias	— Programa de investigación pedagógica	1992/1993	EM, inst. educ., CE
		— Adopción de directrices generales	1993	EM
		— Elaboración de libros y material didáctico	En curso	Empresas
		— Formación del profesorado	A partir de 1993	Instit. educat.
		— Incorporación a los planes de estudio	2000	EM
		— Programas de seminarios, universidades de verano, coloquios	A partir de 1993	EM, instit. educat.
		— Actualización anual de los avances	A partir de 1993	CE
		— Informe sobre la situación actual en todos los sectores	1992	CE
6. FORMACIÓN PROFESIONAL Y FORMACIÓN CONTINUA	— Integración de los estudios ambientales en una proporción representativa de las instituciones superiores de enseñanza	— Incorporación de los estudios ambientales	A partir de 1993	Instit. nacionales de educ.
		— Creación de facultades de medio ambiente	ídem	ídem

Objetivos	Metas hasta el año 2000	Medidas	Calendario	Agentes
(cont.)	— Programas de formación profesional para técnicos, operarios de máquinas, agrónomos, silvicultores y demás trabajadores y personal de formación — Cursos de formación profesional, seminarios y talleres para gestores, contables y auditores — Programa ya iniciado de cursos y seminarios para políticos, gestores del transporte, consejeros agrarios, operadores turísticos	— Investigación pedagógica, elaboración de libros y de material didáctico — Coordinación entre las instituciones profesionales, elaboración de directrices y procedimientos — ídem	- A partir de 1992 - A partir de 1992 - ídem	<i>Instit de educ. Empresas</i> - CE + org. profes. - ídem
7. MECANISMOS DE ASISTENCIA ECONÓMICA	Plena integración de la dimensión ambiental en los desembolsos de los fondos estructurales (con efectos a partir de la ratificación del nuevo Tratado)	— Tomar en consideración las repercusiones ambientales	A partir de 1993	EM, AL, CE
	Orientación de las ayudas del FEOGA de forma que se favorezca el desarrollo rural y la agricultura integrada sostenible	— Sustitución progresiva de la ayuda a los precios por la ayuda a los ingresos	A partir de 1992	CE
		— Contratos de gestión del suelo	A partir de 1992	EM + CE
		— Programa de desarrollo rural	Progresivo	ídem
		— Programa de desarrollo forestal	ídem	<i>Emp. forestales,</i> EM + CE
	Desarrollo de LIFE como mecanismo de estímulo para aplicar eficazmente la política de medio ambiente	— Iniciación de LIFE	1992	CE + EM
	Nuevo Fondo de Cohesión	— Revisión exhaustiva y en su caso ampliación	1995	ídem
		— Estímulo específico al tratamiento del aire, de los residuos, de las aguas residuales, etc.	1993-1998	CE, EM, + AL
	Nuevos mecanismos económicos de apoyo en favor de las PYME	— Estudio exhaustivo de las dificultades y necesidades	1992/1993	CE + EM + organizaciones industriales
		— Estudio exhaustivo de las ayudas de estado en el terreno del medio ambiente	1993	CE

CAPÍTULO 8

SUBSIDIARIEDAD Y RESPONSABILIDAD COMPARTIDA

El principio de *subsidiariedad* ha pasado a ocupar una posición de preeminencia y de aplicación general en el nuevo Tratado de la Unión Europea. El artículo A hace referencia al proceso de crear una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa, «*en la cual las decisiones serán tomadas de la forma más próxima posible a los ciudadanos*». Con arreglo al artículo 3B, la Comunidad intervendrá, conforme al principio de subsidiariedad, sólo en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, y, por consiguiente, puedan lograrse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción contemplada, a nivel comunitario.

Dado que los objetivos y metas presentados en el Programa, así como la finalidad última, el desarrollo soste-

nible, sólo pueden alcanzarse mediante una acción *concertada* por parte de todos los actores implicados, que deberán cooperar entre sí, el Programa combina el principio de subsidiariedad con el concepto, más amplio, de *responsabilidad compartida*. Este término implica no tanto la selección de un determinado nivel en perjuicio de otro, sino, más bien, una intervención mixta de actores e instrumentos en los niveles adecuados, sin poner en cuestión la división de competencias entre la Comunidad, los Estados miembros, las autoridades regionales y las locales. En el caso de un objetivo o problema concreto, el énfasis (actores e instrumentos) recaerá sobre el nivel comunitario/nacional/regional, y el caso de otro, sobre el nivel regional/local/sectorial o el de empresas/público en general/servicios.

La aplicación práctica del principio de subsidiariedad y de responsabilidad compartida entrañará también el respeto a la disposición actual (apartado 4 del artículo 130R) y la propuesta (apartado 4 del artículo 130S) según la cual, sin perjuicio de determinadas medidas de carácter comunitario, los Estados miembros deberán financiar y ejecutar la política de medio ambiente.

En el *Cuadro 18* se ha querido indicar la complementariedad de las acciones a diversos niveles dentro de un marco global de subsidiariedad y responsabilidad compartida. En otros cuadros del Programa, la columna titulada «agentes» indica los distintos agentes que se consideran más importantes para la puesta en práctica de determinadas medidas específicas.

Cuadro 18: Ejemplos de responsabilidad compartida

	CE	Gobiernos de los EM y Gobiernos regionales (*)	Autoridades locales y regionales	Empresas	Público en general/ consumidores
Planificación					
- Desarrollo económico y social	desarrollo regional; Cohesión	Planes de desarrollo regional; gestión del crecimiento, EIA	Estrategias de desarrollo regional	Demanda - infraestructura	ONG
- Planificación física	Directiva 85/337/CEE (EIA)	Planes de desarrollo nacional, regional y local; integración de los servicios			EIA - participación del público
- Redes	Red europea de carreteras, vías férreas y comunicaciones aéreas cooperación regional			Demanda - distribución	
I + D					
- Medios de comunicación	Programas de I + D, AEMA	Puntos centrales; deducciones fiscales	Controles de emisiones; tratamiento	I + D en materia de medio ambiente; biotecnología	
- Procesos		Controles integrados de la contaminación		Innovación, tecnología	
- Productos		Incentivos fiscales; planes nacionales de gestión de residuos	Políticas de prevención de residuos	Diseño; equipamiento	Demanda de los consumidores; etiquetas ecológicas
Comunicación					
- Información	Difusión, coordinación, AEMA, Programa estadístico Eurostat	Estado del medio ambiente; estructuras administrativas; servicios nacionales de estadística	Resultados de los organismos autorizados; cotejo, evaluación, difusión	Demanda de la industria - predictibilidad Seguros/inversión	ONG afectadas; ciudadanos, consumidores
- Educación	Plataforma para el intercambio de información y experiencia	Planes de estudio de la enseñanza secundaria y universitaria; material didáctico, profesores		Demanda de licenciados con formación medioambiental	
- Formación	Medidas complementarias	Profesional, formación continua	Profesional, formación continua	Formación en el puesto de trabajo; seguros; industria de los servicios	Sindicatos
Medidas relacionadas con el mercado					
- Códigos de conducta (acuerdos voluntarios)	Convenios, códigos CE	Acuerdos sectoriales y convenios		Acuerdos sectoriales	
- Gestión de recursos (auditoría ecológica)	Directiva CE, proyectos piloto	Acuerdos sectoriales; inspección del propio servicio	Inspección de las actividades propias; autorizaciones de funcionamiento	Herramientas de gestión, bancos de inversión; primas de seguros	Información a los inversores, al público, al consumidor
- Etiquetas ecológicas	Directiva CE, AEMA	Procedimientos nacionales de promoción y coordinación		Diseño de los productos	Presión de los consumidores
- Ayudas financieras (incl. las ayudas de estado)	Estudio de las ayudas de estado y de los instrumentos financieros de la CE	Beneficios fiscales, ayudas			
Medidas normativas					
- Protección del medio ambiente	Directiva sobre hábitats, ACNAT, NATURA 2000, desarrollo rural	Designación de hábitats sensibles, parques naturales	Planificación territorial, servicios municipales		Exigencia de instalaciones y calidad de vida por parte de las ONG y el público
- Mercado interior	Normas sobre productos; límites de emisiones			Demandas de eliminación de obstáculos al comercio	Exigencia de opciones para el consumidor
- Aplicación de los acuerdos internacionales	Vigilancia de la reglamentación	Aplacación a nivel nacional		Aplicación sectorial	

■ = Papel principal ■ = Papel complementario ■ = Posición influyente

(*) Se aprecia que, dadas las diferencias en el orden constitucional e institucional de los Estados miembros, las competencias no se comparten del mismo modo. Consecuentemente, y como indica el título, el propósito de este cuadro es dar ejemplos teóricos de responsabilidad compartida que no pretenden interferir con la división de competencias existente. Por Gobiernos regionales se entienden los gobiernos subnacionales tales como los estados federados de Alemania y las administraciones regionales de Bélgica, Italia y España, que poseen determinadas competencias exclusivas en los ámbitos políticos de los que se ocupa este Programa.

CAPÍTULO 9

APLICACIÓN Y CUMPLIMIENTO DEL PROGRAMA COMUNITARIO

Si se pretende alcanzar los objetivos de protección ambiental, desarrollo sostenible de la actividad socioeconómica y desarrollo de la integridad del mercado interior, será imprescindible que se apliquen y cumplan satisfactoriamente, en todos los niveles de la sociedad, la política, la estrategia y las medidas expuestas en el presente Programa. En última instancia, las medidas destinadas a facilitar el desarrollo sostenible y que implican a todos los agentes económicos mediante una amplia gama de instrumentos no deberían requerir una vigilancia. No obstante, en lo que se refiere al futuro próximo, no es aventurado pensar que la eficacia de la aplicación estará íntimamente relacionada con la calidad de las propias medidas y con el acierto con que se pongan en práctica.

Hasta ahora, una serie de factores han contribuido a problemas de aplicación, entre ellos los siguientes:

- una falta de coherencia política global, debida en parte a un mandato cambiante, que iba variando a medida que aumentaba el alcance de la política ambiental, y en parte al hecho de que el grueso de la legislación sobre medio ambiente se desarrollara de una forma «ad hoc»;
- la escasa diversidad de instrumentos disponibles, lo cual quizá dio lugar a que se insistiera demasiado en disposiciones de orden legal y reglamentario;
- la necesidad de un acuerdo unánime entre el Consejo de Ministros, que a menudo ha obligado a compromisos políticos que han llevado, en algunos casos, a medidas difíciles de llevar a la práctica;
- la utilización preponderante de las directivas como instrumento jurídico, lo cual frecuentemente ha traído problemas al tener que incorporarlas a legislaciones nacionales y procedimientos administrativos muy diversos, con las consiguientes dificultades de interpretación y aplicación práctica;
- una gestión inadecuada en todos los niveles administrativos, desde el comunitario al de las autoridades municipales.

Es importante sacar conclusiones de esta experiencia y dar los pasos correspondientes para mejorar este aspecto particular de la política. Entre las reformas necesarias para una mejor elaboración de las medidas figuran unos procedimientos perfeccionados de consulta, una mejor integración con las medidas complementarias, un seguimiento más estricto de las medidas legislativas, tanto administrativo como práctico, y mayor rigor en la vigilancia y el control de la aplicación.

A fin de llevar a cabo estas reformas, está previsto crear los siguientes grupos de diálogo ad hoc:

- i) Se creará un Foro consultivo para consultas e intercambio de información entre los sectores industria/producción, el mundo de la empresa, las administraciones regionales y locales, asociaciones profesionales, sindicatos, organizaciones ecologista y asociaciones de consumidores y las pertinentes Direcciones generales de la Comisión. Se cuenta con que este Comité actúe a modo de organismo marco con subgrupos especializados que se irán creando a medida que surjan problemas y temas concretos. El interés común de conseguir que el desarrollo sea sostenible y la necesidad de aumentar la concienciación y el consenso a la hora de aplicar la responsabilidad compartida ponen de manifiesto la importancia de este Foro.
- ii) Una red de ejecución compuesta por representantes de las administraciones nacionales pertinentes y de la Comisión, en el ámbito de la aplicación práctica de las medidas comunitarias; tendrá por objeto, fundamentalmente, el intercambio de información y experiencia, y el desarrollo de planteamientos comunes a nivel práctico, bajo la supervisión de la Comisión. Sin perjuicio de las prerrogativas y responsabilidades específicas de la Comisión en lo que respecta a la aplicación y ejecución, conforme a los artículos 155 y 169 del Tratado, la Red puede contribuir a promover la coherencia y la igualdad en la aplicación y el cumplimiento de la política y las normas comunitarias entre los Estados miembros. Ello implicará, entre otras cosas, intercambios de información sobre innovaciones técnicas, iniciativas de control y acciones preventivas. Los Estados miembros podrían también servirse de la experiencia o la asistencia de la Red para recabar recomendaciones sobre los mecanismos locales o nacionales de cumplimiento y sobre los acuerdos referentes a las auditorías y los informes.
- iii) Se creará un grupo de estudio de política de medio ambiente, que incluirá representantes de la Comisión y de los Estados miembros con rango de Director General; su función consistirá en alcanzar una mutua comprensión y llevar a cabo un intercambio de ideas en materia de medidas y políticas ambientales. Su estructura será análoga a la del Comité de Directores Generales de Industria, que ha trabajado de modo muy eficaz a lo largo de los últimos años. Uno de sus propósitos esenciales es colmar la laguna debida al hecho de que la comunicación entre la Comisión y los Estados miembros sobre temas ambientales se ha limitado, en gran medida, a deliberaciones sobre propuestas específicas en el Consejo y a intercambios en relación con procedimientos por infracción.

Estos tres grupos de diálogo van a servir, de manera especial, para fomentar un mayor sentido de responsabilidad entre los principales agentes que colaboran entre sí, y para garantizar una aplicación eficaz y transparente de

las medidas. No se pretende que dupliquen las tareas de los comités creadores en virtud de la legislación comunitaria con el fin de hacer un seguimiento de determinadas medidas específicas, ni las de los Comités creados por la Comisión en relación con temas de interés específico como la protección de los consumidores, el desarrollo del turismo, etc., ni las de los Estados miembros en lo que respecta a la aplicación y el cumplimiento de la política a nivel nacional. Por último, no van a sustituir el diálogo que mantienen la industria y la Comisión, sino que éste, en cualquier caso, va a intensificarse.

Exponemos a continuación algunas de las reformas prácticas que deberán llevarse a cabo.

Mejora de la legislación

- Elección y elaboración más cuidadosa de los instrumentos: la actuación legislativa puede no ser siempre la mejor opción como primer paso, aunque pueda desempeñar una función esencial a largo plazo.
- Las normas y las medidas legislativas pertinentes se someterán a consulta previa con el Foro Consultivo y, antes de haberse concluido su contenido, serán objeto de una «evaluación de aplicabilidad».
- La legislación sobre medio ambiente deberá contener disposiciones específicas de aplicación, en particular cuando se hacen obligatorios unos niveles mínimos.
- Toda nueva legislación deberá tratarse en programas de formación y seminarios.

Aplicación

- Las directivas adoptadas a nivel comunitario deberán incorporarse a la legislación nacional en los plazos aprobados por el Consejo.
- Los programas de descontaminación y de vigilancia acordados en el Consejo deberán llevarse a la práctica cumpliendo los plazos convenidos.
- Todos los Estados miembros que aún no lo hayan hecho deberán establecer organismos y procedimientos de vigilancia que garanticen el cumplimiento pleno y homogéneo de las disposiciones legales y los requisitos asociados a las autorizaciones.
- La obligación de presentar informes que establecen diversas directivas y reglamentos, y que ha sido recientemente objeto de una Directiva ⁽¹⁾ compuesta sobre la presentación de informes, deberá respetarse escrupulosamente.

- En razón de sus implicaciones para la competitividad relativa de las empresas en el mercado interior, y con el fin de aplicar el principio «quien contamina, paga», se realizará, antes de finales de 1993, un estudio exhaustivo de las multas y sanciones que se aplican en distintas partes de la Comunidad.
- En lo que se refiere a la aplicación de la legislación y, sobre todo, a las autorizaciones de emisiones al medio ambiente, deberá garantizarse una transparencia máxima.

Integración de las políticas

- De conformidad con el Tratado (artículo 130R) y con el objetivo del desarrollo sostenible, la dimensión ambiental se incorporará plenamente a todas las demás políticas comunitarias.
- La elaboración de políticas y de legislación comunitaria incluirá una evaluación de las repercusiones para el medio ambiente, prestando especial atención a los sectores del mercado interior y del comercio internacional y a la política industrial, energética, agraria, de desarrollo regional y de turismo.
- Los Estados miembros realizarán una integración similar aplicando las evaluaciones del impacto ambiental a sus propios planes y programas.
- El incumplimiento de la legislación comunitaria y nacional puede dar lugar a daños al medio ambiente así como a la propiedad, en sentido físico y financiero; puede también falsear la competencia entre las empresas. En este contexto, podrían tener un importante efecto incentivador o correctivo las disposiciones del artículo 171 del nuevo Tratado en relación con la actuación del Tribunal de Justicia en caso de incumplimiento, que incluyen la posibilidad de imponer una suma a tanto alzado o una multa coercitiva.

Intervención del público

- Dado que goza del derecho a la información sobre cuestiones de medio ambiente (Directiva 90/313/CEE) ⁽²⁾, el público debe poder participar del modo más completo posible en los procesos de toma de decisiones relacionados con las autorizaciones de construcción, los permisos de funcionamiento, las licencias para emisiones o vertidos, etc; los ciudadanos tienen un interés directo por la calidad del entorno en el que viven, y además pueden dar un empuje considerable al buen comportamiento de las empresas en su zona, quizá incluso como empleados o directivos; este principio debe también aplicarse a la información que está a disposición de las instituciones comunitarias;
- Deberá elaborarse a nivel local, regional y nacional un mecanismo accesible y eficaz para la presentación de quejas, a fin de aumentar la confianza entre el pú-

⁽¹⁾ DO nº L 377 de 31. 12. 1991, 91/692/CEE.

⁽²⁾ DO nº L 158 de 23. 6. 1990, p. 56.

blico, las autoridades competentes y los establecimientos industriales o empresariales. En este contexto, las quejas no deberían considerarse tanto una molestia como una ayuda. Para los organismos de vigilancia, son un indicativo de que algo no funciona, y pueden mantener a las autoridades competentes en contacto con una realidad de la que tal vez estén alejadas geográficamente o que no puedan supervisar de forma continua.

- Los individuos y las agrupaciones públicas deberían tener un acceso factible a los tribunales para garantizar la protección de sus derechos legítimos y asegurar que se apliquen eficazmente las medidas ambientales y cesen las prácticas ilegales.

Responsabilidad ambiental

- La Comisión ya ha presentado una propuesta de Directiva sobre la responsabilidad civil por los daños al medio ambiente causados por residuos ⁽¹⁾.
- La Comunidad instaurará, lo antes posible, un mecanismo mediante el cual la persona o el organismo responsable del daño al medio ambiente deberá reparar dicho daño; habrá que procurar que se respete estrictamente el principio «quien contamina, paga».
- Para los casos en que no sea fácil identificar al autor de los daños al medio ambiente, por ejemplo en el caso de contaminación de fuentes dispersas, habrá

que elaborar otros mecanismos de responsabilidad compartida.

Intervención de la Agencia Europea de Medio Ambiente

De conformidad con lo establecido en el Reglamento por el que se crea la Agencia, la cuestión de si ésta debía ocuparse de supervisar la aplicación de las medidas comunitarias se postergó hasta el examen que habrá de realizarse tras sus primeros dos años de funcionamiento. En cualquier caso, sin embargo, la Agencia desempeñará un papel clave en el terreno de la aplicación y el control en cuanto generador de datos sobre el medio ambiente, organismo encargado de velar por la calidad y comparabilidad de los datos y autor de informes sobre el estado del medio ambiente.

Informes sobre la aplicación

Por último, la Comisión seguirá presentando al Consejo, al Parlamento Europeo y al público general informes sobre el grado y la calidad de la aplicación y el cumplimiento en toda la Comunidad. Así pues, a medida que se incremente la cantidad y la calidad de la información, gracias a unos mejores mecanismos de presentación de informes por parte de los Estados miembros y unos datos más fiables obtenidos por la Agencia Europea de Medio Ambiente, junto con la posible experiencia y las observaciones de la propuesta Red de aplicación práctica de las medidas comunitarias, estos informes servirán como indicadores del rendimiento y como mecanismo incentivador para la mejora general de la aplicación y el control.

⁽¹⁾ DO nº L 251 de 4. 10. 1989.

SEGUNDA PARTE

LA FUNCIÓN DE LA COMUNIDAD EN UN ESCENARIO INTERNACIONAL MÁS AMPLIO

INTRODUCCIÓN

En su primera época, la política y la actuación comunitaria en materia de medio ambiente se centraron primordialmente en la solución de problemas locales especialmente agudos. Posteriormente se apreció con más claridad que la contaminación no se detenía ante las fronteras nacionales y que, por ende, era necesario intensificar la cooperación regional e internacional para combatir la contaminación transfronteriza. Ultimamente se ha avanzado más aún, y en la actualidad se admite de forma general que hay problemas de carácter mundial que amenazan gravemente el equilibrio ecológico de nuestro planeta en su conjunto. Los temas de alcance mundial, relacionados con el medio ambiente y con los recursos naturales, han llegado a ser tan importantes que, en la recta final hasta el año 2000, podrían llegar a constituir un factor determinante en la evolución de las relaciones internacionales, en sus vertientes económica, política y de seguridad. Este punto de vista ha quedado formalmente recogido en el apartado 1 del artículo 130R del nuevo Tratado de la Unión Europea, que cita, entre los objetivos de la política comunitaria de medio ambiente, el fomento de medidas a escala internacional destinadas a hacer frente a los problemas regionales o mundiales de medio ambiente.

La envergadura, el alcance y la naturaleza de los problemas ambientales y de recursos naturales de nuestros días se deben sobre todo al desarrollo socioeconómico sin precedentes que se ha producido a lo largo de nuestro siglo y particularmente desde el final de la Segunda Guerra Mundial. El mundo se encuentra en el punto más escarpado de la curva de crecimiento de la historia: en un solo siglo, la población mundial se ha triplicado; cuatro quintos de este crecimiento, aproximadamente, ha tenido lugar en lo que va desde 1950 hasta la fecha. De acuerdo con las previsiones, la población se duplicará a lo largo de los próximos 50 años, e incluso en la hipótesis de una mejora muy modesta del nivel de vida, la actividad económica podría multiplicarse por un factor situado entre cinco y diez, y esto en todos los sectores clave, en particular los de la energía, el transporte, la industria, la construcción y la agricultura.

Esta evolución pone en peligro el potencial económico de las naciones, la salud de sus ciudadanos, su seguridad política interior y, en el caso del calentamiento climático, su existencia misma.

En la Declaración de Dublín, el Consejo Europeo insistió en la responsabilidad particular de la Comunidad y de sus Estados miembros a la hora de fomentar y participar en la actuación internacional para combatir los problemas medioambientales de alcance mundial. Se afirma que «la Comunidad debe utilizar más eficazmente su posición de autoridad moral, económica y política para impulsar los esfuerzos internacionales destinados a resolver los problemas mundiales y para fomentar un desarrollo sostenible y el respeto del patrimonio común global».

CAPÍTULO 10

PROBLEMAS Y AMENAZAS AMBIENTALES

10.1. Problemas mundiales

Hay cuatro grandes problemas que causan una preocupación cada vez mayor en todo el mundo y que requieren urgentemente una respuesta coherente y eficaz.

El cambio climático

Las emisiones debidas a un gran número de actividades humanas están incrementando drásticamente las concentraciones atmosféricas de los gases que producen el efecto invernadero, como el dióxido de carbono, el metano y el óxido nitroso. A pesar de cierto grado de incertidumbre entre los científicos, los expertos están de acuerdo en que esta modificación de la composición de

la atmósfera terrestre está dando lugar a un aumento térmico mundial que entraña multitud de riesgos (elevación del nivel del mar, perturbaciones climáticas, sequías y desertización), los cuales podrían tener efectos decisivos sobre la vida social y económica.

Agotamiento de la capa de ozono

Desde 1970, existe un amplio consenso científico sobre el hecho de que varias sustancias químicas producidas por el hombre, en particular los CFC, son responsables de la destrucción de la capa de ozono estratosférico que protege la superficie terrestre de la radiación ultravioleta. Es ésta una de las pocas áreas en las que se ha desarrollado

una amplia estrategia correctiva que incluye medidas jurídicas y financieras. En la actualidad, sin embargo, la situación parece ser más grave de lo que anteriormente se pensaba. El PNUMA ⁽¹⁾ publicó en diciembre de 1991 unos datos científicos que indican que la disminución de la capa de ozono en muchas partes del globo es del doble de lo que se había evaluado anteriormente.

Pérdida de diversidad biológica

La diversidad biológica está sometida a presiones cada vez mayores, principalmente debido a la perturbación de los ecosistemas y a la destrucción de los hábitats. Según algunas estimaciones, posiblemente se están perdiendo hasta 100 especies por día ⁽²⁾. Al margen de las implicaciones ecológicas, la erosión del patrimonio biológico de la Tierra podría tener importantes efectos económicos, pues las posibilidades de desarrollar nuevos productos, sobre todo alimentos y medicinas, disminuyen con la desaparición de especies animales y vegetales.

Deforestación

Los niveles de deforestación son causa de preocupación, en particular en las zonas de pluviselva tropical y subtropical: de acuerdo con datos oficiales de la FAO, la deforestación avanza al ritmo de 17 millones de hectáreas al año. Esta tendencia puede agravar otros problemas medioambientales, dada la función que cumplen los bosques como sumidero de CO₂ y como depósito de diversidad biológica. Además, hay unos 2,5 millones de personas indígenas de las zonas forestales que necesitan de su entorno natural como fuente de alimento, combustible y material para mobiliario y vestimenta.

10.2. Problemas de alcance regional o local

La contaminación atmosférica, el deterioro del medio marino, la erosión del suelo y la desertización, la gestión y la eliminación inapropiadas de residuos peligrosos y productos químicos tóxicos, los riesgos industriales, el rápido crecimiento urbano, la degradación de las fuentes de agua dulce, todos estos fenómenos, entre otros, plantean graves problemas y desafíos a los que se debe hacer frente en muchos lugares del mundo si pretendemos alcanzar un desarrollo sostenible y sólido desde el punto

de vista del medio ambiente. Evidentemente, el grado y la extensión de estos problemas difiere según la situación económica o demográfica particular de cada región o país.

Países desarrollados

En los países de la OCDE se han producido ciertos avances en la lucha contra determinados tipos de contaminación y contra la degradación del medio ambiente, pero quedan aún muchas cuestiones relevantes que habrá que atender urgentemente, como se ha señalado, en lo que respecta a la Comunidad, en los capítulos anteriores. Ahora bien, es obvio que el principal desafío para estos países será lograr un cambio sustancial en los hábitos de consumo para reducir su participación en el uso de los recursos naturales de la Tierra, garantizando al mismo tiempo una continua mejora de la calidad de vida.

Europa central y oriental

En muchas partes de Europa central y oriental, el deterioro del medio ambiente es extremadamente grave. Las anteriores estructuras y políticas socioeconómicas, basadas en una planificación centralizada sin participación del público, han contribuido a que se haya llegado a una situación caracterizada por la ineficacia, el despilfarro y niveles de contaminación elevados.

Países en vías de desarrollo

Es, sin embargo, en los países en vías de desarrollo donde los problemas medioambientales llegan a ser más graves. La degradación del suelo y la desertización, la destrucción de los hábitats, la explotación excesiva de los recursos naturales, el deterioro de los asentamientos humanos y la degradación de las reservas de agua dulce se encuentran entre los problemas ambientales más acuciantes de estos países. La presión demográfica y la pobreza son factores clave en la aparición de unas pautas de desarrollo no sostenibles en muchas de estas naciones. El crecimiento de la población presiona de forma apremiante sobre la frágil base de recursos que satisface las necesidades básicas: una dieta adecuada, agua potable, energía, cobijo y bienes materiales. Al mismo tiempo, la delicada situación económica en la que se encuentran estos países puede obligarles a adoptar estrategias a corto plazo nocivas para el medio ambiente, en un intento de aumentar los ingresos en divisas extranjeras necesarios para responder a las necesidades más inmediatas. La ausencia de controles apropiados, institucionales y de tipo normativo, combinada con la disponibilidad limitada de recursos técnicos, humanos y financieros, exacerba las dificultades y los problemas regionales y locales.

⁽¹⁾ PNUMA: Scientific Assessment of Ozone Depletion, 17. 12. 1991.

⁽²⁾ Mientras que en la actualidad sólo se conocen 1,5 millones de especies, hay estimaciones que indican que el número total de especies bien puede ser diez veces mayor. El número de especies que desaparecen cada día indicado más arriba se ha calculado a partir de esta segunda cifra.

CAPÍTULO 11

COOPERACIÓN INTERNACIONAL

Ni que decir tiene que ninguna nación ni grupo de naciones puede, individualmente, obtener soluciones eficaces a los problemas mencionados. Por el contrario, es esencial asegurar una amplia cooperación internacional y un entendimiento mutuo entre las naciones y los grupos de naciones para que la comunidad planetaria pueda tener una auténtica oportunidad de hallar soluciones justas y sostenibles y de llegar a una situación de equidad intergeneracional e intra-generacional, no sólo en términos de medio ambiente, sino también en lo referente a lo económico y lo político.

A lo largo de los últimos veinte años, la Comunidad ha desempeñado un papel destacado dentro de la actividad internacional en materia de medio ambiente. La Comunidad es parte contratante de unos 30 convenios y acuerdos internacionales, y apoya de forma activa la labor de diversas instituciones internacionales y regionales, como el PNUMA, la CEPE, la OCDE y el Consejo de Europa. Cumpliendo con sus obligaciones establecidas en el Tratado, en la versión modificada por el Acta Única Europea, y de acuerdo con el apartado 1 del artículo 130R del nuevo Tratado de la Unión Europea, el compromiso de la Comunidad en la actuación internacional en favor del medio ambiente progresará a lo largo del periodo que cubre el Programa.

11.1. La posición de la Comunidad sobre los temas clave

En lo que respecta al cambio climático, el compromiso de la Comunidad de estabilizar las emisiones de CO₂, hasta el año 2000, al nivel de 1990, y reducirlas a partir de ese momento, constituyen la base de la posición comunitaria en las actuales negociaciones con vistas a un convenio marco global sobre el cambio climático. Debe también impulsarse la elaboración de protocolos complementarios en los que se definan unos objetivos específicos y unos compromisos mundiales en relación con las emisiones y los sumideros de carbono, en particular los bosques, de acuerdo con dicho convenio. El objetivo final a escala mundial que debe fijar el convenio, es la estabilización de las concentraciones de gas con efecto invernadero a un nivel que asegure la ausencia de efectos peligrosos sobre el clima mundial derivados de las actividades humanas y acordar un plazo suficientemente amplio para permitir a los ecosistemas su adaptación natural. Este convenio debería asimismo tener en cuenta la común responsabilidad de las Partes, con sus características diferenciadas, reconociendo que la forma en la que hayan de hacer efectivos sus compromisos podrá depender de su nivel de desarrollo y de la importancia de sus emisiones de gases de invernadero.

La Comunidad es parte contratante en el Convenio de Viena para la protección de la capa de ozono y del Protocolo de Montreal sobre las sustancias que agotan la capa de ozono. La Comunidad ha decidido introducir unas medidas unilaterales de control que son más severas de lo que exige el Protocolo. Dadas las nuevas pruebas científicas, la Comunidad apoyaría la propuesta del calendario de eliminación progresiva acordado en junio de 1990, e instaría a todas las Partes del Protocolo de Montreal a adoptar medidas más estrictas en la línea de la normativa comunitaria.

El convenio que se adoptará en UNCED sobre la diversidad biológica debería dejar constancia de que la con-

servación de la diversidad biológica, en beneficio de las generaciones actuales y futuras, es una responsabilidad común de la humanidad, y debería garantizar su protección a tres niveles: la diversidad genética dentro de cada especie, a fin de preservar su potencial evolutivo; la diversidad de las propias especies; y por último la diversidad de los ecosistemas en los que se encuentran las especies. La conservación ex situ habría de considerarse como un complemento de la conservación in situ, sin sustituirla nunca. El convenio sobre diversidad biológica debería también atender a las cuestiones relacionadas con los recursos biogenéticos y el control de los riesgos de la biotecnología.

La declaración prevista en UNCED sobre la gestión y el desarrollo de todos los bosques (templados, boreales y tropicales) debería incorporar el compromiso de celebrar, lo antes posible, un convenio internacional sobre bosques. Además, se requerirá la participación activa del ITTO y del GATT a fin de tratar la cuestión específica del comercio internacional de madera tropical, con vistas a reconciliar, entretanto, los imperativos ambientales y las actividades comerciales legítimas. La asistencia en el sector forestal requiere cooperación y coordinación. La reestructuración del Plan de Acción sobre Bosques Tropicales, que implica un cambio de planteamiento centrado sobre los países receptores en vez de sobre los países productores, puede ayudar a estos últimos a gestionar sus propios recursos forestales de forma sostenible.

De acuerdo con el mandato del Consejo Europeo y de la Cumbre Económica del G-7, la Comisión ha puesto en marcha un programa piloto para la conservación de la mayor pluviselva del mundo. Se trata de una iniciativa excepcional en la que la Comisión participa con el Gobierno brasileño y con el Banco Mundial, con un costes total de 250 millones de dólares estadounidenses, y que

situará a la Comunidad en una posición favorable en la recta final hacia la Conferencia de la UNCED (Rio, junio de 1992). Se confía en que los resultados puedan aplicarse con éxito a otras regiones.

11.2. Otras cuestiones prioritarias importantes a escala internacional

La Comunidad está próxima a adoptar una nueva regulación para adecuar su legislación a los procedimientos existentes de «consentimiento previo con conocimiento de causa» de clasificación sobre información en el caso del comercio internacional de sustancias químicas tóxicas y plaguicidas. La elaboración de acuerdos internacionales jurídicamente vinculantes destinados a imprimir mayor rango a las orientaciones adoptadas en Londres por el PNUMA sobre el intercambio de información sobre sustancias químicas en el comercio internacional y del Código de Conducta de la FAO sobre la distribución de plaguicidas constituirían un importante avance. Sería también muy deseable establecer este tipo de procedimientos para reducir los riesgos inherentes al comercio internacional de organismos genéticamente modificados.

En lo que se refiere a los residuos peligrosos, los esfuerzos irán dirigidos a garantizar la aplicación lo más amplia posible de las disposiciones del Convenio de Basilea, y hacia la aprobación de un protocolo específico del Convenio sobre responsabilidad e indemnización. Al mismo tiempo, deberá prohibirse, de acuerdo con el Convenio de Lomé y los demás convenios regionales pertinentes, la exportación de residuos peligrosos a países que no puedan tratar y eliminar dichos residuos en condiciones tan estrictas como las que son aplicables en el país de origen.

La Comunidad consolida su compromiso en todas las iniciativas destinadas a proteger los mares regionales y los ríos internacionales. Además de su participación en los acuerdos vigentes para la protección del Mediterráneo y del mar del Norte, la Comunidad tiene intención de convertirse en parte contratante del Convenio de Helsinki sobre la protección del medio ambiente marino en la Región del mar Báltico. Participa también en las negociaciones para la elaboración de un convenio marco sobre la protección y el uso de los ríos transfronterizos y los lagos internacionales, y en una serie de acuerdos sobre varias cuencas fluviales europeas, entre las que figura la del Danubio. La Comunidad Europea ya suscribió en 1990, junto con Alemania y la República Checoslovaca, un convenio sobre el Elba, y próximamente se celebrará otro sobre el Oder. A través de su programa MEDSPA, la Comunidad apoya activamente el Programa de Medio Ambiente para el Mediterráneo lanzado conjuntamente por el Banco Mundial y el BEI. Este plan proporciona un buen ejemplo de cooperación interinstitucional para la protección del medio ambiente que podría ampliarse a otras regiones.

11.3. Cooperación mundial

Las actuales negociaciones sobre cuestiones medioambientales de alcance mundial están poniendo de manifiesto, cada vez con mayor insistencia, que una estrategia coherente y eficaz para responder a estos retos requiere un esfuerzo conjunto por parte de los países industrializados y los estados en vías de desarrollo. La cooperación científica y tecnológica debe reforzarse a fin de incrementar la capacidad técnica autóctona, y debe acelerarse el flujo de conocimientos técnicos y de tecnologías con la participación activa de todos los agentes involucrados, sobre todo en la esfera comercial.

Debe darse gran prioridad a la creación de recursos financieros nuevos y adicionales que cubran los costes suplementarios que podrían tener que soportar los países en vías de desarrollo como consecuencia de las medidas de protección del medio ambiente mundial acordadas internacionalmente. En sus conclusiones del 12 de diciembre de 1991 sobre la UNCED, el Consejo de medio ambiente reconoció la necesidad de disponer de recursos financieros nuevos y adicionales para asistir a los países en vías de desarrollo en su tarea de hacer frente a los problemas ambientales de alcance mundial. Se insistió también en que el Fondo Mundial para el Medio Ambiente debería desempeñar una función destacada, como mecanismo financiero multilateral, en la resolución de los problemas ambientales de los países en desarrollo que afectan a todo el planeta, aunque su estructura y sus procedimientos habrían de diseñarse y adaptarse de modo que tuvieran en cuenta las necesidades de los estados participantes. La Comunidad, como tal, debería ser parte del GEF a fin de garantizar una máxima eficacia en la utilización de los fondos comunitarios que ya se han destinado a proyectos mundiales y relacionados con el medio ambiente.

La experiencia reciente ha demostrado que los temas relacionados con el comercio y el medio ambiente están adquiriendo una importancia creciente al fortalecerse y ampliarse las políticas y estrategias ambientales a nivel tanto nacional como internacional. Ante este hecho, es esencial acelerar el diálogo sobre las interrelaciones entre las políticas de medio ambiente y comerciales en todos los foros correspondientes, sobre todo en el GATT. Este diálogo debería ser una de las principales prioridades posteriores al Uruguay-Round; Como cuestión de principio habría que evitar el uso unilateral de instrumentos comerciales para proteger el medio ambiente y reconocer el papel fundamental del comercio internacional para promover y establecer un desarrollo sostenible.

11.4. Cooperación regional

Es especialmente importante reforzar la cooperación regional para atacar los problemas transfronterizos específicos. Para evitar la transposición de problemas ambientales o las transferencias de contaminación de un país a sus vecinos, se hace necesario introducir consideraciones ambientales en los instrumentos regionales de cooperación y establecer y hacer cumplir eficazmente los correspondientes acuerdos jurídicos. Por tanto, deberá concederse prioridad a la adopción de normas eficaces para la

gestión y la protección de los recursos ambientales compartidos a fin de prevenir efectos transfronterizos perjudiciales, así como a los acuerdos de responsabilidad civil y de indemnización por daños al medio ambiente.

En este contexto, la Comunidad debe apoyar activamente las iniciativas regionales, sobre todo dentro de la CEPE y el Consejo de Europa, mediante su participación en el nuevo convenio sobre la evaluación del impacto ambiental en un contexto transfronterizo, en las negociaciones para la prevención y el control de los efectos transfronterizos de los accidentes industriales y en las deliberaciones sobre la responsabilidad civil por perjuicios debidos a actividades peligrosas para el medio ambiente.

11.5. Cuestiones de orden institucional

Para resolver los conflictos ambientales que están surgiendo, es necesario mejorar y fortalecer las instituciones internacionales existentes, en particular el PNUMA, y

lograr una mayor coordinación entre ellas, para garantizar el uso óptimo de los recursos.

Debería hacerse un esfuerzo especial por alcanzar una mejor comprensión científica de los procesos ecológicos y por mejorar la recopilación y difusión de información sobre el medio ambiente, con el fin de obtener una base sólida para la actuación internacional en este terreno. En este sentido, debería considerarse la posibilidad de crear una red internacional de agencias de medio ambiente.

Por último, hay que hacer notar que el rápido desarrollo de la legislación internacional en materia de medio ambiente a lo largo de las últimas dos décadas no siempre ha ido a la par con esfuerzo por hacer cumplir los convenios y acuerdos que ya existían. Por esta razón, es esencial establecer mecanismos adecuados que permitan supervisar el cumplimiento de los acuerdos regionales e internacionales sobre medio ambiente. También hay que ocuparse de las cuestiones relacionadas con la prevención y la resolución de conflictos en este ámbito, garantizando la participación de todos los agentes internacionales implicados.

CAPÍTULO 12

COOPERACIÓN BILATERAL

Los temas de medio ambiente aparecen ahora reflejados en los vínculos de cooperación bilateral que establece la Comunidad con sus interlocutores en todo el mundo. La cooperación con otros países industrializados, con vistas a lograr una mejor coordinación de las políticas ambientales y una respuesta más eficaz a los retos ambientales comunes ha ido creciendo de forma continua, particularmente mediante la participación activa en la labor de la OCDE. Asimismo es necesario reforzar sustancialmente los actuales mecanismos de consulta e intercambio de información sobre temas medioambientales entre la Comunidad y sus principales interlocutores, a saber, los EEUU, Canadá, Japón y Australia. En el contexto paneuropeo, el acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo requiere una convergencia progresiva de las políticas de medio ambiente de la Comunidad y de los países de la AELC. Dicha convergencia debería reflejarse progresivamente en los foros internacionales, donde las posiciones adoptadas por ambos grupos de países ya revelan preocupaciones y objetivos similares.

Habrà que intensificar y ampliar la cooperación ambiental con los países industrializados. Es importante, sobre todo, lograr una mayor convergencia entre las políticas de medio ambiente, especialmente en lo que respecta a las medidas que podrían influir decisivamente en la posición competitiva de la industria. Resulta esencial evitar que la aplicación de las políticas de medio ambiente tenga efectos perjudiciales sobre la competitividad de un país o grupo de países frente a los demás estados industrializados.

Sin embargo, y como es obvio, resulta particularmente prioritario intensificar la cooperación ambiental con los países en vías de desarrollo y con los de Europa Oriental, dada la situación especialmente grave del medio ambiente en estos estados.

12.1. Países en vías de desarrollo

La Comunidad tiene el compromiso de asistir a los países en vías de desarrollo en su tarea de hacer frente a los problemas ambientales cada vez más acuciantes a los que están expuestos, y de alcanzar un desarrollo sostenible. En la actualidad, la Comunidad y los Estados miembros aportan en torno al 47 % del total de la ayuda oficial al desarrollo, lo cual representa el 0,45 % del PNB (más del doble de lo que aportan los EEUU o Japón). La Co-

munidad y los Estados miembros seguirán intensificando estos esfuerzos: aparte de los recursos financieros adicionales que serán necesarios para fomentar la participación de los países en vías de desarrollo en las medidas destinadas a resolver los problemas ambientales mundiales, se debe aumentar la ayuda oficial al desarrollo y movilizar nuevos recursos financieros, especialmente los privados, para financiar proyectos y programas de desarrollo sostenibles y racionales desde el punto de vista del medio ambiente.

La Comunidad y sus Estados miembros volvieron a confirmar, en diciembre de 1991, su compromiso de alcanzar el objetivo aceptado de la ONU que consiste en dedicar el 0,7 % del PNB para ayuda al desarrollo al Tercer Mundo, para ayudar a los países en vías de desarrollo a aplicar, a nivel nacional, políticas de desarrollo sostenible.

Además, la coordinación entre la ayuda comunitaria y los programas bilaterales de los Estados miembros se ha ido incrementando con el paso del tiempo, con el fin de responder de forma coherente y eficaz a las necesidades de los países receptores. La Comunidad se esfuerza también por una coordinación cada vez más estrecha en la programación de las ayudas a largo plazo, en la convicción de que nuestros interlocutores no deberían encontrarse con recomendaciones, prioridades y procedimientos administrativos contradictorios por parte de los diversos organismos europeos que les hacen llegar sus donaciones. Esta coordinación incluye también a otros organismos multinacionales de ayuda.

Los países de África, el Caribe y el Pacífico (ACP)

En los últimos años, en la Comunidad se ha realizado un esfuerzo considerable por aumentar los recursos que se destinan a la cooperación con los países en vías de desarrollo, y por que éstos se concedan, en mayor medida, a fondo perdido. Desde 1963 existe una amplia relación de cooperación con los países ACP. La protección del medio ambiente y el desarrollo sostenible desempeñan un papel de importancia creciente en estas relaciones. Estos temas forman el núcleo del IV Convenio de Lomé, que se firmó en diciembre de 1989 y entró en vigor en septiembre de 1991 (1). El Convenio subraya que «*el desarrollo se basará en un equilibrio sostenible entre sus objetivos económicos, la gestión racional del medio ambiente y la revalorización de los recursos naturales y humanos ... debe concederse prioridad a la protección ambiental y a la conservación de los recursos naturales, que constituyen condiciones esenciales para un desarrollo sostenible y equilibrado desde un punto de vista tanto económico como humano ... la cooperación entrañará una mutua responsabilidad por la conservación del patrimonio natural.*»

En un título específico del Convenio se enumeran los principios y prioridades principales de la cooperación ACP/CE en materia de medio ambiente, y se incluyen disposiciones para el examen de todos los proyectos y programas con vistas a su impacto ambiental, sobre la publicación de información adecuada sobre los plaguicidas y otras sustancias químicas tóxicas, así como otras medidas por las que se prohíbe la exportación de residuos radiactivos o peligrosos de la Comunidad a los países ACP.

En lo que se refiere a los recursos financieros, la Comunidad pondrá a disposición de los estados ACP, en el

contexto del Cuarto Convenio de Lomé, 12 000 millones de ecus a lo largo de 5 años, en su mayor parte en forma de subvenciones. Entre 1986 y 1989 se financiaron 230 proyectos para combatir la desertización, por un total de 1 700 millones de ecus, a los que hay que añadir los proyectos para la gestión de los recursos marinos, el fomento de las energías renovables e intervenciones similares. Tras la primera evaluación de los programas indicativos de Lomé IV, se calcula que se asignará un importe de 400 millones por año para programas de medio ambiente.

Los países de Asia y América Latina (ALA)

La evolución de la dimensión ambiental en el Convenio de Lomé tiene un paralelismo con la evolución de las orientaciones políticas que gobiernan la cooperación con los países ALA. De acuerdo con las nuevas directrices que se establecieron a principios de 1991, la protección del medio ambiente figura entre las áreas prioritarias de cooperación. Un 10 %, como mínimo, de la cantidad total disponible para la cooperación técnica y financiera con los países ALA (2 750 millones de ecus para el periodo 1991/1995) deben destinarse a proyectos de protección del medio ambiente. Las nuevas directrices también subrayan la necesidad de integrar la evaluación ambiental en el proceso de desarrollo en su conjunto, con la finalidad de asegurar una protección a largo plazo de los recursos naturales y un desarrollo sostenible.

Los países mediterráneos no comunitarios

Análogamente, las nuevas orientaciones políticas con respecto a la cooperación con los países mediterráneos no comunitarios para el periodo 1992/1996 prevén un refuerzo de la cooperación regional en el sector del medio ambiente. Los correspondientes proyectos regionales (por ejemplo, la lucha contra la contaminación marina y la gestión de las zonas costeras) se realizarán mediante una cooperación horizontal fuera de los acuerdos bilaterales. Gran parte de las asignaciones horizontales para el Mediterráneo, que ascienden a 230 millones de ecus, se dedicarán a proyectos de demostración y de formación. Se cuenta con que el BEI asigne unos 1 800 millones de ecus en concepto de préstamos a la región para los proyectos en cuestión. Además, la protección del medio ambiente es uno de los objetivos prioritarios para la asignación de fondos conforme a los protocolos financieros bilaterales (1 075 millones de ecus en partidas presupuestarias y 1 300 millones de ecus en préstamos del BEI). MEDSPA, un programa de subvenciones para el medio ambiente que sufraga los gastos de asistencia técnica en los países no comunitarios del Mediterráneo, puede también desempeñar un papel importante en esta área. En su conjunto, los elementos antedichos constituyen un conjunto coherente de instrumentos financieros que podrían contribuir de modo significativo a la realización de los compromisos y objetivos acordados por los estados ribereños, la Comunidad, el BEI y el Banco Mundial cuando adoptaron, en 1990, la Carta de Nicosia.

(1) DO nº L 229 de 17. 8. 1991.

La cuestión de las prioridades

Si bien la definición de objetivos prioritarios de la cooperación en el terreno del medio ambiente con nuestros interlocutores ACP, ALA y del Mediterráneo debe ser el resultado de un diálogo bilateral que tenga en cuenta las necesidades y las prioridades específicas de cada país, es evidente que, para que la cooperación ambiental funcione eficazmente, hay que poner especial énfasis en la creación de instituciones y en la mejora de las capacidades técnicas autóctonas en los países en vías de desarrollo. Ningún programa de asistencia puede tener éxito si el país receptor carece de las técnicas, los medios de gestión y la capacidad organizativa para formular y aplicar unas políticas adecuadas de protección ambiental y desarrollo sostenible. El refuerzo de la cooperación científica y tecnológica con los países en vías de desarrollo es de importancia capital; deberían continuarse y ampliarse los programas existentes de investigación y formación común en el sector del medio ambiente y del desarrollo. En lo referente a la asignación de fondos y a la elección de proyectos, hay que conceder también gran prioridad a las programaciones cruciales para el proceso de desarrollo, tales como la utilización eficaz de la energía y el desarrollo de fuentes de energía renovables, la lucha contra la degradación del suelo y su restauración, contra la desertización y la deforestación, así como la protección y la gestión de los recursos de agua dulce.

Finalmente, la Comunidad establecerá las debidas garantías ambientales para los niveles de programa y proyecto, tal y como se reconoce, entre otros, en el IV Convenio de Lomé y en la Resolución sobre medio ambiente y desarrollo adoptada por el Consejo de Desarrollo en mayo de 1990 ⁽¹⁾.

12.2. Europa central y oriental

Los profundos cambios políticos que se han producido en Europa central y oriental han influido considerablemente en los temas de política internacional, entre los cuales las cuestiones ambientales figuran a la cabeza de la lista de prioridades. Los nuevos gobiernos democráticos han subrayado que la mejora de las normas ambientales y la protección de la salud humana y de la calidad de vida son prioridades a las que debe atenderse paralelamente al proceso de reforma y liberalización económica.

La degradación del medio ambiente es grave en muchas regiones de la Europa central y oriental; en algunas zonas, los daños que ya se han producido podrían ser irreversibles. Si bien el alcance y el tipo de degradación varía según el país y la región, prevalecen unos problemas comunes. Entre éstos figuran el extenso deterioro de los bosques por la lluvia ácida (se afirma que están afectados

hasta un 75 % de los bosques de Polonia) y el envenenamiento de sistemas fluviales enteros (el agua del Vístula no es adecuada ni siquiera para usos industriales). Existe un riesgo permanente de accidentes industriales graves, sobre todo en el sector nuclear y el químico.

Muchos de los problemas tienen una dimensión regional transfronteriza: la cuenca del Vístula incluye la mayoría de los países de Europa oriental y el Elba pasa por Checoslovaquia y Alemania, la cuenca del Danubio abarca la mayoría de los países del sur: su contaminación se extiende al Mar Báltico, al Mar del Norte y al Mar Negro. En la *Figura 10* se indican los efectos relativos de las sedimentaciones del SO₂ y NO_x en Europa debidas a emisiones procedentes de la totalidad de Europa en 1990. De la *Figura 11*, en la que aparecen las sedimentaciones previstas para 2000 a partir de la hipótesis más estricta para la CE (véase «acidificación») y las reducciones que se esperan en los países de Europa central y oriental (basadas en las empresas actuales), se deduce la importancia de adoptar un punto de vista panauropeo por lo que respecta a estas sedimentaciones.

Acuerdos de Asociación

El 31 de diciembre de 1991, la Comunidad estableció Acuerdos de Asociación con Polonia, la República Federal Checa y Eslovaca y Hungría. Estos Acuerdos proporcionan un marco a largo plazo dentro del cual se desarrollarán las relaciones entre la Comunidad y estos países, incluida la cooperación en materia de medio ambiente. Se están negociando actualmente acuerdos similares con Rumania y Bulgaria, y están en fase de preparación los Acuerdos sobre Comercio y Cooperación con los Estados Bálticos y con Albania, que también incluirán disposiciones sobre el medio ambiente.

PHARE, Estrategia en el sector del Medio Ambiente y Programas Regionales

Desde el principio mismo, la protección del medio ambiente ha sido parte integral del programa comunitario PHARE de asistencia a la reforma económica en Europa central y oriental. Diseñado inicialmente para ayudar a Polonia y Hungría, hoy por hoy abarca también la República Federal Checa y Eslovaca, Rumania, Yugoslavia y Bulgaria.

Los programas de medio ambiente de PHARE se lanzaron en Polonia (22 millones de ecus), Hungría (25 millones de ecus), la República Checa y Eslovaca (30 millones de ecus) y la antigua RDA (20 millones de ecus). Dado que estos programas incluían un número relativamente elevado de actividades diferentes, se crearon unos equipos de asistencia técnica, financiados por PHARE, en los respectivos ministerios de medio ambiente, para asistir en la elaboración y aplicación del programa. La experiencia de los programas PHARE 1990, basados mayormente en «shopping lists» de proyectos, subrayó la necesidad de una enfoque más estratégico de los problemas ambientales de la región.

⁽¹⁾ Resolución 6723/90 de 29. 5. 1990.

FIGURA 10: PRECIPITACIONES DE SO₂ Y NO_x PROCEDENTES DE TODAS LAS FUENTES EUROPEAS SUPERIORES A LAS CARGAS CRÍTICAS EN 1990

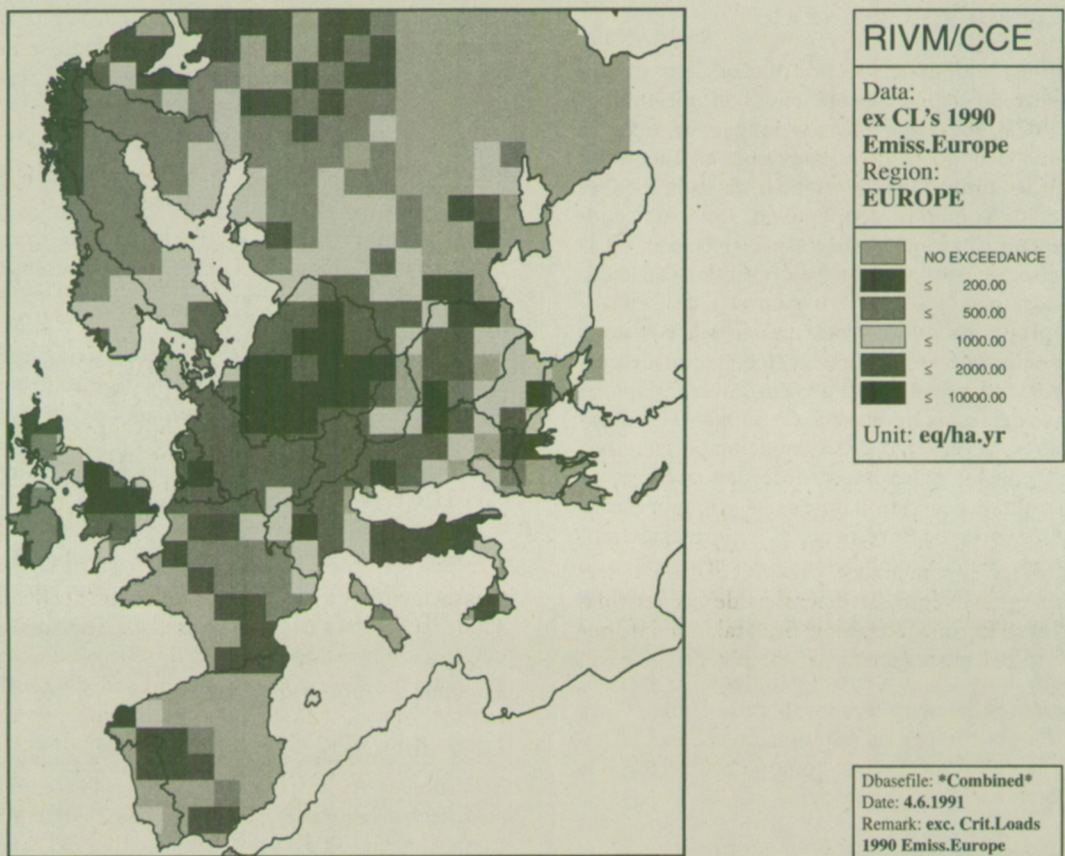
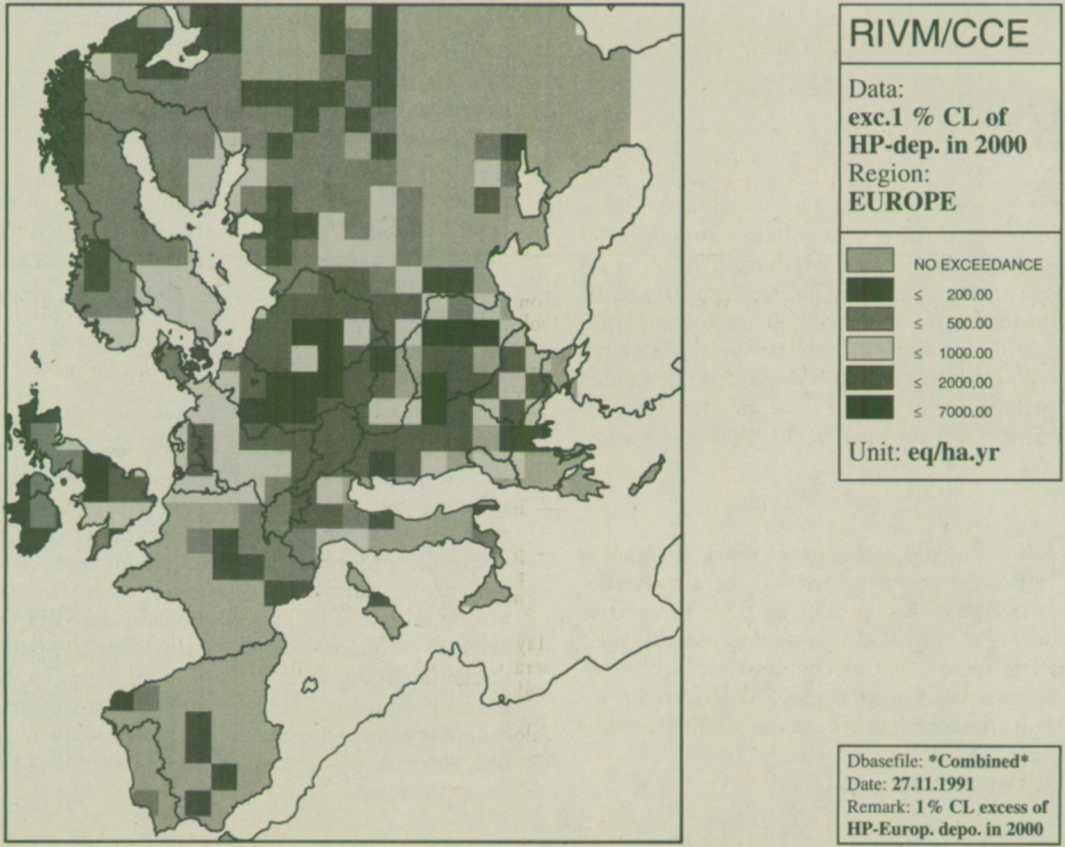


FIGURA 11: PRECIPITACIONES DE SO₂ Y NO_x PROCEDENTES DE FUENTES EUROPEAS SUPERIORES A LAS CARGAS CRÍTICAS EN EL AÑO 2000 SEGÚN LA HIPÓTESIS COMUNITARIA DE PRECIOS ELEVADOS Y LAS REDUCCIONES PREVISTAS EN OTROS PAÍSES EUROPEOS



Consecuentemente, el Grupo de Trabajo sobre el Medio Ambiente del G-24 y los Ministros de Medio Ambiente reunidos en el Castillo de Dobris en junio de 1991 dieron el visto bueno a una «Estrategia de la CEE en el Sector del Medio Ambiente», que cubre un periodo de 3 años. En dicha estrategia se determinan una serie de objetivos políticos y de prioridades entre las que se incluyen la concienciación del público, el fortalecimiento y la expansión de los marcos institucional, político y normativo y la transferencia de información y tecnología. Esta estrategia constituye la base de los programas PHARE de medio ambiente para Polonia (35 millones de ecus), Hungría (10 millones de ecus), Rumania (1,15 millones de ecus), Bulgaria (15 millones de ecus) y la República Checa y Eslovaca (5 millones de ecus).

En vista del carácter transfronterizo de la mayoría de los problemas ambientales, el primer programa regional de medio ambiente dentro de PHARE, con una aportación comunitaria de 20 millones de ecus, se lanzó en 1991. Este programa incluye iniciativas para la cuenca del Danubio, el Triángulo Negro, la extensión de las actividades CORINE a Europa central y oriental, un informe sobre el estado del medio ambiente en Europa e investigación aplicada.

Seguridad nuclear y protección contra las radiaciones

Dentro del Programa de Medio Ambiente de PHARE, se han asignado 15 millones de ecus del presupuesto de 1991 a un programa regional de seguridad nuclear.

El Programa de Asistencia Técnica para los países de la antigua URSS incluye un programa para el sector de la energía que pone a disposición 53 millones de ecus para seguridad nuclear. El reciente acuerdo de cooperación con los países de la antigua URSS sobre seguridad nu-

clear, así como la Carta Europea de la Energía y los subsiguientes Protocolos ofrecerán unas posibilidades más amplias.

Perspectivas de futuro

La tarea a la que se enfrentan estos gobiernos es ingente: un progreso sustancial y duradero sólo podrá alcanzarse con asistencia exterior, especialmente de la Comunidad.

Durante el periodo cubierto por la actual Estrategia en el Sector del Medio Ambiente se determinarán importantes cambios políticos, se fortalecerán los marcos y las capacidades institucionales y normativas y se reforzará el vínculo entre las reformas ambientales y las económicas. Pero la inversión financiera necesaria para reducir la contaminación hasta un nivel de carga crítica y avanzar hacia un uso sostenible de los recursos naturales en Europa central y oriental está muy por encima de las disponibilidades del programa PHARE y de los demás programas G-24.

Consecuentemente, a medida que nos acercamos al año 2000, van a ser, cada vez más, los sectores privados y públicos de los propios países de Europa central y oriental quienes asuman la responsabilidad de generar las inversiones que se requieren para reducir la contaminación en la fuente. Ello obligará a modificar de forma fundamental las políticas de precios, a hacer grandes inversiones en nuevos equipos y tecnologías, e incluso a clausurar totalmente algunas de las instalaciones de producción más contaminantes. Serán necesarias importantes créditos y políticas previsoras de préstamo por parte de las instituciones bancarias nacionales e internacionales. En este contexto la función del Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD), de reciente creación, será crucial; de hecho, el BERD ha lanzado ya sus primeros programas de préstamos en el sector medioambiental de Europa central y oriental.

Cuadro 19: Temas ambientales de alcance mundial

Objetivos	Metas hasta el año 2000	Medidas necesarias	Principales agentes
1. Conservación de la diversidad biológica global	— Frenar el deterioro de los ecosistemas y hábitats necesarios para mantener la diversidad de las especies y dentro de cada especie	— Convenio mundial sobre diversidad biológica — Estrategias nacionales y regionales en relación con la diversidad biológica — enfoque preventivo, EIA — inventarios — protección de los bosques, zonas húmedas y otros ecosistemas ricos en especies — Mayor asistencia técnica y financiera a los países en vías de desarrollo — Valoración de los recursos biológicos	Comunidad internacional Todos los países (CE + EM) Países industrializados (incluida la CE) ídem

Objetivos	Metas hasta el año 2000	Medidas necesarias	Principales agentes
2. Control del calentamiento mundial	— Estabilización de las emisiones de CO₂ a los niveles de 1990 — Limitación o reducción de las emisiones de CH₄ — Mayor eficacia energética — Protección/mejora de las reservas y los sumideros de gases de invernadero	— Convenio sobre el cambio climático mundial — Protocolo sobre la reducción de las emisiones de CO₂ — Protocolo sobre la limitación de las emisiones de CH₄ — Mayor asistencia técnica y financiera a los países en vías de desarrollo y los de Europa central y oriental — Estrategias nacionales y regionales: — inventarios de los gases de invernadero y sus sumideros — mayor eficacia energética — fomento de las fuentes renovables de energía — incentivos económicos y fiscales	Comunidad internacional Cada uno de los estados, regiones, incluida la CE y los EM
3. Protección de la capa de ozono	— Eliminación progresiva de la producción y del uso de CFC, halones, tetracloruro de carbono y 1,1,1 triclouroetano	— Plena aplicación del Protocolo de Montreal (incl. la asistencia técnica y financiera) — Examen de los datos científicos y respuesta — Reglamentos CE	Comunidad internacional ídem CE + EM
4. Protección de los bosques	— Mantenimiento/recuperación de los bosques, como mínimo al nivel de 1990 — Programas importantes de repoblación forestal para las zonas forestales tropicales, templadas y boreales — Protección integrada/gestión sostenible de las zonas forestales	— Acuerdo global sobre protección, desarrollo y gestión de los bosques — Aplicación de las disposiciones sobre bosques incluidas en los convenios mundiales sobre diversidad biológica y cambio climático — ITTO «Target 2000» sobre comercio de madera — Reducción del consumo de madera, incluyendo el fomento del reciclado de papel y cartón — Reestructuración de las correspondientes organizaciones internacionales, por ejemplo ITTO, TFAP, PNUMA — Estrategias nacionales para el fomento, la mejora y la protección de los bosques — Finalización del programa piloto sobre la pluviselva brasileña; ampliación a otras zonas forestales — Mayor asistencia técnica y financiera a los países en vías de desarrollo — Supervisión de las zonas forestales en todo el mundo, incluyendo métodos de teledetección	Comunidad internacional + ITTO ídem Países productores e importadores, ITTO, CE, GATT ídem Comunidad internacional Todos los países Brasil, CE, Banco Mundial, G-7, otros países Comunidad internacional, CE ídem

Objetivos	Metas hasta el año 2000	Medidas necesarias	Principales agentes
5. Promoción del desarrollo sostenible	— Aliviar la presión sobre el medio ambiente en los países en vías de desarrollo, debida al aumento demográfico y a la pobreza — Integración de los objetivos y criterios medioambientales en los programas de reforma macroeconómicos — Solución de problemas críticos para el proceso de desarrollo en los países en desarrollo y en Europa central y oriental — demanda y abastecimiento de energía — degradación del suelo y desertización — recursos hídricos	— Aprobación y aplicación de la «Agenda 21» — Aplicación eficaz de las disposiciones sobre desarrollo sostenible de Lomé IV — Aplicación eficaz de las directrices ambientales de cooperación entre la CE y los países ALA — Aplicación eficaz de la Carta de Nicosia — Programas nacionales y regionales PHARE — Mayor asistencia técnica y financiera a todos los países en vías de desarrollo en la formulación y aplicación de programas nacionales y regionales de desarrollo sostenible — fortalecimiento de las instituciones — recursos financieros — transferencia, cooperación y asistencia científica y técnica — Mayor concienciación en materia de salud pública y medio ambiente — gobierno, autoridades locales y regionales y otras instancias decisorias — público en general — Códigos de conducta para empresas — Inversiones en limpieza ambiental en los países que anteriormente tenían economía planificada	Participantes en la UNCED EC + ACP EC + ALA Países mediterráneos CE, BEI, PAM, Banco Mundial Comunidad internacional, CE, Banco Mundial, G-24, BEI, empresas multinacionales, instituciones financieras, organismos científicos y tecnológicos Comunidad internacional, Cada uno de los países, ONG Comunidad internacional, CE, EM, empresas Comunidad internacional, CE, PHARE, Banco Mundial, BEI, BEID, instituciones financieras

CAPÍTULO 13

UNCED: LA CONFERENCIA DE MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO DE LAS NACIONES UNIDAS

Del mismo modo que la Conferencia de Estocolmo de 1972 creó una nueva conciencia y preocupación por el medio ambiente en un amplio foro internacional, también la Conferencia de las Naciones Unidas que se celebrará en Río de Janeiro en 1992 servirá para encauzar la voluntad y el compromiso político hacia una acción eficaz en una nueva dimensión. El objetivo básico de la Conferencia es elaborar estrategias y medidas que detengan e inviertan los efectos de la degradación ambiental y fomenten en todos los países un desarrollo sostenible y

racional desde el punto de vista del medio ambiente. Deberá por tanto marcar la transición de un modelo de desarrollo casi exclusivamente destinado a promover el crecimiento económico a un modelo en el cual la protección del medio ambiente y la gestión racional de los recursos naturales se integrarán como componentes de las pautas de desarrollo.

La Comunidad y sus Estados miembros participan de modo activo en el proceso de preparación de la UN-

CED. En octubre de 1991, la Comisión presentó una Comunicación al Consejo («Una plataforma común: Directrices para la Comunidad para UNCED 1992» ⁽¹⁾) en la que se proponían algunas orientaciones básicas que habrían de guiar la postura de la Comunidad en la Conferencia. Esta Comunicación sirvió de base para la aprobación de las conclusiones del Consejo, de 12 de diciembre de 1991, sobre la UNCED, en las que se subrayó, en particular, que si bien el desarrollo sostenible es importante para todos los países, independientemente del estado actual de sus economías, los estados más desarrollados tienen una responsabilidad especial, no sólo en el sentido de perseguir ellos mismos un desarrollo sostenible, sino de ayudar a los demás países a progresar en la misma dirección, en una asociación justa y constructiva basada en la confianza mutua y en la equidad.

Al margen de la esperada adopción de convenios marco sobre cambio climático y diversidad biológica y de una declaración de principios sobre la conservación y el desarrollo de los bosques (incluido el compromiso de concluir, lo antes posible, un instrumento jurídicamente vinculante), entre los resultados de la UNCED deberían figurar dos elementos clave:

- una «Carta de la Tierra» o declaración de los derechos y las obligaciones básicas con respecto al medio ambiente y al desarrollo
- un plan de actuación, «Agenda 21», que constituirá el programa de trabajo acordado por la comunidad internacional para el periodo comprendido entre 1992 y el siglo XXI

Está claro que el resultado de la UNCED influirá profundamente en las acciones, políticas y objetivos de la Comunidad en años venideros. La puesta en práctica de los principios y medidas que se acuerden en la Conferencia requerirán, sobre todo, una nueva evaluación de las propias políticas internas de la Comunidad; en segundo lugar, de conformidad con la Declaración de Dublín, la Comunidad debe proseguir sus esfuerzos por promover actividades internacionales para proteger el medio ambiente y responder a las necesidades y exigencias específicas de sus interlocutores en el mundo en vías de desarrollo y en Europa central y oriental.

Por lo que respecta al vínculo entre los países ACP y la Comunidad en virtud del Convenio de Lomé, el proceso de la UNCED profundizará la reflexión común sobre los programas futuros y contribuirá a fomentar las prioridades compartidas en temas de protección y conservación del medio ambiente.

Las dimensiones interior y exterior de la política ambiental de la Comunidad son indisociables. Ambos aspectos deberán integrarse debidamente a fin de construir una respuesta coherente y eficaz a los complejos problemas del orden del día de la UNCED, teniendo presente que, independientemente de las incertidumbres residuales con respecto a la extensión y la profundidad de los daños que estamos infligiendo a nuestro planeta, todo parece indicar que los riesgos y amenazas que suponen las actuales tendencias de consumo y comportamiento son demasiado grandes para merecer justificación.

(¹) SEC(91) 1693 final de 30. 10. 1991.

TERCERA PARTE

PRIORIDADES, COSTES, REVISIÓN

CAPÍTULO 14

SELECCIÓN DE LAS PRIORIDADES

Dado que el presente programa se centra más sobre la política y la estrategia destinada a modificar las tendencias actuales que sobre las acciones específicas, y dado que está basado en el principio de subsidiariedad y en el concepto de responsabilidad compartida, se trata, más de seleccionar grandes orientaciones que de establecer prioridades concretas. No obstante, en el caso de algunos objetivos a largo plazo, como podrían darse en el sector del transporte o de la energía, hay que adoptar ahora, de forma prioritaria, determinadas medidas, sin las cuales no se alcanzarían los objetivos previstos. En los casos en los que aparece una interacción entre los sectores públicos y privados, el hecho de que los primeros fijen unas normas o establezcan unas directrices puede ser un prerrequisito de actuación para los últimos, indicándose de este modo un orden de prioridad y un calendario distinto en un campo de acción común.

Medidas horizontales

A fin de cambiar los hábitos de consumo y el comportamiento de la sociedad para lograr una mayor compatibilidad con el concepto de desarrollo sostenible, será necesario alcanzar un nuevo equilibrio entre lo que se consideran beneficios a corto plazo para personas u organismos individuales y los beneficios a largo plazo para la sociedad en su conjunto. Aunque el planteamiento normativo seguirá cumpliendo una función importante, no sería posible alcanzar el equilibrio deseado sin añadir unas medidas complementarias. En este sentido, se da prioridad a las siguientes medidas horizontales:

- mejora de los datos: información básica, tendencias, indicadores
- fijación correcta de los precios: internalización de los costes externos mediante mecanismos de valoración y determinación del coste, análisis coste/beneficio, incentivos económicos y fiscales, valoraciones ecológicas, responsabilidad civil, etc
- información, educación y formación de todos los actores económicos, incluidos los políticos, planificadores, gestores, trabajadores, consumidores

- plena integración del medio ambiente en las demás políticas
- aplicación y vigilancia estrictas.

Campos de acción prioritarios

Para conseguir un equilibrio más sostenible entre la actividad humana y el desarrollo socio económico, por una parte, y los recursos y la capacidad regeneradora de la naturaleza, por otra, se da prioridad a los siguientes ámbitos:

- gestión sostenible de los recursos naturales: suelo, agua, zonas naturales y costas
- lucha integrada contra la contaminación
- prevención y gestión de residuos
- reducción del consumo de energías no renovables
- gestión más eficaz de la movilidad
- mejora del medio ambiente urbano
- mejora de la salud y seguridad, poniendo especial énfasis en la evaluación y la gestión del riesgo industrial, la seguridad nuclear y la protección contra las radiaciones.

Se observará que, al respetar el principio de subsidiariedad y el concepto de responsabilidad compartida, que figuran entre las ideas fundamentales del presente Programa, muchas de las acciones previstas se llevarán a cabo a niveles distintos del de la Comunidad. Además, de conformidad con las obligaciones del Tratado sobre la integración del medio ambiente en las demás políticas, algunas de las mencionadas áreas prioritarias se perseguirán, parcial o principalmente, en el ámbito de políticas tales como la agraria, la de energía y la de transporte.

CAPÍTULO 15

LA CUESTIÓN DEL COSTE

Consideraciones generales

Uno de los mayores fracasos de la política económica del pasado ha sido su incapacidad de tener en cuenta o medir con precisión la totalidad de los costes externos que se imponen al medio ambiente. Desde tiempos históricos, el ecosistema terrestre se ha tratado como una fuente inagotable de materias primas, energía, agua etc.

Se consideraba que los ingresos de la sociedad (o su PIB) dependían exclusivamente de los recursos del capital y de la fuerza de trabajo. En la actualidad, sin embargo, ha quedado claro que los ingresos presentes y futuros de la sociedad, así como la producción continuada de bienes y servicios, no dependen tan sólo de la disponibilidad de capital y fuerza laboral sino también de los recursos naturales y del medio ambiente. De no tomar debidamente en consideración el coste y el valor del medio ambiente y la política ambiental, se puede llegar a una visión totalmente errónea de la riqueza y los ingresos de la sociedad y de su auténtico potencial de desarrollo sostenible.

Las políticas destinadas a promover un desarrollo económico están condenadas, en último término, al fracaso si no incluyen la dimensión ambiental como componente integral. Los cambios climáticos, la acidificación, la desertización, las inundaciones, la contaminación y los residuos tóxicos — todos estos problemas que tanto nos preocupan en nuestros días se remontan, en mayor o menor medida, a actuaciones poco previsoras, mediante las que se buscaba un beneficio económico, y que no tuvieron en cuenta los costes ambientales a largo plazo. Del mismo modo que una empresa seria se propone mantener y aumentar su activo e invierte en instalaciones, expande la producción, adquiere nuevos equipos y mejora la calidad de los servicios a fin de cuidar su salud a largo plazo, también nuestro planeta requiere un determinado tipo de «inversiones» para mantenerse como ecosistema sano y asegurar un crecimiento económico sostenible, a largo plazo. Las generaciones futuras dependen de las inversiones que hagamos ahora. Si no realizamos estas inversiones a tiempo, ello podría conducir a la bancarrota de regiones enteras y, en última instancia, de la propia civilización.

Dificultades prácticas a la hora de evaluar el medio ambiente y conservarlo

En primer lugar, no es posible indicar el «coste» potencial que el Programa representará, en su conjunto, para los Estados miembros, las autoridades regionales y locales y los agentes económicos. Si nos hemos de creer el concepto de desarrollo sostenible, los beneficios últimos deberán ser, a la larga, mayores que los llamados costes.

En este contexto, el apartado 3 del nuevo artículo 130R obliga a tomar en cuenta, en todas las ecuaciones de este tipo, el coste real de la «falta de acción»; si no se tienen en cuenta los costes de la «falta de acción», las decisiones acusarán un sesgo contrario a una respuesta política óptima en cuanto a su carácter sostenible. No obstante, aparecen unas cuantas dificultades prácticas:

- i) Frecuentemente, se carece de información sobre el estado físico del medio ambiente, o la información es insuficiente. No se tiene certeza de los límites de tolerancia del medio ambiente.
- ii) Los costes de los daños al medio ambiente (o los beneficios de su reparación) y los costes de la «falta de acción» son difíciles de determinar. Los métodos de cuantificación están en fase experimental.
- iii) Para medir el valor del medio ambiente para las futuras generaciones debemos elegir un parámetro de valoración apropiada, lo cual constituye en sí mismo un tema controvertido.
- iv) A diferencia de las empresas, que emplean el dinero como unidad común de medida, no existe ninguna unidad para las variables ambientales. Ello significa que es difícil comparar entre sí los auténticos costes de oportunidad que supone la mejora de una variable ambiental frente a otra. Además, dado que algunas amenazas para el medio ambiente lo son igualmente para la salud humana, y que, en última instancia, todas las variables ambientales están ligadas entre sí, la política de medio ambiente requiere un planteamiento integrado global.
- v) Las opciones de la Comunidad en materia de política pública no se rigen únicamente por los costes y beneficios ambientales (aún siendo éstos mensurables), sino por otros principios establecidos en el Tratado (por ejemplo, los principios de precaución y prevención, la cohesión social etc).

Al mismo tiempo, conviene dejar claro que determinados aspectos del medio ambiente no tienen precio, o pueden no tener precio, y consecuentemente pueden no ser adecuados para los mecanismos económicos normales de fijación de costes tales como el análisis coste/beneficio o el libre juego de las fuerzas de mercado. Ejemplos de ello serían el nivel adecuado de calidad del agua potable, el último elefante o panda gigante, el canto de los pájaros, algunos aspectos del patrimonio cultural. En los casos en que no es posible realizar la evaluación económica y la determinación de los costes de forma satisfactoria, la evaluación cualitativa representa una herramienta indispensable para acelerar la plena integración de las consideraciones ambientales en el proceso de toma de decisiones y lograr la transición hacia el desarrollo sostenible. A

tal fin habría que seguir desarrollando y afinando instrumentos tales como los indicadores ambientales y las evaluaciones del impacto ambiental.

Con ello no queremos negar la importancia de determinar los costes de las políticas y los programas de medio ambiente. De conformidad con el Tratado, se llevará a cabo un análisis de los costes y beneficios potenciales de la acción y la falta de acción cuando se elaboren propuestas oficiales específicas en la Comisión; se tomarán todas las medidas posibles por evitar la imposición de costes desproporcionados y por garantizar que, a la larga, los beneficios sean superiores a los costes.

Perspectivas de futuro de la evaluación del coste

Debe pues elaborarse, lo antes posible, una estrategia amplia y equilibrada de fijación de objetivos y de su orden de prioridad, basada en una evaluación lo más completa posible de todos los costes y beneficios pertinentes. En esta misma línea, la selección de instrumentos debería ser tal que permitiera alcanzar los objetivos ambientales con un coste mínimo. Por lo que se refiere a esto último, la medida de los costes habría de incluir los costes administrativos o de recursos que sufraga el sector público, así como una evaluación económica de la merma de las existencias de recursos naturales y los costes que para las empresas y los hogares supone el cumplimiento. El siguiente plan de cinco puntos se presenta por adelantado como un conjunto de medidas que deberán adoptarse durante el plazo del Programa a fin de solventar las dificultades a las que nos hemos referido, y diseñar un mecanismo adecuado y eficaz de determinación de los costes que se preste al doble propósito de proteger el medio ambiente y propulsar el desarrollo sostenible:

- Como cuestión prioritaria, los políticos han de disponer de una información más completa sobre el estado

del medio ambiente, de los indicadores pertinentes y de las capacidades de tolerancia, a fin de poder definir mejor los parámetros del desarrollo sostenible.

- Es necesario continuar la labor de investigación para valorar el medio ambiente y tenerlo en cuenta; debería fomentarse, siempre que sea posible, la coordinación internacional y el reparto de tareas en este ámbito. Deberían elegirse unos parámetros de valoración convenientes para salvaguardar los derechos de las futuras generaciones, tomando debidamente en consideración la incertidumbre y los riesgos.
- Habría que poner a punto urgentemente una metodología para delimitar la relación coste/beneficio que podría aplicarse a todos los proyectos y políticas que entrañen una dimensión ambiental. Se debería considerar la conveniencia de incluir o no los costes de los «proyectos extraoficiales de restauración del medio ambiente» en los análisis económicos de la relación coste/beneficio, y en qué condiciones deberían recibir un tratamiento preferente estos proyectos (p. ej., en condiciones de gran incertidumbre).
- Hay que determinar el coste, de la forma más completa posible, de todas las políticas ambientales de la Comunidad y de las demás políticas que inciden sobre el medio ambiente, teniendo en cuenta todos los costes y beneficios de la «acción» y la «falta de acción» de conformidad con el artículo 130R del Tratado. En la medida de lo posible, se debería establecer un orden de prioridad según la cuantía del beneficio.
- A partir de 1995, habría que disponer, en el marco de un proyecto piloto, de informes contables ajustados desde el punto de vista del medio ambiente (de forma que se tengan en cuenta las existencias en recursos naturales del aire, el suelo, el paisaje, el patrimonio etc), en todos los países comunitarios, con vistas a adoptarlos de forma oficial hacia el final de la década.

CAPÍTULO 16

REVISIÓN DEL PROGRAMA

El camino hacia el desarrollo sostenible, tanto dentro como fuera de la Comunidad, será largo. El presente programa comunitario tiene por finalidad iniciar cambios en el comportamiento y las tendencias a nivel de la Comunidad, en los Estados miembros, en el mundo empresarial y al nivel del ciudadano común. El planteamiento adoptado en todas sus partes consiste en determinar

- objetivos, bien específicos o generales, que apunten en la dirección del desarrollo sostenible

- metas para el periodo hasta el año 2000, de forma que haya una medida cuantificable o cualitativa del progreso
- acciones que deberán emprenderse a corto y medio plazo para iniciar la singladura y/o acelerar el progreso.

Dadas las inadecuaciones de los datos básicos y de las tendencias pronosticadas es inevitable que exista una incertidumbre en torno a la validez de determinadas metas o a la urgencia de determinadas acciones. No obstante,

los jefes de estado y de gobierno de la Comunidad han determinado que deberá aplicarse el planteamiento preventivo.

Si bien el Programa prevé como horizonte el final de la década, la intención actual es que se revise en una fase intermedia. Además de la mejora que se espera en la información pertinente y en la disponibilidad de resultados del actual programa comunitario de investigación sobre el medio ambiente (1990-1994), habrá importantes exámenes de las políticas de la Comunidad en los ámbitos

de la industria, la energía, el transporte, la agricultura y los Fondos Estructurales en los próximos años.

Inspirándonos en la analogía del gran buque, que requiere mucho tiempo y espacio para sus maniobras, la fase 1992-1995 debería verse como un periodo de preparación, que ha de cambiar el sentido de la dirección y del compromiso, y la fase 1996-2000 correspondería al funcionamiento a todo vapor. Consecuentemente, se emprenderá una evaluación exhaustiva de la situación, y se publicará, antes de finales de 1995, un informe actualizado sobre el estado del medio ambiente y un examen de la política y estrategia expuesta en el presente Programa.

CONCLUSIÓN

Nos encontramos en un momento decisivo por lo que respecta a la integración de las cuestiones de medio ambiente en la política de la Comunidad. Los efectos del mercado interior, la necesidad de implantar el desarrollo sostenible en las demás políticas y de dar un buen ejemplo al resto del mundo requieren una modificación sustancial de nuestros planteamientos.

El presente Programa constituye, en sí mismo, un punto de inflexión. Por primera vez, se establecen en él, a la vez, una estrategia y un calendario de las medidas necesarias para que la Comunidad progrese hacia una economía sostenible, y para asistir a nuestros vecinos menos desarrollados en esta mismo cometido. Las tareas que plantea el Programa no involucran meramente a las instituciones comunitarias; para que dé resultado, va a requerir una cooperación y un apoyo pleno por parte de todos

los actores. La Comunidad tan sólo puede proporcionar el marco.

La realización del presente Programa y de sus objetivos de desarrollo sostenible constituyen uno de los máximos retos políticos y económicos de la Comunidad desde ahora hasta el año 2000. Es ésta la base de un «planteamiento más ilustrado y más sistemático de la gestión del medio ambiente», que el Consejo consideró, en junio de 1990, una cuestión de urgencia. Si no fuéramos capaces de responder a este desafío, no solo perjudicaríamos con ello a las actuales generaciones, sino también a las generaciones futuras. La Comunidad y todos sus ciudadanos deben asumir sus propias responsabilidades. Es una responsabilidad compartida que requiere una actuación colectiva.

El medio ambiente depende de nuestras actuaciones colectivas. El medio ambiente estará condicionado por las medidas que tomemos hoy.