



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 9.2.2005  
COM(2005) 37 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO Y AL PARLAMENTO  
EUROPEO**

**Revisión en 2005 de la Estrategia de la Unión Europea para un desarrollo sostenible:  
Primer balance y orientaciones futuras**

{SEC(2005) 225}

## ÍNDICE

<i>Prólogo</i> .....	4
<i><u>Parte I: Desarrollo sostenible – El reto</u></i> .....	7
1. <i>Introducción</i> .....	7
2. <i>Enfoque comunitario del desarrollo sostenible</i> .....	9
3. <i>Por qué una revisión</i> .....	10
4. <i>Balance de los progresos</i> .....	11
<i><u>Parte II: Afrontar el reto</u></i> .....	21
5. <i>Orientaciones futuras</i> .....	21
5.1. <i>Reafirmar los principios esenciales de la Estrategia de la Unión Europea para un desarrollo sostenible</i> .....	21
5.2. <i>Reafirmar el nuevo enfoque relativo a la elaboración y la coherencia de las políticas</i> .....	21
5.3. <i>Seguir haciendo hincapié en las principales tendencias insostenibles y estudiar con mayor detenimiento las relaciones entre ellas</i> .....	23
5.4. <i>Establecer objetivos y plazos</i> .....	23
5.5. <i>Garantizar un seguimiento eficaz</i> .....	24
5.6. <i>Favorecer la implicación y mejorar la cooperación con los actores públicos y privados a todos los niveles</i> .....	25
6. <i>Próximas etapas</i> .....	25

## Prólogo

El desarrollo sostenible no constituye solamente un objetivo fundamental de la Unión Europea sino también un desafío de alcance planetario al que se enfrentan todos nuestros socios en el mundo y que plantea cómo reconciliar el desarrollo económico, la cohesión social, la equidad entre el norte y el sur y la protección del medio ambiente. Su importancia queda reflejada en el Tratado de la UE y confirmada en la Constitución, que insta a la Unión a obrar *«en pro del desarrollo sostenible de Europa basado en un crecimiento económico equilibrado y en la estabilidad de los precios, en una economía social de mercado altamente competitiva, tendente al pleno empleo y al progreso social, y en un nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medio ambiente»*.

Los rápidos cambios demográficos generarán en las próximas décadas una enorme —y cada vez mayor— presión sobre los recursos mundiales, tanto por lo que se refiere al cambio climático como a los recursos naturales, la biodiversidad y el reparto de la riqueza entre el norte y el sur. Es preciso intervenir ahora si queremos preservar para el futuro el frágil equilibrio económico, social y medioambiental que rige el mundo.

El futuro de Europa solo puede plantearse en este contexto mundial. La UE viene realizando esfuerzos considerables para fomentar el desarrollo sostenible en su territorio y a escala internacional. Gracias a un enfoque proactivo, la UE puede transformar la necesidad de proteger el medio ambiente y de velar por la cohesión social en perspectivas de innovación, crecimiento y creación de empleo. En el marco de la revisión de la Estrategia para un desarrollo sostenible (EDS), recordamos nuestra obligación de definir mejor los cambios estructurales necesarios en nuestras economías y nuestras sociedades, y de elaborar un programa positivo para dirigir este proceso de cambio encaminado a mejorar la calidad de vida de todos los ciudadanos.

Ante ese desafío, la Unión debe actuar de forma coordinada y asumir un liderazgo para formular soluciones capaces de cambiar de forma duradera la situación de los ciudadanos de Europa y del resto del mundo.

Por ese motivo, a principios de este milenio, la Unión Europea se ha impuesto un exigente programa para garantizar que se empieza a hacer frente a las tendencias económicas, sociales y medioambientales insostenibles. En 2000, la Estrategia de Lisboa estableció un ambicioso programa de reformas económicas y sociales para

crear una economía altamente dinámica y competitiva basada en el conocimiento. En 2001, el Consejo Europeo de Gotemburgo lanzó una amplia Estrategia para un desarrollo sostenible y en 2002 se definió en Barcelona su dimensión externa, antes de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, celebrada por las Naciones Unidas el verano de ese mismo año. Cada una de estas etapas se ha acompañado de decisiones y medidas importantes para respetar los compromisos adquiridos. Sin embargo, pese a todo ello, no se han observado suficientes progresos: todavía no han empezado a invertirse las tendencias insostenibles y los desafíos internacionales siguen siendo de envergadura.

La llegada de una nueva Comisión asociada a la elección de un nuevo Parlamento Europeo propician el momento para hacer balance de los progresos y acelerar el ritmo de los cambios.

Ya se han dado los primeros pasos. Con la propuesta de los objetivos estratégicos de la Unión para los próximos cinco años, la Comisión ha reafirmado su compromiso en favor del desarrollo sostenible. Acaba de proponer en la evaluación intermedia de la Estrategia de Lisboa que el programa de Lisboa renovado se convierta en nuestra estrategia para el crecimiento y el empleo, y puedan utilizarse así los recursos de una economía más dinámica para alimentar nuestra mayor ambición social y medioambiental. En este sentido, Lisboa sigue siendo un elemento fundamental en pro del objetivo global que establece el Tratado en el ámbito del desarrollo sostenible: mejorar de forma sostenible el bienestar y las condiciones de vida de las generaciones actuales y futuras. Tal como afirmó la Comisión en la evaluación intermedia, *«Ambas estrategias, la de Lisboa y la del desarrollo sostenible, contribuyen a su consecución. Reforzándose mutuamente, apuntan a acciones complementarias, utilizan instrumentos diferentes y producen sus resultados en distintos marcos temporales»*.

Además de ello, paralelamente a la evaluación de la Estrategia de Lisboa, la Comisión ha lanzado hoy el programa social actualizado de la UE, que recoge las orientaciones generales de las políticas destinadas a garantizar una mayor cohesión en el continente y a seguir desarrollando nuestro modelo social en respuesta a las tendencias insostenibles. De este modo, nuestro programa social contribuye asimismo a la consecución del desarrollo sostenible.

La presente Comunicación constituye la primera etapa de la revisión de la Estrategia para un desarrollo sostenible que la Comisión llevará a cabo en 2005. Este informe recoge una primera evaluación de los progresos realizados desde 2001 y formula

diversas orientaciones para el futuro, que podrán servir de guía para la revisión de dicha Estrategia que se remitirá en el transcurso de este año al Parlamento Europeo y al Consejo en otra comunicación. La presente Comunicación se basa en los debates llevados a cabo el año pasado, que incluyen el dictamen del Comité Económico y Social Europeo emitido en abril y los resultados de la consulta pública realizada por la Comisión en octubre<sup>1</sup>.

La Unión Europea tiene un enfoque abierto y a largo plazo de su futuro. Creemos en la fuerza y en los valores fundamentales de nuestro modelo dinámico. Velaremos por que tanto las generaciones actuales como las venideras puedan satisfacer sus necesidades. Ese objetivo esencial quedará reflejado en todas las políticas de la Unión. Para lograr un desarrollo sostenible es preciso actuar ahora. La Unión Europea dispone de la capacidad, la competencia y la creatividad necesarias para proceder a los cambios pertinentes. Los ciudadanos de la Unión y del resto del mundo pueden contar con su determinación a garantizar un futuro sostenible para todos.

---

<sup>1</sup> Las partes 1 y 2 del documento de trabajo de la Comisión SEC(2005) 225 recogen un resumen más detallado de los resultados de ambos ejercicios. El informe íntegro de la Comisión sobre los resultados de la consulta estará disponible en breve en la siguiente dirección: [http://europa.eu.int/comm/sustainable/pages/review\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/sustainable/pages/review_en.htm).

# **Parte I: Desarrollo sostenible – El reto**

## **1. INTRODUCCIÓN**

**El desarrollo sostenible**, que consiste en satisfacer las necesidades de las generaciones actuales sin poner en peligro la capacidad de las generaciones futuras de satisfacer las suyas propias, constituye un objetivo fundamental recogido en el Tratado de la Unión Europea<sup>2</sup> y en la Constitución. Se trata de un concepto global, que subyace en todas las políticas, actuaciones y estrategias de la Unión y exige que las políticas económicas, medioambientales y sociales se diseñen y pongan en práctica de manera que se refuercen mutuamente.

En un mundo cada vez más globalizado, se requiere una dirección política clara capaz de fomentar **un modelo europeo dinámico** para hoy y para el futuro. La Comisión se ha comprometido con determinación en favor del desarrollo sostenible y desea establecer un programa constructivo en aras del cambio. El porvenir de Europa y del mundo requiere una visión a largo plazo y una intervención en un amplio abanico de políticas. La Comisión está convencida de la necesidad de incrementar la prosperidad, la solidaridad y la seguridad para mejorar nuestra calidad de vida y la de las generaciones venideras. Necesitamos crecimiento, más empleos y un medio ambiente más limpio y más sano. Necesitamos una sociedad más cohesionada en la cual la prosperidad y las oportunidades se compartan en la Unión y más allá de sus fronteras. Necesitamos más innovación, investigación y educación. Necesitamos asumir nuestras responsabilidades y compromisos de alcance mundial. Nuestra prosperidad y calidad de vida dependerán de nuestra capacidad y empeño para modificar los patrones actuales de producción y consumo y disociar el crecimiento económico de la degradación medioambiental.

La intervención en respuesta a estos problemas no puede limitarse a la Unión. El desarrollo sostenible sigue siendo un desafío mundial. De ahí la importancia de ejercer un liderazgo europeo en las vertientes interna y externa simultáneamente. Ello requiere un enfoque integrado y refleja que, habida cuenta de la globalización y la creciente interdependencia de los problemas, la UE solo puede cumplir plenamente sus principales prioridades internas si alcanza simultáneamente sus objetivos a escala mundial. Del mismo modo, si la UE desea convertir las palabras

---

<sup>2</sup> Artículo 2 del Tratado de la Unión Europea.

en hechos y mantener su credibilidad como protagonista mundial en el ámbito del desarrollo sostenible, ha de ser capaz de plasmar sus compromisos mundiales en todas sus políticas.

Si bien es cierto que el mandato de esta Comisión se prolonga hasta finales de 2009, es indudable que, a la hora de formular las políticas, debe mirar también más allá de esa fecha. Es ahora cuando tenemos que intervenir para alcanzar nuestros objetivos futuros. Esa visión previsorá requiere establecer ya unos objetivos concretos para encauzar las tendencias a largo plazo e implantar los mecanismos apropiados. Esta Comisión ya ha confirmado la importancia de sus objetivos estratégicos fundamentales de prosperidad, solidaridad y seguridad en aras del desarrollo sostenible<sup>3</sup>.

La UE se comprometió por primera vez en favor del desarrollo sostenible en junio de 2001, cuando el Consejo Europeo de **Gotemburgo** adoptó la Estrategia de la Unión Europea para un desarrollo sostenible (EDS) sobre la base de una Comunicación de la Comisión. En 2002, la Comisión presentó otra Comunicación<sup>4</sup> centrada en la dimensión externa del desarrollo sostenible, que fue adoptada por el Consejo Europeo de **Barcelona**. Estos dos textos constituyen el fundamento de la Estrategia de la Unión Europea para un desarrollo sostenible. La Comisión se ha comprometido a revisar la Estrategia al principio de cada nuevo mandato del colegio. Esta vez lo hará en el transcurso de 2005 a la luz de la experiencia adquirida en los cuatro últimos años.

La nueva versión de la Estrategia para un desarrollo sostenible habrá de seguir un enfoque más amplio, destacará los cambios estructurales necesarios en la economía a favor de unos patrones de producción y consumo más sostenibles y abordará las tendencias insostenibles. Al reforzar en mayor medida el nuevo método de elaboración de las políticas, la Estrategia revisada asentará su enfoque tridimensional y velará por integrar plenamente y consolidar los aspectos externos del desarrollo sostenible. Confirmará una vez más el compromiso recogido en la propuesta relativa a las perspectivas financieras para el periodo 2007-2013, según el cual el desarrollo sostenible será uno de los principios rectores de las políticas de la UE.

---

<sup>3</sup> COM(2005) 12, de 26.1.2005: «Objetivos estratégicos 2005-2009 - Europa 2010 - Asociación para la renovación europea: prosperidad, solidaridad y seguridad».

<sup>4</sup> COM(2002) 82, de 13.2.2002: «Hacia una asociación global en favor del desarrollo sostenible».

## 2. ENFOQUE COMUNITARIO DEL DESARROLLO SOSTENIBLE

La Estrategia para un desarrollo sostenible está integrada por los elementos siguientes.

En primer lugar, recoge una **visión amplia de lo que es sostenible**. El mensaje fundamental que entraña la estrategia es que, en última instancia, las dimensiones económica, social y medioambiental de la sostenibilidad deben ir unidas y reforzarse mutuamente: *«El desarrollo sostenible ofrece a la Unión Europea una visión positiva a largo plazo de una sociedad más próspera y justa y que promete un medio ambiente más limpio, seguro y sano - una sociedad que permite una mayor calidad de vida, para nosotros, para nuestros hijos y para nuestros nietos»*<sup>5</sup>. Es primordial entender la importancia de estos tres pilares del desarrollo sostenible y sus interrelaciones.

El segundo aspecto de la estrategia, y posiblemente el más ambicioso, reside en **mejorar la elaboración de las políticas**, velando por hacerlas más coherentes y sensibilizar a los ciudadanos sobre los posibles objetivos contradictorios para poder tomar las decisiones políticas con conocimiento de causa. Para ello es necesario analizar detenidamente todas sus repercusiones, incluidas las de la inacción, en concreto mediante evaluaciones precoces, y transmitir las señales acertadas al sector comercial estableciendo unos precios adecuados. También es preciso que los responsables de las políticas de la UE tengan presente el contexto mundial y fomenten de forma activa una coherencia entre las políticas internas y las externas. Tal objetivo requiere asimismo que se invierta en el sector de la ciencia y la tecnología para respaldar los ajustes necesarios en aras del desarrollo sostenible. Por último, el nuevo enfoque de la elaboración de políticas hace hincapié en la mejora de la comunicación y la movilización de los ciudadanos y las empresas.

En tercer lugar, contempla una serie de **tendencias a todas luces insostenibles**, como las relacionadas con el cambio climático y la utilización de la energía, los riesgos para la salud pública, la pobreza y la exclusión social, el envejecimiento de la sociedad, la gestión de los recursos naturales, la utilización del suelo y los transportes.

Por último, la dimensión mundial abarca algunos de los objetivos internacionales y se centra en los objetivos prioritarios recogidos en la contribución de la UE a la

---

<sup>5</sup> COM(2001) 264: «Desarrollo sostenible en Europa para un mundo mejor: Estrategia de la Unión Europea para un desarrollo sostenible», p. 2.

Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible (CMDS): el control de la globalización, el comercio al servicio del desarrollo sostenible, la lucha contra la pobreza, el fomento del desarrollo social, la gestión sostenible de los recursos naturales y medioambientales, el incremento de la coherencia de las políticas de la Unión Europea, la mejora de la gobernanza a todos los niveles y la financiación del desarrollo sostenible.

### **3. POR QUÉ UNA REVISIÓN**

La Comisión se comprometió a revisar la Estrategia al principio de cada nuevo mandato del colegio, compromiso que recibió una acogida favorable por parte del Consejo Europeo, en fechas tan recientes como junio y noviembre de 2004. Además de ello, una serie de acontecimientos ha hecho aún más necesaria la revisión en estos momentos:

- el agravamiento de diversas tendencias insostenibles, sobre todo la presión creciente sobre los recursos naturales, la biodiversidad y el clima, así como la persistencia de las desigualdades y la pobreza y los desafíos económicos y sociales cada vez más acuciantes que plantea el envejecimiento de la población;
- los deficientes resultados económicos de Europa, junto con las nuevas presiones de la competencia desencadenadas por la progresión de la globalización y la emergencia de nuevos países industrializados (por ejemplo, China, India y Brasil), lo cual acarrea una mayor competencia económica y una posible modificación de las estructuras nacionales de producción, que inciden en el desarrollo sostenible a escala mundial;
- los nuevos compromisos y negociaciones internacionales (Programa de Doha para el desarrollo de la OMC, Plan de Aplicación de Johannesburgo aprobado en la CMDS, compromisos de Monterrey relativos a la financiación en favor del desarrollo y Objetivos de Desarrollo del Milenio), que pueden contribuir al desarrollo sostenible a escala mundial, y a los que hay que responder intensificando la labor de aplicación;
- las nuevas amenazas en relación con la seguridad, como el terrorismo (atentados del 11 de septiembre de 2001 y del 11 de marzo de 2004), las catástrofes naturales (inundaciones) y las alarmas sanitarias (SRAS) han acrecentado la sensación de vulnerabilidad, a lo que se añade la creciente sensibilización a la necesidad de luchar contra la delincuencia organizada, la corrupción y el racismo;

- por último, la ampliación de la Unión Europea a 25 Estados miembros, la definición de estrategias nacionales de desarrollo sostenible en la mayoría de los Estados miembros y la mayor implicación de las autoridades locales y regionales.

#### 4. BALANCE DE LOS PROGRESOS

Si bien es cierto que se han logrado algunos progresos en la aplicación de la Estrategia, no cabe esperar resultados inmediatos y es indudable que queda mucho por hacer. Son pocos los indicios de que la mayoría de los factores que amenazan el desarrollo sostenible hayan sido contrarrestados. Requieren una atención urgente y constante. Si bien el documento de trabajo de la Comisión<sup>6</sup> incluye una presentación más detallada de los progresos, cabe destacar aquí varios aspectos importantes.

- **Modificación de la formulación de políticas.** En 2001 se instauró una nueva manera de formular las políticas con objeto de hacerlas más coherentes y de crear las condiciones adecuadas para fomentar el desarrollo sostenible.

##### *Políticas más coherentes*

La integración en todas las políticas de la UE de una serie de principios horizontales contemplados en los Tratados constituye un objetivo primordial. Puede citarse, a título de ejemplo de la actuación de la UE en ese sentido, el «proceso de Cardiff», que favorece la integración de los aspectos medioambientales en las políticas sectoriales. Sin embargo, el primer balance del proceso, realizado en 2004, puso de manifiesto que los progresos logrados hasta la fecha son limitados.

En 2003 se introdujo en la Comisión un mecanismo nuevo de evaluación del impacto, como instrumento para aumentar la coherencia entre las políticas. Se diseñó para evaluar de forma integrada las repercusiones económicas, medioambientales y sociales de las principales políticas previstas y dejar más patentes los compromisos efectuados entre objetivos contrapuestos. Hasta la fecha, la Comisión ha efectuado más de 50 evaluaciones de ese tipo en una amplia gama de políticas, desde las propuestas relativas a la Directiva sobre reaseguros hasta las orientaciones políticas sobre la organización común del mercado del azúcar y la financiación de Natura 2000. En el ámbito exterior, se han emprendido estudios de impacto en la sostenibilidad de las principales negociaciones comerciales.

---

<sup>6</sup> SEC(2005) 225.

### *Desarrollo del método abierto de coordinación*

El método abierto de coordinación puede constituir un valioso instrumento para fomentar el intercambio de buenas prácticas, implicar y movilizar a los interesados y ejercer presión sobre los Estados miembros para que adopten un enfoque más estratégico e integrado y elaboren unas políticas más eficaces. Así, por ejemplo, la Comisión y los Estados miembros han acordado objetivos e indicadores comunes en el ámbito de la inclusión social y las pensiones. La mayoría de los Estados miembros han establecido unos objetivos cuantitativos para la lucha contra la pobreza y la exclusión social.

### *Precios e incentivos adecuados*

La garantía de que los precios del mercado reflejan el coste real de las actividades económicas para la sociedad fomentará la modificación de los patrones de producción y consumo. Para ello, los instrumentos basados en el mercado como los impuestos ecológicos, los regímenes de comercio de derechos de emisión y los subsidios pueden constituir un complemento eficaz de las medidas reglamentarias tradicionales. En este ámbito se han realizado progresos a escala comunitaria en los últimos años, si bien en ocasiones la toma de decisiones sigue resultando difícil, en particular por lo que respecta a la fiscalidad, debido a la necesaria unanimidad en el Consejo. Entre los casos en que la UE ha puesto en práctica instrumentos basados en el mercado, cabe citar la Directiva de 2003 relativa a la imposición de los productos energéticos, que hace extensivo a otros productos energéticos el régimen comunitario de imposición mínima de los hidrocarburos, y el régimen de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero a escala de la UE, que se ha instaurado en 2005 para contribuir a alcanzar los objetivos del protocolo de Kyoto relativos a la reducción de emisiones.

### *Inversión en los sectores de la ciencia y la tecnología*

Es esencial progresar en el ámbito del conocimiento y la tecnología para lograr un equilibrio entre crecimiento económico y sostenibilidad social y medioambiental. Pueden explotarse numerosas sinergias entre la innovación al servicio de la calidad y el rendimiento, por una parte, y la innovación al servicio de la optimización en los ámbitos del consumo de energía, los residuos y la seguridad, por otra. Por ejemplo, las máquinas con mayor rendimiento energético consumen menos recursos naturales y producen menos emisiones. Además de ello, la inversión en las nuevas tecnologías también generará empleo y crecimiento. Entre las iniciativas de la UE en

este sector figuran las actividades en favor del desarrollo sostenible del 6º Programa Marco de investigación y desarrollo tecnológico. Por otra parte, el Plan de actuación a favor de las tecnologías ambientales favorece las plataformas tecnológicas sobre las pilas de hidrógeno y de combustible, la energía fotovoltaica, la química sostenible, el suministro de agua y el saneamiento. La UE también alienta la difusión de las tecnologías que inciden en nuestros sistemas sociales, como los sistemas sanitarios<sup>7</sup>.

### *Información y movilización de los ciudadanos y las empresas*

La sociedad civil y el sector privado desempeñan un papel importante en el desarrollo sostenible. Se han llevado a cabo diversas iniciativas a escala de la UE para fomentar su participación activa y mejorar los procesos de consulta y la movilización de los interesados. En concreto, la Comisión ha adoptado unas normas mínimas para la consulta de las partes interesadas, así como para mejorar su información y su participación en los procesos decisorios relativos al medio ambiente. Asimismo, ha emprendido varias iniciativas para fomentar la responsabilidad social de las empresas.

---

<sup>7</sup> Véase, por ejemplo, el plan de acción adoptado recientemente: «La salud electrónica – hacia una mejor asistencia sanitaria para los ciudadanos europeos: Plan de acción a favor de un Espacio Europeo de la Salud Electrónica» - COM(2004) 356 final.

## - Tendencias insostenibles

### *Cambio climático y energía limpia*

En los últimos 100 años el aumento de la temperatura en Europa ha sido superior a la media mundial (0,95°C en Europa y 0,7°C en el planeta); 8 de cada 9 glaciares se están reduciendo de manera considerable; las manifestaciones climáticas extremas, como las sequías, las olas de calor y las inundaciones, se han hecho más frecuentes<sup>8</sup>. Para mantener la temperatura terrestre por debajo del nivel en el que empieza a ser probable una evolución climática más peligrosa es preciso disminuir considerablemente las emisiones de los gases de efecto invernadero a escala mundial. Según algunas estimaciones, los daños causados por los fenómenos extremos en 2002 ocasionaron una pérdida de 25 000 millones de euros<sup>9</sup>. El abastecimiento energético seguro y asequible dista mucho de ser moneda corriente en los países en desarrollo: para más de 2 000 millones de personas la biomasa (madera, residuos, etc.) constituye la principal fuente de energía y 1 600 millones no tienen acceso a la electricidad.

El Programa Europeo sobre el Cambio Climático (PECC) ha constituido un vehículo esencial para la adopción de medidas contra el cambio climático en Europa. Comprende importantes iniciativas en relación con la energía y el régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Comunidad recientemente puesto en marcha, y que entró en vigor el 1 de enero de 2005. Además, la UE estimula mediante sus Fondos regionales una serie de medidas destinadas a luchar contra el cambio climático, no obstante todo lo cual, y si bien los últimos datos disponibles muestran que a finales de 2002 la UE de los 15 había reducido las emisiones de gases de efecto invernadero en un 2,9 % con respecto a los niveles de 1990, aún queda una enorme tarea por realizar para alcanzar el objetivo de Kioto, a saber, una reducción del 8 % con respecto a los niveles de 1990 durante el periodo 2008-2012. En el ámbito internacional, la UE ha seguido desempeñando también un papel preponderante en el estímulo para la ratificación de Kioto y en el cumplimiento de los compromisos contraídos en la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible (CMDSD) celebrada en Johannesburgo en 2002. A este respecto, la UE ha defendido la utilización de energías renovables en todo el mundo por medio de la Coalición de Johannesburgo para las Energías Renovables. La

---

<sup>8</sup> Informe de la AEMA «*Impacts of Europe's changing climate*», de agosto de 2004.

<sup>9</sup> Munich Re, Geo risk research department, enero de 2004.

Iniciativa de la UE sobre la energía es una contribución a la CMDS cuyo objetivo es mejorar el acceso en las áreas rurales, urbanas y periurbanas a unos servicios energéticos adecuados, sostenibles y asequibles.

En Europa, una nueva Iniciativa para la Eficiencia Energética ha renovado el compromiso por un verdadero progreso en ese ámbito.

### *Salud pública*

Las amenazas para la salud pública han continuado aumentando desde 2001. Las enfermedades relacionadas con un determinado estilo de vida y las enfermedades crónicas se expanden rápidamente en todo el mundo, entre ellas la obesidad, cuyo crecimiento es el más alarmante (durante los últimos diez años aumentó entre el 10 % y el 40 % en la mayoría de los países de la UE). La epidemia de VIH/SIDA ha alcanzado globalmente su mayor prevalencia (39,4 millones) y la proporción de nuevos casos de infección por el VIH declarados ha aumentado más del doble en Europa desde 1996. El incremento del contacto y de la movilidad en todo el mundo ha aumentado las repercusiones de la amenaza para la salud que suponen las enfermedades infecciosas tales como la influenza aviar y el SRAS. El bioterrorismo es otro elemento nuevo. En los países en desarrollo el movimiento de progreso de los últimos tiempos en materia de salud y desarrollo se ha invertido y la expansión de importantes enfermedades contagiosas es una seria amenaza para su desarrollo futuro. La Organización Mundial de la Salud estima que los ambientes insalubres causan cada año la muerte de más de 5 millones de niños en todo el mundo.

Entre las medidas normativas adoptadas desde 2001 se encuentran la financiación de la investigación del genoma para luchar contra la resistencia a los antibióticos, la creación de redes conjuntas europeas de vigilancia y alerta rápida para las enfermedades contagiosas, la aprobación de una propuesta de un nuevo marco reglamentario en la UE referido a las sustancias químicas (REACH, Registro, Evaluación y Autorización de Sustancias y Preparados Químicos), la aprobación del Plan de Acción Europeo para el Medio Ambiente y la Salud 2004-2010 y la creación de una Autoridad Europea para la Seguridad de los Alimentos (AESA) y de un Centro Europeo para la Prevención y el Control de las Enfermedades (CEPCE).

En el ámbito internacional, se han aumentado sustancialmente los fondos europeos destinados a enfrentarse con las enfermedades tales como el VIH/SIDA, la tuberculosis y la malaria. También ha habido contribuciones destinadas a reducir el precio de los medicamentos esenciales en los países en desarrollo.

### *Pobreza y exclusión social*

La pobreza y la exclusión social son problemas cada vez más graves. En la UE, aproximadamente el 15 % de la población vive en permanente riesgo de escasez de ingresos. La situación en algunos de los nuevos Estados miembros es especialmente preocupante. Otras tendencias objeto de inquietud son la transmisión de la pobreza y la exclusión de generación en generación y la carga desproporcionada que soportan determinados subgrupos de población (por ejemplo, los desempleados, las familias monoparentales, las personas disminuidas y las minorías étnicas). De los 6 000 millones de pobladores del mundo, 2 800 millones viven con menos de dos euros diarios.

Los Estados miembros de la UE han acordado coordinar sus políticas destinadas a combatir la pobreza y la exclusión social fijando objetivos comunes, diseñando planes de acción nacionales y evaluando dichos planes por medio de indicadores comunes con objeto de supervisar el progreso. La Comisión Europea apoya este proceso de coordinación. La financiación por medio de la política regional europea contribuye también a este objetivo, por ejemplo mediante inversiones en educación, formación y empleo local.

Para afrontar el problema a nivel mundial, la política de desarrollo de la UE establece el objetivo prioritario de reducir considerablemente, y en último término erradicar, la pobreza. En el marco de la nueva asociación mundial establecida en las Cumbres de Doha, Monterrey y Johannesburgo para la erradicación de la pobreza y por el desarrollo sostenible, se han emprendido diversas acciones.

### *Envejecimiento de la población*

Según las previsiones, el crecimiento demográfico en la UE se detendrá y una población activa cada vez menor y en proceso de envejecimiento tendrá que sostener a un número cada vez mayor de ancianos. Se prevé que el índice de dependencia de las personas mayores aumente hasta el 47 % en 2050, siendo así que en 2004 era del 24 %.

Si bien el aumento de la esperanza de vida es un logro importante, el envejecimiento de la sociedad europea plantea cuestiones de sostenibilidad que hay que resolver. Ni la inmigración ni un rápido crecimiento de los índices de natalidad podrán evitar un fuerte aumento de la proporción de personas mayores en la población durante las dos décadas próximas.

En la actualidad, la Comisión trabaja con los Estados miembros para modernizar los sistemas de protección social con objeto de garantizar la sostenibilidad financiera y la adecuación social de los mismos. Las medidas también incluyen la prolongación de la vida activa de los trabajadores mayores. El objetivo establecido por el Consejo Europeo de Barcelona es, por una parte, que en 2010 siga en activo el 50 % de los trabajadores de edades comprendidas entre los 55 y los 64 años y, por otra, que antes de 2010 se haya retrasado cinco años la edad de salida efectiva del mercado de trabajo. Aparte de enfrentarse con el aspecto financiero, los sistemas de asistencia sanitaria también tendrán que evolucionar para hacer frente a la previsible demanda por parte del número creciente de personas mayores, sobre todo para mejorar el acceso a la asistencia sanitaria. La Unión facilita la cooperación estructurada en este ámbito, así como los intercambios de buenas prácticas.

### *Gestión de los recursos naturales*

El rápido aumento de la población mundial significa que antes de 2010 habrá 400 millones más de habitantes en el planeta que en el momento actual; esas personas poblarán, sobre todo, las zonas urbanas. En un mundo en que la interdependencia será cada vez mayor, no podemos continuar produciendo y consumiendo al ritmo actual. La biodiversidad está amenazada. Hay 15.500 especies de plantas y animales en la tierra en enorme peligro de extinción. Las últimas décadas ya han presenciado pérdidas muy importantes en prácticamente todos los tipos de ecosistemas y especies (animales, plantas, bosques, agua dulce, tierra fértil, etc.). El agua dulce es otro precioso recurso natural amenazado. En general, la crisis mundial del agua pone en peligro vidas, el desarrollo sostenible y, en definitiva, la paz y la seguridad.

Las medidas normativas adoptadas para conseguir el objetivo de la UE de detener la pérdida de biodiversidad antes de 2010 incluyen la reforma de la Política Agrícola Común y de la Política Común de Pesca y la creación de la red Natura 2000. En la actualidad se prepara una comunicación que tratará de la detención de la pérdida de la biodiversidad de aquí a 2010. Entre las medidas destinadas a incrementar la eficacia de los recursos se encuentran la Directiva de la UE sobre residuos de aparatos eléctricos y electrónicos y las comunicaciones de la Comisión sobre la política integrada de productos. En el periodo 2000-2006, la Unión Europea está desplegando también gran cantidad de fondos procedentes de los Fondos estructurales y de los Fondos de cohesión para cofinanciar inversiones en favor de las infraestructuras medioambientales y para la rehabilitación y mantenimiento de áreas industriales, urbanas y naturales.

Las iniciativas internacionales incluyen la iniciativa de la UE «Agua para la vida», a raíz de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible. La UE ha adoptado también un papel preponderante tanto en el Convenio sobre la Diversidad Biológica como en la colaboración destinada a establecer un marco de programas sobre consumo y producción sostenible para los próximos diez años.

#### *Utilización del suelo y transporte*

A pesar del objetivo de desvincular el transporte del crecimiento del PIB, el volumen de aquél continúa creciendo más rápidamente que el de éste, un fenómeno que tiene consecuencias en diversas áreas, desde la congestión del tráfico y los problemas sanitarios originados por los contaminantes atmosféricos hasta el aumento de las emisiones de CO<sub>2</sub> que afectan a las previsiones de la UE sobre el cambio climático.

La UE ha puesto en marcha una serie de iniciativas normativas destinadas a limitar los efectos negativos de esta tendencia del crecimiento del transporte. Actualmente fomenta el recurso a otros medios de transporte con menores repercusiones sobre el medio ambiente, tales como autobuses «limpios», navíos y trenes, en lugar de los transportes por carretera. La Comisión ha propuesto también que los Estados miembros introduzcan la tarificación por el uso de infraestructuras con objeto de influir en la demanda del transporte, evolucionando hacia una situación en la que los precios que paguen los usuarios del transporte reflejen realmente los costes que dicho transporte tiene para la sociedad (por ejemplo, la Directiva relativa al distintivo europeo) pero la aplicación sigue siendo limitada. Además, se ha experimentado un importante progreso, si bien contrarrestado por el aumento de la demanda y el volumen de transporte, en la tecnología de los vehículos y del combustible, impulsada por la legislación y las iniciativas de la UE. Por último, se están emprendiendo acciones para mejorar el medio ambiente urbano y la gestión de la utilización del suelo, por ejemplo a través del programa «Urban II», financiado por los Fondos estructurales de la UE, y el Programa Marco de investigación. La Comisión prepara también una estrategia temática sobre el medio ambiente urbano que se publicará en 2005.

### *Aspectos externos del desarrollo sostenible*

Además de las tendencias insostenibles que hemos analizado, el fomento del desarrollo sostenible a nivel mundial ha incluido, entre otras, las siguientes acciones de la UE:

- Encauzar la globalización

La globalización es el nuevo contexto en el que se ha de conseguir el desarrollo sostenible. Si bien puede ser un importante estímulo para el mismo, sus ventajas se distribuyen muchas veces de forma desigual entre los países y en el interior de los mismos y una integración no regulada puede influir negativamente en el medio ambiente y en el conjunto de la sociedad.

En la OMC, en las Instituciones Financieras Internacionales y en todos los organismos de las Naciones Unidas, la UE apoya un planteamiento coherente e integrado de las cuestiones relacionadas con la globalización. También desea fortalecer los organismos clave, como la OIT.

Para integrar eficaz y equitativamente a los países en desarrollo en la economía global, son fundamentales las actuales negociaciones en el seno de la OMC, Programa de Doha para el Desarrollo. La UE ha trabajado sistemáticamente desde 2002 en esas negociaciones en todos los ámbitos y en una gran cantidad de puntos de negociación para conseguir sus objetivos de fomento del desarrollo sostenible a escala mundial. Además, puesto que los esfuerzos de los países en desarrollo por integrarse en el sistema comercial mundial requieren un apoyo eficaz, la ayuda vinculada al comercio ha sido designada una de las áreas prioritarias para la cooperación de la UE al desarrollo y ha quedado integrada en todos los niveles necesarios del proceso de toma de decisiones en relación con la atribución de fondos.

Además, desde la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, la UE ha dado pasos importantes para respaldar la política comercial fuera del ámbito del Programa de Doha, entre otros medios, continuando sus esfuerzos para incluir un elemento sustantivo en relación con el desarrollo sostenible en todas las negociaciones actuales y futuras, ya sea en el ámbito bilateral o en el regional.

– Mejor gobernanza a nivel global

La buena gobernanza y el fomento de la democracia son factores críticos para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio. La Declaración del Milenio establece que la creación de un entorno propicio para el desarrollo y para la eliminación de la pobreza depende, entre otras cosas, de la buena gobernanza en el seno de cada país y a nivel internacional y de la transparencia en los sistemas financiero, monetario y comercial.

En una Comunicación sobre Gobernanza y Desarrollo, la Comisión ha tratado el desarrollo de la capacidad institucional, la buena gobernanza y el Estado de derecho, centrándose en el desarrollo de la capacidad institucional y en el diálogo sobre la gobernanza en diferentes contextos nacionales. También se han hecho esfuerzos para fomentar el desarrollo sostenible en todos los acuerdos de cooperación internacionales y regionales y los instrumentos normativos vigentes. Además, el fomento de la gobernanza internacional a favor del desarrollo sostenible ha sido una de las bases de los esfuerzos de la UE para desarrollar un multilateralismo eficaz.

- Financiación en favor del desarrollo

La realización de los Objetivos de Desarrollo del Milenio requiere fondos; se observa, sin embargo, que el objetivo de la ONU consistente en destinar el 0,7 % de la renta nacional bruta a la Asistencia Oficial al Desarrollo (AOD) queda aún muy lejos.

La UE plasmó su contribución a la financiación del proceso de desarrollo en ocho compromisos explícitos, aprobados por el Consejo Europeo de Barcelona el 14 de marzo de 2002. El último informe de seguimiento prevé que el volumen de la AOD en el conjunto de la UE ampliada (25 Estados miembros) superará el objetivo intermedio del 0,39 % de la renta nacional bruta y alcanzará el 0,42 % de dicha renta en 2006, lo que representa 38 500 millones de euros. El total de los recursos adicionales movilizados en el periodo 2002–2006 es de 19 000 millones de euros.

## **Parte II: Afrontar el reto**

### **5. ORIENTACIONES FUTURAS**

Ante la persistencia de los desafíos a los que ha de enfrentarse, Europa no sólo debe cumplir su compromiso de aplicar un programa a largo plazo en favor del desarrollo sostenible y la mejora de la calidad de vida sino también hallar los medios para actuar con mayor eficacia.

#### **5.1. Reafirmar los principios esenciales de la Estrategia de la Unión Europea para un desarrollo sostenible**

El concepto de desarrollo sostenible y la complementariedad entre dicha Estrategia y la Estrategia de Lisboa se han expuesto en el prólogo.

Por otra parte, la revisión servirá para confirmar el **carácter tridimensional** intrínseco del desarrollo sostenible como piedra angular de la Estrategia, que implica que tal desarrollo solo puede lograrse conjugando crecimiento económico, inclusión social y protección del medio ambiente, tanto en Europa como en el resto del mundo.

En la revisión también se tendrá presente la **contribución de la UE al desarrollo sostenible a escala mundial** de dos formas: la primera, abordando los aspectos internacionales de las seis tendencias insostenibles contempladas en la Estrategia; la segunda, integrando en ella las políticas exteriores de la UE que contribuyen al desarrollo sostenible mundial. De ese modo, la UE confirmará una vez más y consolidará su compromiso de desempeñar un papel preponderante en el programa en favor del desarrollo sostenible a escala mundial.

#### **5.2. Reafirmar el nuevo enfoque relativo a la elaboración y la coherencia de las políticas**

La revisión servirá para asentar el **nuevo enfoque en materia de elaboración de políticas** como medio fundamental para centrar la elaboración de las políticas de la UE en el desarrollo sostenible. En particular, la futura Estrategia de la UE para un desarrollo sostenible dará un nuevo impulso a los distintos componentes del programa de mejora de la normativa de la UE, entre los que figuran la evaluación del impacto, la consulta de las partes interesadas y la simplificación de la reglamentación.

Ello significa que la elaboración de políticas sostenibles y rentables seguirá fomentándose a través de la mejora de la normativa, en concreto mediante la aplicación más eficaz de un **mecanismo equilibrado de evaluación del impacto** de las nuevas iniciativas normativas internas y externas adoptadas por la Comisión. Además de ello, seguirá evaluándose el impacto de los principales acuerdos comerciales sobre la sostenibilidad. Si bien es cierto que el instrumento se ha afinado recientemente a la luz de la experiencia adquirida<sup>10</sup>, se seguirá prestando atención a las posibilidades de mejorar aún más el método, sobre todo por lo que se refiere a los aspectos económicos, sociales y medioambientales del desarrollo sostenible. En este sentido, la Comisión también tiene previsto mejorar la consulta de las partes interesadas sobre las políticas de la UE. Asimismo, se velará por el adecuado seguimiento del Acuerdo Interinstitucional con el Parlamento Europeo y el Consejo<sup>11</sup> (por ejemplo, en relación con la necesidad de que el Parlamento Europeo y el Consejo apliquen los mismos principios y criterios para evaluar las repercusiones de las modificaciones significativas de las propuestas de la Comisión).

El nuevo enfoque contempla igualmente el **método abierto de coordinación**, en particular por lo que respecta a la inclusión social, el acceso al mercado laboral y la protección social, ámbitos en los que este método reviste gran importancia para modernizar los regímenes de protección social.

En el marco del nuevo enfoque en materia de elaboración de políticas, la Comisión seguirá fomentando el empleo de **instrumentos basados en el mercado** para reflejar el coste real de la utilización de los recursos y sus repercusiones medioambientales para la sociedad. Así, por ejemplo, se invitará a los Estados miembros a estudiar la forma de transferir la carga fiscal que pesa sobre el trabajo a las causas del deterioro medioambiental. En la revisión también se seguirá destacando la importancia de invertir en **la ciencia y la tecnología** en favor del desarrollo sostenible. El programa de investigación de la UE, la política de innovación de la Comisión y los contratos públicos son algunos de los instrumentos que pueden servir para fomentar en mayor medida la ecoinnovación. Se alentará asimismo el intercambio de información con los socios exteriores en el ámbito de la investigación, la ciencia y la tecnología sostenibles.

---

<sup>10</sup> Evaluación del impacto: próximas etapas en apoyo de la competitividad y el desarrollo sostenible, SEC(2004) 1377 de 21.10.2004.

<sup>11</sup> Acuerdo Interinstitucional — «Legislar mejor», DO C 321 de 31.12.2003, p. 1.

### **5.3. Seguir haciendo hincapié en las principales tendencias insostenibles y estudiar con mayor detenimiento las relaciones entre ellas**

La Estrategia revisada seguirá centrándose en las **principales tendencias que amenazan el desarrollo sostenible**. La inversión de muchas de esas tendencias requiere una intervención duradera y unos cambios estructurales significativos en el funcionamiento de nuestras sociedades y economías, lo cual no justifica la inacción a corto plazo.

Así pues, la revisión incluirá una **evaluación exhaustiva de las tendencias insostenibles contempladas en la Estrategia actual** con objeto de definir los objetivos y las intervenciones necesarias para los próximos años. Los ámbitos prioritarios determinados en 2001 deberían ajustarse a los compromisos internacionales adquiridos por la UE en el marco de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, la conferencia sobre financiación en favor del desarrollo y la Declaración del Milenio, ambas de la ONU, y otros acuerdos y compromisos multilaterales conexos. Además de ello, se actualizarán para tener presente la adhesión a la UE de los diez nuevos Estados miembros (y la perspectiva de otras adhesiones en un futuro relativamente próximo), que plantea nuevos desafíos para la capacidad de la Unión de hacer frente a las tendencias insostenibles. En este contexto, la revisión constituirá asimismo una ocasión para considerar la pertinencia de añadir algunas tendencias nuevas o ignoradas hasta ahora, entre las que figuran tendencias insostenibles desde el punto de vista económico.

Por último, en la revisión se prestará mayor atención a la **determinación de las relaciones entre las tendencias insostenibles seleccionadas**, con objeto de maximizar las sinergias positivas y reducir las concesiones mutuas. Por ejemplo, si se favorece el transporte ferroviario en lugar del transporte por carretera, pueden reducirse a un tiempo las emisiones de gases de efecto invernadero y la congestión de tránsito (creando así una situación doblemente ventajosa). Otra posibilidad sería lograr que la inversión en un cambio tecnológico fundamental se tradujera en un aumento de la competitividad y en una mejora de la calidad del medio ambiente y de la cohesión social.

### **5.4. Establecer objetivos y plazos**

El enfoque adoptado en la Estrategia de 2001 consistía en establecer objetivos prioritarios a medio plazo en relación con cada una de las tendencias insostenibles y definir una serie de medidas para afrontarlas. En la revisión se confirmará la

necesidad de establecer unos objetivos y unos plazos más claros para orientar la actuación a los ámbitos prioritarios y poder valorar los progresos.

Si bien es cierto que las tendencias constituyen problemas de larga duración que requerirán soluciones a largo plazo, la única manera de cerciorarse de que la sociedad evoluciona en la dirección adecuada consiste en establecer unos objetivos intermedios claros y en medir los progresos. Así pues, el hecho de fijar objetivos a largo plazo no debe significar que se aplaza la intervención.

Por tanto, la estrategia revisada recogerá nuevos objetivos prioritarios en relación con cada una de las tendencias insostenibles y establecerá unos plazos intermedios para que la UE pueda valorar los progresos realizados. Los objetivos operativos y los planes de acción se definirán en el marco de las políticas sectoriales internas y externas correspondientes, que serán también los principales instrumentos de la aplicación y el seguimiento de las iniciativas estratégicas, incluidos los compromisos internacionales adquiridos en el marco de la Declaración del Milenio y de las Cumbres de Barcelona y Monterrey.

#### **5.5. Garantizar un seguimiento eficaz**

La decisión adoptada en Gotemburgo relativa al seguimiento anual de la Estrategia con ocasión de los Consejos Europeos de primavera no ha satisfecho las expectativas. En la revisión se elaborará un sistema reforzado de presentación de informes, que contemplará la presentación de los progresos logrados a corto y medio plazo respecto a los objetivos de la Estrategia, y combinará y simplificará en la mayor medida posible los informes actuales sobre las cuestiones referentes al desarrollo sostenible. También se precisarán las responsabilidades institucionales (en particular la función del Consejo Europeo y el Parlamento Europeo) en el proceso de seguimiento.

El seguimiento se efectuará principalmente sobre la base de los indicadores de desarrollo sostenible establecidos por la Comisión, que se fundarán, entre otras cosas, en los diversos indicadores elaborados en el marco de los procesos de las políticas sectoriales y en la serie de indicadores estructurales que sintetizan estos últimos y que se han utilizado para medir los progresos realizados en el programa de reformas de Lisboa. También se intensificará la labor de preparación de nuevos modelos y previsiones y de recopilación de datos científicos para contribuir a un seguimiento eficaz.

## **5.6. Favorecer la implicación y mejorar la cooperación con los actores públicos y privados a todos los niveles**

Es preciso llevar a cabo más actividades para sensibilizar, movilizar e implicar a las partes interesadas en todos los niveles. Debe definirse quién es responsable de cuál iniciativa en qué momento y quién soportará los costes. A tal efecto, la Comisión estudiará la forma de crear asociaciones eficaces con el sector empresarial, los sindicatos, las organizaciones no gubernamentales y las asociaciones de consumidores, en particular con objeto de debatir cómo puede contribuirse a la inversión de las tendencias insostenibles determinadas en el contexto de la revisión.

Se perseguirá una mayor coherencia entre las iniciativas europeas, mundiales, nacionales, regionales y locales a favor del desarrollo sostenible. Entre las actividades que pueden llevarse a cabo figuran el establecimiento de prioridades comunes para cada objetivo prioritario, el lanzamiento de un proceso de aprendizaje mutuo con los Estados miembros y/o las regiones y la implantación de mecanismos de intercambio permanente de información sobre buenas prácticas.

La Unión deberá asimismo intensificar su labor en favor de la prosecución de las actividades en otras partes del mundo, tanto en los países industrializados o en transición como en los países en desarrollo. La Comisión se esforzará por desarrollar el diálogo sobre los objetivos en materia de desarrollo sostenible con los socios ajenos a la UE, en particular con las administraciones y la sociedad civil en terceros países, así como con las organizaciones internacionales y las ONG activas en el ámbito de los problemas de alcance mundial.

## **6. PRÓXIMAS ETAPAS**

La Comisión invita al Consejo Europeo, el Consejo, el Parlamento Europeo, los Estados miembros, las autoridades regionales y todos los actores de la sociedad civil a presentar sus observaciones sobre las orientaciones estratégicas propuestas. El foro de partes interesadas organizado por el Comité Económico y Social Europeo los días 14 y 15 de abril de 2005 constituirá una primera ocasión para el debate. Después, en el transcurso de este año, la Comisión presentará una propuesta de estrategia revisada de la Unión para un desarrollo sostenible.