



Revista de Fomento Social, 56 (2001), 369-398

El VI Programa de Medio Ambiente en el contexto de la política medioambiental de la Unión Europea¹: Una síntesis

*Luis AMADOR HIDALGO**

Introducción

¿Hasta dónde ha llegado la Comunidad con su legislación medioambiental? ¿Qué se ha hecho hasta el momento para proteger la fauna, la flora, la calidad de las aguas, el medio urbano? ¿Cómo se han gestionado los residuos y desechos de todo tipo generados? Las respuestas a estas preguntas, y a otras muchas, son el resultado de la preocupación mostrada por los problemas del

¹ La denominación completa del programa es: Sexto Programa de Acción de la Comunidad Europea en materia de Medio ambiente. «Medio Ambiente 2010: el futuro está en nuestras manos».

* Profesor de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales (ETEA), adscrita a la Universidad de Córdoba.

medio ambiente en un área, como es la comunitaria, tan densamente poblada.

En las últimas décadas, en Europa se ha podido constatar la gravedad de los problemas medioambientales surgidos. Unas cuantas referencias bastarían para describir, aunque sea de forma aproximada, la situación. Cada año se producen casi 2.000 millones de toneladas de residuos en los Estados miembros, correspondiendo 30 millones a materiales especialmente tóxicos y peligrosos. Con relación a las emisiones de dióxido de carbono, se ha producido un aumento significativo de aquellas que tienen su origen en las economías domésticas y en los medios de transporte. Asimismo, se ha incrementado notablemente el consumo de energías contaminantes. Resulta también preocupante la contaminación creciente que sufren las aguas continentales y marinas. Muchos espacios naturales experimentan una degradación progresiva, cada vez más perceptible, presentando especial gravedad el fenómeno relacionado con la desaparición de ecosistemas naturales y de especies. La calidad de vida de la población europea, en particular en las áreas urbanas, se ve seriamente amenazada por los diferentes tipos de contaminación, la pérdida de hábitats, etc. No cabe la menor duda de que, ante esta situación de nuestro entorno natural, la protección del medio ambiente resulta uno de los retos principales y más importantes a los que se enfrenta Europa y la humanidad en su conjunto.

La política comunitaria de medio ambiente ha tenido una importante evolución desde sus inicios. En los textos constitutivos de la Comunidad Económica Europea la política medioambiental no se recogió como objetivo principal, dado que no se creía necesario implementar una política común en este ámbito. Así, las primeras acciones comunitarias en este sentido se remontan al año 1973. Con posterioridad, han sido muchas las directivas, las recomendaciones, los convenios, los reglamentos, etc., que han pasado a engrosar la amplísima normativa comunitaria. Además, y de una manera progresiva, también se procedió a complementar la legislación con la aplicación de otros instrumentos como es el caso de la etiqueta ecológica "eco-label", la ecotasa, la creación de la Agencia Europea del Medio Ambiente, la adopción de nuevas fórmulas para financiar² la política medioambien-

² En este apartado hay que destacar el papel que han desempeñado figuras como las del Programa LIFE (1991), que es instrumento financiero específico de apoyo a la política comunitaria de medio ambiente, y también las de los Fondos de Cohesión y los Fondos Estructurales, los cuales no tienen como objetivo específico el medio ambiente pero sí que pueden llegar a influir en él.

tal, etc. Un análisis pormenorizado³ de la trayectoria seguida en política medioambiental, a lo largo de todos estos años, exigiría un esfuerzo y un espacio que superan, con creces, el propósito de este artículo. No obstante, sería difícil realizar una valoración del contenido de este Sexto Programa de Acción de la Comunidad Europea, en materia de Medio Ambiente, sin disponer de una mínima referencia sobre el marco histórico en el que se inserta. Por tal motivo, se ha creído conveniente incluir, como complemento del análisis de este nuevo programa, un resumen de la evolución que ha seguido la política medioambiental comunitaria desde sus inicios.

1. El medio ambiente en los Tratados

Ciñéndonos al contexto europeo, y de manera particular al comunitario, resultaría fácil determinar hasta tres razones que han aconsejado el diseño y la aplicación de una política de medio ambiente común a todos los Estados miembros:

- * En primer lugar, que la contaminación y el deterioro medioambiental no conoce las fronteras. La protección de los recursos naturales no podía asegurarse únicamente a través de acciones aisladas.
- * En segundo lugar, la consecución del mercado interior supone eliminar todo tipo de obstáculos que interfieran en la libre competencia. Sin embargo, en determinados países aún existen multitud de barreras técnicas, impuestas por legislaciones más restrictivas, que impiden la entrada a sus competidores. Para lograr la armonización de la legislación medioambiental en todo el territorio comunitario se requiere un enfoque integrador, que es precisamente el que se pretende incorporar a la política comunitaria.
- * Por último, una política común impulsa y refuerza la capacidad para solucionar los problemas medioambientales.

El Tratado de Roma no recogió ninguna referencia a la problemática medioambiental, dado que aquella fase de la construcción Europea se caracterizó por el apoyo expreso a la mejora de la competitividad y a la libre

³ Una completa recopilación, que abarca hasta el año 1989, de las disposiciones en materia ambiental de la Comunidad, en el contexto de la integración, puede consultarse en el trabajo de M. RUIZ (1990). Para continuar con el análisis del periodo posterior, consúltense las obras de R. TAMAMES (1996) y R. TAMAMES y M. LÓPEZ (1999).

circulación de bienes y servicios. Se diseñaron instrumentos legales, orientados a la protección de los recursos naturales, pero siempre con el mismo propósito de evitar la distorsión de la libre competencia. La Cumbre de París⁴, que tuvo lugar a principios de la década de los setenta, es considerada por muchos como el punto de arranque de la política ambiental comunitaria. Con posterioridad, dicha política quedó ya recogida, de manera explícita, a partir de las modificaciones introducidas en el Tratado de Roma por el Acta Única Europea (entró en vigor el 1 de julio de 1987). Aquí se concebía ya la política medioambiental como uno de los objetivos claros de la comunidad en años venideros, poniéndose especial énfasis en la importancia de las acciones preventivas. Así, la totalidad del título VII del Acta se dedica a perfilar una política comunitaria medioambiental autónoma, indicando cuáles deben ser los ejes fundamentales sobre los que debe girar aquella y el régimen de distribución de competencias, así como el procedimiento arbitrado para adoptar decisiones en este ámbito. No obstante, se debe señalar que el Acta Única deja en libertad a los Estados miembros para que puedan propiciar el establecimiento de políticas medioambientales más progresistas. En general, el periodo previo a la firma del Tratado de la Unión Europea se caracterizó por la aplicación de un enfoque vertical y sectorial de los problemas medioambientales. En este intervalo de tiempo la Comunidad adoptó cerca de 200 actos legislativos, consistentes, fundamentalmente, en limitar la contaminación mediante la introducción de normas mínimas, en particular en materia de gestión de residuos y contaminación del agua y del aire. Sin embargo, la creación de este marco reglamentario no fue suficiente para evitar que continuase el deterioro del entorno natural. Y así, tuvo que ser la presión de la opinión pública la que impulsase la aplicación, a escala europea, de un enfoque concertado en todo lo relativo a la problemática medioambiental.

El 7 de febrero de 1992 se firma el Tratado de la Unión Europea (Maastricht) y en él se establece, como objetivo prioritario, promover un “*desarrollo armonioso y equilibrado de las actividades económicas (...), un crecimiento sostenible y no inflacionista que respete el medio ambiente*” (nueva redacción del artículo 2), junto con un alto nivel de empleo, protección social y solidaridad entre los Estados miembros. Como se puede comprobar, por vez

⁴ En dicha Cumbre los Jefes de Estado y de Gobierno de la CEE manifestaron la intención de otorgarle una atención particular a los valores y bienes no materiales y a la protección del medio ambiente con el fin de poner el progreso al servicio de toda la población.

primera se situaba el objetivo de preservación medioambiental al mismo nivel que el desarrollo económico y la cohesión regional. De igual manera, el artículo 3 establecía que, para alcanzar sus fines, la acción de la Comunidad implicará, en las condiciones y según los ritmos previstos en el tratado: (...) “K) *una política en el ámbito del medio ambiente*”. Por otro lado, se introduce también una Declaración (Declaración 20) relativa a la evaluación de las medidas comunitarias sobre medio ambiente. El grueso del tratamiento quedaba recogido en el Título XVI⁵, denominado Medio Ambiente, en concreto en los artículos 130R, 130S y 130T. Finalmente, conviene indicar que el Tratado dejaba un amplio margen de actuación a los Estados miembros para poder aplicar medidas de protección más estrictas que las definidas en la política comunitaria.

Con posterioridad, la revisión de los Tratados (Amsterdam 1997) permitió la creación de una base sólida sobre la que fundamentar la nueva política. Así, en el Tratado de la Unión Europea, tal y como ha sido modificado por el Tratado de Amsterdam, los países firmantes están decididos a promover “*el desarrollo social y económico de sus pueblos, teniendo en cuenta el principio de desarrollo sostenible⁶, dentro de la realización del mercado interior y del fortalecimiento de la cohesión y de la protección del medio ambiente*” (preámbulo). Además, se fijan como objetivos “*promover el progreso económico y social y un alto nivel de empleo y conseguir un desarrollo equilibrado y sostenible (...)*” (artículo 2). Por su parte, en el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, tal y como ha sido modificado por el Tratado de Amsterdam, son varios los artículos (2, 6, 174, 175 y 176) en los que, de manera expresa, se alude a diversos aspectos relacionados con la cuestión medioambiental. Cabe destacar el artículo 6, en el cual se especifica que “*Las exigencias de la protección del medio ambiente deberán integrarse en la definición y en la realización de las políticas y acciones de la comunidad (...)*”. Aunque ya estaba previsto en el Tratado de Maastricht, pero es tras la firma del Tratado de Amsterdam y la celebración de las Cumbres Europeas, posteriores al año 1997, cuando se tomará en consideración la interdepen-

⁵ El antiguo Título VII del Acta Única Europea pasó a ser el Título XVI del Tratado de la Unión Europea.

⁶ Generalmente, se asocia la expresión “desarrollo sostenible” a aquella alternativa que permite a una sociedad compatibilizar el desarrollo económico con la protección del medio ambiente. El uso de dicha expresión se generalizó a partir del año 1986, cuando la Comisión Mundial de Medio Ambiente y Desarrollo editó su informe bajo el título *Nuestro Futuro Común*. No obstante, es un error considerar que fue en este trabajo donde se acuñó el término.

dencia entre la protección del medio ambiente y las diferentes políticas sectoriales. En este momento, la Comisión Europea considera que los esfuerzos que deben hacerse en el contexto comunitario, para una mejor integración del medio ambiente en las demás políticas de la Comunidad⁷, responden a los compromisos suscritos en el ámbito internacional, especialmente en relación con la Convención marco sobre los cambios climáticos de 1992, completada posteriormente por el Protocolo de Kioto firmado en 1997.

2. Los programas de acción plurianuales. Los cinco planes de acción de la UE: casi 30 años de política y actuación sobre el medio ambiente

Gracias a este tipo de concepción, la política medioambiental comunitaria se conforma como autónoma y se concreta en el diseño de programas de acción plurianuales. Dichos programas, aunque no tienen poder vinculante, sí pueden considerarse como un instrumento (político) de planificación, el cual permite perfilar las líneas maestras que inspiran el diseño del marco normativo que se va a aplicar dentro del contexto medioambiental. En sentido amplio, su objetivo se centra en la promoción de una estrategia para el medio ambiente y un calendario de actuación de la Unión Europea y de sus Estados miembros durante el periodo de vigencia de los mismos. En ellos se establecen una serie de objetivos medioambientales específicos, a medio y largo plazo, y se determinan también los instrumentos necesarios para poder alcanzarlos.

A lo largo de las últimas décadas han sido diversas las circunstancias y los hechos que han impulsado a las autoridades comunitarias a decidir la adopción de tales programas. Entre otros, cabe destacar:

- a) La preocupación generalizada por el acrecentamiento de la degradación medioambiental. Ya se admite, y cada vez con menos reservas, que el medio ambiente en general y, determinados recursos naturales en particular, deben ya recibir la consideración de recursos escasos⁸. Por

⁷ Formalmente, es en el V Programa de Acción sobre el Medio Ambiente (1993–2000) en el que aparece como prioridad (obligación) la integración del medio ambiente en el resto de políticas de la Unión Europea. Con posterioridad, otros eventos han servido para profundizar y avanzar en ese sentido. Entre ellos, conviene destacar los siguientes: Cumbre Europea de Cardiff (1988), el Consejo Europeo de Viena (1998) y el Consejo Europeo de Colonia (1999).

⁸ Un análisis amplio y pormenorizado de esta cuestión puede encontrarse en las obras de L. M. JIMÉNEZ (1992); D. W. PEARCE y R. K. TURNER (1995) y M. JACOBS (1997).

lo tanto, cada vez se hace más necesaria una gestión adecuada y conveniente de los mismos.

- b) Los numerosos episodios transfronterizos, de diversa naturaleza, que han provocado graves daños en el entorno natural.
- c) El reconocimiento de la posibilidad de que el mayor crecimiento económico, dentro del marco comunitario, pueda provocar un empeoramiento progresivo de las condiciones del medio ambiente.
- d) La asunción de que una política comunitaria integrada, relativa al medio ambiente, resulta necesaria para asegurar que el establecimiento de estándares nacionales no crea barreras que obstaculicen el tránsito comercial.
- e) El aumento de la confianza que se tiene en la efectividad de una acción conjunta de los Estados miembros.
- f) El reconocimiento de que la protección medioambiental se ha convertido en un elemento de suma importancia a la hora de cumplir con el alto compromiso que supone la mejora de las condiciones de vida de todos los ciudadanos comunitarios.

Desde el año 1972, y hasta el momento presente, han sido seis los programas que se han desarrollado⁹. A continuación, se procederá a comentar brevemente los aspectos más importantes, relativos a los cinco primeros programas, como paso previo a una descripción pormenorizada del sexto, que quedará reservada para el punto 3.

Primer Programa de Acción (1973–1977)

Como elementos relevantes a destacar se encuentran los siguientes: se reconocía que las condiciones del medio y la calidad de vida debían ser considerados como componentes esenciales del desarrollo social. Además,

⁹ El 24 de enero de 2001 se produjo, por parte de la Comisión, tanto la comunicación al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité de Económico y Social y al Comité de las Regiones sobre el Sexto Programa de Acción de la Comunidad Europea en materia de Medio Ambiente «Medio ambiente 2010: el futuro está en nuestras manos» –VI Programa de medio ambiente–; como la Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece el Programa Comunitario de Acción en materia de Medio Ambiente para 2001–2010.

se propuso el principio de prevención como método de control ambiental, otorgándosele gran importancia a las políticas agrarias en relación con el mantenimiento de los ecosistemas, y se planteó la necesidad de incorporar una gestión racional y adecuada de todos los recursos naturales. Aparte, se fijaron como objetivos específicos los siguientes:

- 1) Prevenir, reducir y, en la medida de lo posible, suprimir la contaminación y sus efectos.
- 2) Mantener un equilibrio ecológico satisfactorio, protegiendo la biosfera y evitando la explotación abusiva de los recursos y del medio natural.
- 3) Orientar el desarrollo en función de las exigencias de calidad de vida y de la mejora de las condiciones de trabajo, tomando en consideración, de manera muy especial, los aspectos medioambientales en la ordenación de las estructuras y del territorio.
- 4) Buscar soluciones a los problemas medioambientales, en cooperación con los Estados no miembros, y en el marco de los organismos y los tratados internacionales.

Este programa estableció tres líneas de acción para posibilitar la consecución de los objetivos prefijados: aquella orientada a la reducción de la contaminación y los daños, la encaminada a propiciar la mejora de las condiciones de vida y, por último, la referida a la coordinación de acciones a escala internacional.

Segundo Programa de Acción (1978-1982)

Representó una continuación del anterior y en él se prestó especial atención a la creación de mecanismos para prevenir episodios de contaminación en aguas continentales, en aguas marinas y de la atmósfera; la ordenación del espacio y gestión de residuos. También se reafirma, en este programa, la voluntad comunitaria de cooperación en el contexto internacional, en particular con los países menos desarrollados.

Tercer Programa de Acción (1983-1987)

En este documento quedó reflejado cómo, cada vez, se concedía una mayor importancia a la evaluación de las consecuencias derivadas de nuevas alteraciones producidas sobre el medio natural. Ello supuso, de manera

clara, un paso decidido en la evolución hacia un enfoque preventivo, partiendo de planteamientos previos que contemplaban la adopción de uno meramente corrector. Además, se asume ya la necesidad de conectar la política medioambiental con el resto de políticas sectoriales comunitarias (agricultura, energía, industria, transporte, etc.).

Se consideró que era preciso que las acciones comunitarias y nacionales se encaminasen a:

- 1) Mejorar la estrategia que permitiese tratar los episodios de contaminación en sus diferentes modalidades.
- 2) Asegurar una gestión integrada de regiones, especialmente sensibles, debido a su importancia ambiental o a su atractivo para el desarrollo.
- 3) En el medio ambiente agrícola, aumentar los efectos positivos de las medidas económicas y disminuir los negativos.

Finalmente, se intenta lograr una integración de los criterios ecológicos en la política de cooperación con el tercer mundo. En este sentido, se establecieron algunos objetivos prioritarios como la conservación de los bosques tropicales, la lucha contra la desertificación, la gestión adecuada de aguas, el uso de energías compatibles con el medio natural y la potenciación de aquellas actividades relacionadas con la educación y la información medioambiental.

Cuarto Programa de Acción (1988-1992)

Resulta que este es el primer programa en el que España participa de manera activa, tanto en su elaboración como en su aprobación, y como miembro de pleno derecho.

En este caso, sin llegar a abandonar los enfoques que incorporaban los programas anteriores, se propuso que la protección del medio ambiente pasase a considerarse como un elemento esencial de la política social y, en particular, de la política económica. Por tanto, a partir de este momento, es perceptible la influencia que la política medioambiental va a ejercer sobre el resto de políticas sectoriales.

Por último, conviene resaltar dos hechos relevantes que se derivan de la puesta en práctica de este programa. Por un lado, la exigencia del cumplimiento del ya famoso principio de "*quien contamina paga*" y, por otro, la

generalización de la obligación de efectuar evaluaciones de impacto medioambiental a la hora de realizar actividades diversas.

Quinto Programa de Acción: “El medio ambiente en Europa: Hacia dónde encauzar el futuro” (1993–2000)

A pesar de que fue importante el avance conseguido, hasta ese momento, en materia medioambiental, tras la aplicación de los cuatro programas anteriores se consideró necesario implantar una política más ambiciosa. Aparte del propio Tratado de Maastricht, que ya establecía como objetivo la promoción del desarrollo sostenible, existían otra serie de razones que apuntaban a la necesidad de avanzar en el sentido ya mencionado:

- a) Los informes manejados por las autoridades comunitarias ponían de manifiesto la persistencia de un lento, pero inexorable, proceso de deterioro medioambiental.
- b) Ante tal situación, todas las medidas que se habían adoptado, hasta el año 1991, se mostraban como insuficientes dado que no se habían concebido para afrontar las consecuencias de un crecimiento económico cada vez más agresivo.
- c) En este mismo momento ya se comenzaba a tomar conciencia de las graves consecuencias que se podían derivar de problemáticas, a escala mundial, como la deforestación, el cambio climático o la crisis energética. Además, en Europa preocupaban también, y mucho, aquellas cuestiones relacionadas con la evolución política y económica de los países de Europa central y oriental.

Por otro lado, en el año 1992 se celebró la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (UNCED) de Río. Las soluciones a los problemas medioambientales, propuestas en este foro, también sirvieron para inspirar y orientar las nuevas responsabilidades y compromisos comunitarios en el escenario internacional.

Quizá, la aportación más destacada de este programa fuese la asunción, sin reservas, de que la gestión realizada hasta el momento de toda la problemática medioambiental había sido deficiente. Además, se admitió que los graves daños ecológicos sufridos eran el resultado de toda un cúmulo de abusos, los cuales tuvieron su origen en las prácticas “productivistas” de las empresas y en los hábitos de consumo “depredadores” que, de manera

habitual, eran puestos en práctica por la mayoría de la población. Por todo ello, y con el objetivo de alcanzar un desarrollo sostenible¹⁰ en el marco comunitario, se hacía preciso:

- 1) Recordar que las reservas de materias primas son finitas y que los procesos de producción, el uso y el consumo han de gestionarse fomentando la utilización y el reciclado a fin de evitar el despilfarro y el derroche.
- 2) Reconocer que la generación y el consumo de energía han de racionalizarse, tanto en el ámbito empresarial como en el correspondiente al consumo familiar.
- 3) Aceptar que han de cambiarse las pautas de comportamiento y de consumo de la sociedad, las de todos los ciudadanos, para evitar así el consumo excesivo de recursos naturales.

Por lo tanto, resultaba necesario introducir una nueva estrategia medioambiental que hiciera posible el que los diferentes agentes (empresas¹¹, poder público y consumidores) compartiesen la responsabilidad en las problemáticas¹² relativas al medio ambiente. Dicha estrategia se apoyaba sobre el cumplimiento de algunos principios que debían inspirar las decisiones políticas:

¹⁰ Según la concepción que en el marco de este programa se hace del desarrollo sostenible, éste se caracteriza por:

- Mantener la calidad de vida (en conjunto).
- Garantizar el acceso continuo a los recursos naturales.
- Evitar que perduren los daños al medio ambiente.

Se admitía que el desarrollo sostenible no podía alcanzarse únicamente mediante la aplicación de la política medioambiental, sino que requería el compromiso de todos los responsables políticos, incluidos los de medio ambiente, de todo el espectro de políticas comunitarias, buscando siempre el equilibrio entre objetivos medioambientales, sociales y económicos.

¹¹ Fueron cinco los sectores considerados, y calificados como estratégicos, cuando se estableció el objetivo de integración de la problemática medioambiental en el resto de políticas comunitarias: industria, energía, transporte, agricultura y turismo.

¹² Se declararon como líneas de actuación preferentes aquellas que tenían que ver con las siguientes áreas: el cambio climático, la acidificación (contaminación por lluvia ácida) de bosques y aguas superficiales, la calidad del aire, la conservación del medio ambiente urbano, el tratamiento de las zonas costeras, la gestión de los residuos, la gestión del agua y la protección de la naturaleza y la biodiversidad.

- a) Principio de prevención o acción preventiva.
- b) Principio de “*quien contamina paga*”.
- c) Principio de solidaridad compartida.

El objetivo de la sostenibilidad requería el que se aplicasen toda una serie e instrumentos, tanto de carácter general como políticos: la legislación que posibilitase el establecimiento de estándares ambientales; los instrumentos económicos que incentivasen la producción y la utilización de productos y procesos respetuosos con el medio ambiente; medidas transversales que apoyasen las políticas de formación, información y educación medioambiental; medidas que permitiesen el apoyo financiero (fondos) de los proyectos; la fijación correcta de los precios; la investigación científica y desarrollo tecnológico; y la mejora de la información sobre el medio ambiente.

En 1996 la Comisión Europea publicó un informe en el que se hacía una evaluación del grado de ejecución de este quinto programa. En el mismo se concluía que se habían conseguido avances en cuestiones relacionadas con la emisión de sustancias tóxicas (metales pesados, dióxido de sulfuro, etc.), la mejora en la calidad de las aguas de superficie, la contaminación atmosférica transfronteriza, la mejora de la protección de la naturaleza, el tratamiento de los residuos y algunas otras cuestiones de interés. En noviembre del año 2000 la Comisión Europea presentó un nuevo informe en el que ya se efectuaba un análisis global de los resultados obtenidos¹³, hasta ese momento, de la aplicación del V Programa. Este documento, junto con otros informes sobre indicadores para medir la integración de la dimensión medioambiental¹⁴ en el resto de políticas comunitarias, sirvieron como material de base

¹³ Es necesario precisar que no se ha podido realizar una evaluación a fondo de los resultados obtenidos a partir de la implementación del V Programa. La falta de un proceso de evaluación posterior, estructurado y sistemático, la escasez de mecanismos de supervisión y de indicadores apropiados no ha permitido valorar, suficientemente, la eficacia de las diversas medidas políticas comunitarias en materia medioambiental.

¹⁴ Un primer documento de trabajo de la Comisión, cuyo título es “From Cardiff to Helsinki and beyond. Report to the European Council on integrating environmental concerns and sustainable development into Community policies [SEC(99)1941]”, representa la aportación de la Comisión Europea (Consejo Europeo de Helsinki) a la evaluación global de la evolución seguida por las estrategias de integración medioambiental y de desarrollo sostenible dentro de las diversas políticas comunitarias. El segundo documento de trabajo de la Comisión, “Report on Environment and Integration Indicators to Helsinki Summit [SEC(99)1942]”, es la respuesta a la necesidad, planteada en los Consejos Europeos de Cardiff (junio 1998) y Viena (diciembre 1998), de contar con una serie de indicadores que sirviesen para evaluar la

para la preparación del VI Programa de Acción de la Comunidad Europea en materia de Medio Ambiente, el cual será analizado en el punto siguiente.

3. Sexto Programa de Acción de la Comunidad Europea en materia de Medio Ambiente. “Medio ambiente 2010: el futuro está en nuestras manos”

El nuevo programa estratégico, concebido para el próximo decenio, tiene por objeto fijar las prioridades, los objetivos generales y las acciones de la futura política ambiental comunitaria, relacionándolos con el desarrollo sostenible, la dependencia entre progreso económico y calidad medioambiental, el fenómeno de la mundialización y el proceso de ampliación de la Unión Europea.

Este último proyecto medioambiental es el resultado de:

- a) Por un lado, el proceso de evaluación global de la aplicación del V Programa de medio ambiente. Dicha evaluación, realizada por la Comisión a petición del Parlamento Europeo y del Consejo, se complementó con un informe remitido por la Agencia Europea de Medio Ambiente¹⁵ en el que se precisaba que se habían realizado progresos en la consecución de los objetivos prefijados, pero que aún quedaba bastante por hacer.
- b) Por otro, la ejecución de un programa amplio de consultas externas a los interesados de los Estados miembros. Se celebraron 12 seminarios organizados por las autoridades nacionales; un seminario con representantes de la industria y las empresas; reuniones y contactos con diferentes organizaciones no gubernamentales y se recibieron observaciones de organismos regionales y personas concretas. Por último, se invitó también a los países que habían solicitado su entrada en la Unión Europea a que presentaran sus puntos de vista sobre las prioridades del Programa de Acción, de manera que se cubriera el periodo posterior a las primeras adhesiones.

aplicación de las estrategias de integración medioambiental en algunas políticas sectoriales (industria, transporte, agricultura, pesca, etc.) que tienen especial incidencia en el medio ambiente.

¹⁵ El título de este informe es: “El medio ambiente en la Unión Europea en el umbral del siglo XXI”.

El 24 de enero de 2001 la Comisaria de Medio Ambiente, Margot Wallström, presentó¹⁶ la propuesta de la Comisión Europea sobre el nuevo programa medioambiental para los próximos diez años¹⁷. El Consejo Europeo de Ministros de Medio Ambiente (30 de marzo de 2001), celebrado en Bruselas, fijó los principios del programa y estableció sus prioridades. En mayo de este mismo año, la Sección de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente del Comité Económico y Social emitió también un dictamen sobre la Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo en relación al establecimiento de este nuevo programa. Por último, en la sesión N° 2355 del Consejo (junio 2001) se alcanzó un acuerdo unánime sobre una posición común relativa a este nuevo documento, el cual será remitido otra vez al Parlamento para una segunda lectura con arreglo al procedimiento de codecisión.

3.1. El VI Programa en el contexto general

La población mundial va a continuar aumentando en el futuro. Además, el ritmo al que crecen las economías de muchos países, junto con un nivel de aspiración más elevado en cuanto al grado de bienestar que los ciudadanos desean alcanzar, tanto en países desarrollados como subdesarrollados, hacen que se ejerza una presión generalizada, cada vez más fuerte y perniciosa, sobre las capacidades del planeta tanto para suministrar los recursos que necesitamos como para asimilar las emisiones y vertidos de sustancias contaminantes que realizamos (a tierra, a la atmósfera o a las aguas de ríos, lagos y mares). Hay previsiones que apuntan en los próximos años hacia un empeoramiento de las condiciones que ya caracterizan a muchos de estos problemas. Por lo tanto, ahora más que nunca, resultará de vital importancia que se consiga disociar crecimiento económico y aumento de la degradación ambiental. Por desgracia, se debe valorar negativamente el mantenimiento, o incluso el agravamiento, que han experimentado problemas específicos acuciantes, como son el calentamiento del planeta, la pérdida de biodiversidad o el agotamiento y la degradación progresiva de los recursos naturales,

¹⁶ Formalmente, la presentación la constituían una comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones; y una propuesta de decisión del Parlamento Europeo y del Consejo, la cual ha de ser discutida por dichos órganos y aprobada a través del procedimiento de codecisión.

¹⁷ Se propone para el nuevo programa un calendario de diez años, pues se considera el plazo mínimo para la preparación de nuevas acciones y medidas; su transposición y aplicación; la consecución de un efecto global significativo; y para poder evaluar su efectividad.

tanto renovables como no renovables. Además, demanda una especial atención la problemática medioambiental de los países en vías de desarrollo, dadas las particularidades, las paradojas y las sutilezas que presenta.

Ante tal panorámica, la sociedad mundial, y en particular la de los países ricos, deberá esforzarse por incrementar el “rendimiento ecológico” de la actividad económica que desarrolla, es decir, producir los bienes y servicios que necesita empleando menos recursos y generando menos contaminación. La preservación del medio ambiente, para su uso y disfrute, resulta esencial si se desea alcanzar un alto nivel de calidad de vida a largo plazo. Por ello, cada día se han de exigir niveles de protección medioambiental más elevados.

3.2. El VI Programa en el contexto comunitario

El proceso de evaluación global, al que fue sometido el V Programa de Medio Ambiente comunitario, presentó un cuadro ambiguo sobre la eficacia de la política medioambiental de la Unión Europea hasta ese momento. En dicho informe se indicaba que, a pesar de los más de 25 años de política ambiental comunitaria, la calidad general del medio ambiente en la Unión Europea no se estaba recuperando de manera perceptible. A pesar de haber logrado progresos reales en algunas áreas¹⁸, sin embargo la situación empeoraba en otras¹⁹, llegándose incluso a declarar como no viable (soste-

¹⁸ Se habían producido recortes significativos en la emisión de sustancias que deterioran la capa de ozono; en las emisiones de gases que provocan la lluvia ácida; y en los vertidos de fósforo a los ríos. Además, desde el año 1990, las emisiones contaminantes a la atmósfera, excepto en el caso del CO₂, habían mostrado una disociación real con relación al crecimiento experimentado por el PIB.

¹⁹ El consumo de la energía en la Unión europea (1995–2010) va a aumentar un 15%. Con un mayor número de hogares, más movilidad y más medios de transporte, la previsión apunta hacia un incremento del 30% en el desplazamiento de pasajeros y de un 50% en el caso de las mercancías. Todo ello provocará que aumenten las emisiones de dióxido de carbono, el principal gas que causa el efecto invernadero. Por otro lado, el empleo de energías renovables aumenta de manera poco significativa. Es muy poco probable que, para el año 2010, se haya conseguido incrementar su empleo un 12% considerando los niveles actuales. En cuanto a la evolución del turismo, se constata un rápido crecimiento de los volúmenes, lo cual dará lugar a un aumento de la demanda de transporte y de energía. Esto último, unido a la creciente dispersión urbana, va a plantear serios problemas de gestión en zonas rurales y otras áreas sensibles como las costeras. La producción anual de sustancias químicas sigue una tendencia creciente, al igual que las emisiones y vertidos de algunos metales pesados

nible), en el futuro, el status actual de algunos sectores como el del transporte, el turismo, la energía o la agricultura. Si no se adoptan medidas adicionales, el medio ambiente de la Unión Europea continuará sometido a una presión excesiva y empeorará.

Con relación a una serie de problemas concretos, los avances logrados no se consideraron ni suficientes ni satisfactorios. Así, causan honda preocupación las tendencias previstas en lo que se refiere a las fuentes difusas de contaminación (de las aguas subterráneas, el suelo y las zonas costeras); el aumento de la producción de residuos y las problemáticas asociadas de eliminación de éstos; el continuo crecimiento del consumo de recursos naturales de todo tipo; la degradación de los suelos; y los problemas específicos que presenta el medio ambiente urbano. Un comentario particular mereció la deficiente aplicación que, por parte de los Estados miembros, se había hecho de las Directrices comunitarias en materia de medio ambiente y la escasa identificación de las partes interesadas con los objetivos medioambientales prefijados. También se indicaba que las políticas ambientales, por sí solas, no podían proporcionar el desarrollo sostenible fijado como objetivo por el Tratado de Amsterdam. Por lo tanto, los sectores económicos debían ser reorientados, asumiendo cada uno su parte alicuota de responsabilidad medioambiental.

Por último, en la próxima década la Unión Europea va a incorporar a nuevos países y a estrechar las relaciones con otros²⁰. La ampliación de 15 a 28 países o más va a suponer, desde el punto de vista medioambiental, el que se cuente con nuevos espacios naturales, con una biodiversidad más rica y con mayores disponibilidades de recursos de todo tipo. Pero esta amplia-

(cadmio, cobre, etc.) y de algunas sustancias químicas peligrosas que proceden de la industria y de la agricultura. El progreso que experimenta la integración medioambiental, tanto en la toma de decisiones como en las políticas sectoriales, es real pero excesivamente lento. Finalmente, se ha de resaltar la subsistencia de incertidumbres notables sobre lo que ocurrirá en algunos campos, bien por la escasez de datos o bien por la imposibilidad de anticipar la evolución futura de los mismos.

²⁰ Se reconoce que del fenómeno de la mundialización se derivan consecuencias ambientales de primera magnitud y que ello exige, por tanto, el que la escala de operaciones se amplíe a un escenario mucho más amplio, reforzándose además la gestión internacional sobre el medio natural. También se aboga por una mayor implicación comunitaria en la resolución de los problemas medioambientales que presentan una dimensión supranacional, asumiendo que es necesario integrar el medio ambiente en los contenidos de las políticas exteriores de la Unión Europea.

ción va a exigir también el que se afronten nuevos retos y problemas, va a imponer una mayor cuota de responsabilidad a todos los agentes implicados y a aumentar el grado de complejidad en la gestión del medio ambiente comunitario. En esta misma línea, los principales problemas que se van a plantear, aparte de aquellos que se deriven de la aplicación efectiva de la legislación comunitaria por parte de todos los países miembros, tendrán que ver con la consideración futura que se haga del medio ambiente tanto en la política económica como en la social.

En definitiva, la situación del medio ambiente en la Unión Europea y el progreso hacia la sostenibilidad no son satisfactorios y pueden incluso deteriorarse antes de que se puedan alcanzar unas condiciones adecuadas que posibiliten su mejora. No obstante, hay señales positivas, aunque todavía débiles, que indican que el cambio de tendencia es factible.

3.3. La naturaleza del VI Programa de medio ambiente

Resulta evidente que la situación que se ha descrito con relación a los dos contextos anteriores ha influido, de manera considerable, en la elección de la orientación estratégica a implementar en este VI Programa. En él, se señala cuáles son los problemas medioambientales que han de solucionarse con urgencia: el cambio climático; la sobreexplotación de los recursos naturales, tanto renovables como no renovables; la pérdida de biodiversidad; y la acumulación de sustancias tóxicas en el medio natural. Se establecen los objetivos y las metas medioambientales²¹ que han de alcanzarse, describiendo la forma en que se han de emplear los instrumentos²² de la política comunitaria medioambiental para posibilitar la superación de la situación actual. En este sentido, cabe resaltar, una vez más, la gran importancia que se le ha concedido al propósito de integrar los requerimientos que impone la protección del medio ambiente en otras políticas y estrategias comunitarias. Además, se ha puesto especial cuidado en conseguir el máximo grado

²¹ La determinación de las medidas y los objetivos no sólo se realiza para el contexto comunitario, sino que también abarca a los ámbitos nacionales, regionales, locales e, incluso, se particularizan para el caso de determinados sectores económicos.

²² A lo largo del texto del programa se alude a la aplicación de una variada gama de instrumentos económicos, jurídicos, de participación, de fomento de la investigación e, incluso, algunos de carácter transversal para reforzar la integración del medio ambiente en otras políticas comunitarias.

posible de armonización y aproximación de legislaciones para garantizar el funcionamiento del mercado interior.

A pesar de que en bastantes países se dispone ya de una base normativa amplia sobre medio ambiente, la cual ha permitido que se impulse la innovación empresarial, tanto tecnológica como de gestión, y estimulado el crecimiento, la competitividad, la rentabilidad y la creación de empleo, en adelante toda esta legislación comunitaria ganará protagonismo y continuará siendo un pilar básico sobre el que fundamentar las actuaciones, constituyendo una prioridad estratégica para el futuro la resolución de las graves deficiencias observadas en su aplicación hasta el momento. A partir de la aprobación de este nuevo programa, la Comisión aumentará la presión sobre los Estados miembros y dará mayor divulgación a los casos de incumplimiento.

El programa se someterá a revisión en el año 2005, procediendo a modificarlo y actualizarlo, si ello resultase necesario, a la vista de la evolución que muestre el estado del medio ambiente. La supervisión de los avances, hasta alcanzar los objetivos prefijados, requerirá la disposición de un sistema de información efectivo. Asimismo, habrá que comprobar el grado de incorporación de la legislación comunitaria al Derecho nacional, así como el nivel de aplicación y la eficacia de las medidas que pasan a formar parte de la política ambiental de la Unión Europea. Por desgracia, el sistema de información y los datos actuales disponibles sólo permiten realizar una aproximación, no muy precisa, al estado en el que se encuentra el medio ambiente, proporcionando además un cuadro incompleto de la transposición y aplicación de la legislación medioambiental comunitaria. La Comisión pretende desarrollar una estrategia de evaluación sistemática para supervisar evoluciones futuras, exigiéndose para ello la disposición de datos suficientes²³ que permitan realizar un diagnóstico exacto y fiable de cada situación analizada.

3.4. Las áreas prioritarias²⁴

Las conclusiones que se obtuvieron a partir del proceso de evaluación global del V Programa, junto con el informe de la Agencia Europea de Medio

²³ En todo el proceso de captación y procesamiento de la información suministrada por los Estados miembros, ya realizan una labor importante tanto la Agencia Europea de Medio Ambiente como la Eurostat.

²⁴ En el documento se realiza una descripción, amplia y pormenorizada, de la problemática

Ambiente, relativo a la situación y perspectivas futuras del medio ambiente de la Comunidad, han servido para proponer nuevas actuaciones o reorientar la estrategia en una serie de campos declarados como de acción preferente: cambio climático, naturaleza y biodiversidad, medio ambiente y salud y, por último, uso sostenible de los recursos naturales y gestión de los residuos.

Resolución del problema del cambio climático

El cambio climático es un problema grave, de alcance mundial, que debe ser resuelto a partir de una acción internacional concertada y una planificación a largo plazo. Las autoridades comunitarias admiten la existencia y gravedad de este fenómeno. Además, y quizá sea lo más importante, se apunta hacia la actividad desarrollada por el ser humano como el factor desencadenante de todo el proceso. No obstante, como contrapunto al reconocimiento anterior, en el texto del documento se especifica que para prevenir el cambio climático no hay que reducir, forzosamente, los niveles de crecimiento y bienestar²⁵. Lo que debe hacerse es desarrollar la economía de otra manera para poder disociar las emisiones de gases y el crecimiento económico.

Las autoridades comunitarias pretenden lograr una estabilización de las concentraciones atmosféricas de gases de efecto invernadero (dióxido de carbono, metano, óxido de nitrógeno y gases fluorados) de manera que se alcancen niveles que no provoquen alteraciones climáticas. En este sentido, es prioritario conseguir la ratificación y aplicación del Protocolo de Kioto con el fin de reducir, en el periodo 2008–2012 y con relación a los niveles de 1990, en un 8% las emisiones. No obstante, la Comisión pretende alcanzar recortes más radicales mediante el establecimiento de acuerdos internacionales que permitan conseguir una disminución global de las emisiones que alcance un 20–40% para el año 2020.

especifica de cada área, los objetivos y metas que se persigue alcanzar en cada una y las estrategias que se deben implementar para ello. Sin embargo, en este artículo, y por una simple cuestión de espacio, se resumirá el comentario relativo a cada una de ellas.

²⁵ No deja de ser éste un planteamiento bastante paradójico. Desde hace ya algunos años, son cada vez más numerosas las opiniones que, alineadas entorno al nuevo paradigma que propone la Economía Ecológica, consideran incompatible la preservación de los recursos naturales y medioambientales y la defensa a ultranza, por parte de los países desarrollados, de sus actuales niveles de crecimiento económico y de consumo de recursos.

Como anticipo a una acción comunitaria efectiva contra el cambio climático, la Comisión Europea ha publicado una comunicación sobre políticas y medidas de la Unión Europea para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero²⁶ y un Libro Verde²⁷ sobre un sistema de comercio de los derechos de emisión en el marco comunitario. Asimismo, la Comisión ha puesto en marcha el Programa Europeo sobre Cambio Climático (PECC) con el que se pretende dar un nuevo impulso al esfuerzo comunitario para combatir el efecto invernadero.

Para conseguir los objetivos señalados va a resultar necesario²⁸:

- a) Que se introduzcan cambios estructurales, especialmente en los sectores del transporte, la industria, la agricultura y la energía. Es necesario conseguir la integración de objetivos, relacionados con el cambio climático, en las políticas comunitarias específicas para estos sectores.
- b) Realizar un mayor esfuerzo, mediante la introducción de medidas concretas, para incrementar la eficiencia y el ahorro energéticos.
- c) Diseñar estrategias intersectoriales que permitan crear (año 2005) un mercado, donde se negocien los derechos de emisión de CO₂, y también establecer impuestos sobre la energía que determinen un incremento regular y previsible de los precios de ésta para lograr así que queden reflejados los costes medioambientales.
- d) Potenciar mucho más la investigación y el desarrollo tecnológico.
- e) Proporcionar mayor información a los ciudadanos y a las empresas sobre el problema y cómo puede llegar a afectarles. Con ello, se pretende conseguir un mayor nivel de sensibilización de todos con relación a esta problemática.

Conviene indicar, por último, que los Estados miembros, las autoridades regionales y locales van a ser responsables y protagonistas tanto de la aplicación de aquellas medidas necesarias para adaptarse al cambio

²⁶ Políticas y medidas de la Unión Europea para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero: hacia un Programa Europeo sobre el Cambio Climático (PECC) COM(2000) 88 final.

²⁷ Libro Verde sobre el comercio de los derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Unión europea, COM(2000) 87 final.

²⁸ En el texto del programa se propone todo un conjunto de acciones específicas, para cada apartado, que en este artículo no se van a reproducir.

climático, que ya se está produciendo, como de muchas de las actuaciones que permitirán un avance en la consecución de los objetivos de mejora prefijados.

Naturaleza y biodiversidad. Proteger un recurso único

Es fundamental dar respuesta una a todos los problemas que la actividad desarrollada por el hombre crea en los sistemas naturales. En Europa están amenazadas el 38% de las especies de aves y el 45% de todas las mariposas. En Europa septentrional y occidental se han perdido el 60% de las zonas húmedas. Unos 2/3 de los árboles de la Unión Europea sufren algún tipo de agresión, siendo acuciante el problema de los incendios forestales en los países del sur.

En general, la contaminación provocada por la industria, la agricultura o el transporte amenaza los espacios naturales y provoca la pérdida de los hábitats de la vida silvestre. Sobre esta misma cuestión, resulta preocupante la limitada disponibilidad tanto de conocimientos como de datos e información que permitan efectuar una evaluación precisa de la situación actual. Por otro lado, unas prácticas agrícolas agresivas, el abandono de tierras, el desarrollo urbanístico y las modificaciones que se introducen en el uso del suelo están provocando su paulatino empobrecimiento, su contaminación, su erosión y, en algunas zonas, un acusado proceso de desertificación. La sobreexplotación de muchos recursos naturales, tanto renovables²⁹ como no renovables, hipoteca la disponibilidad futura de espacios naturales y de materias primas. En particular, preocupa la presión creciente que se ejerce sobre el medio ambiente marino y muchos de sus recursos, dada la explotación intensiva a la que está sometido y que pone en grave peligro su equilibrio y subsistencia. En los últimos años, el incremento de actividad mostrado por el sector turístico ha incidido sobre todo el entorno natural y está afectando, de manera particular, a determinados espacios naturales, muy ricos y frágiles, como son los de las islas, las franjas costeras o los de los sistemas montañosos. Por último, la introducción en los ecosistemas de algunas especies no autóctonas hace peligrar la supervivencia de las variedades locales.

²⁹ Por desgracia, son numerosos las referencias a recursos renovables, por ejemplo la pesca, que se están explotando a un ritmo que supera la tasa de regeneración natural de éstos, provocando con ello el agotamiento de los mismos.

¿Qué objetivos se pretende alcanzar en este ámbito? En primer lugar, se quiere actuar sobre el conjunto del medio natural, reforzando su protección e incluso intentando, si ello fuera posible, recuperar la estructura y el funcionamiento de los sistemas naturales dañados. De manera particular, la Unión Europea necesita contar con una política coherente y consolidada para hacer frente a los desastres naturales y a los riesgos accidentales asociados a los episodios donde está presente la contaminación. La Directiva Seveso II constituye una buena base para gestionar este tipo de riesgos industriales, pero debería ampliarse su ámbito de aplicación a otro tipo de eventualidades. También, resulta fundamental detener la pérdida de diversidad biológica, tanto en el marco comunitario como en el resto del mundo. Por ello, se va a considerar ésta como una cuestión prioritaria. Con relación a las problemáticas del suelo, se reconoce la necesidad de implementar una política sobre una base sólida de evaluaciones y datos. Así, se considera fundamental desarrollar una estrategia sistemática de protección contra el fenómeno de la erosión y la desertización, contra el problema de la contaminación y la defensa del suelo como instrumento para combatir el cambio climático dada la función que desempeña éste como sumidero de carbono. Por su parte, el tratamiento que requiere el medio ambiente marino se pretende que vaya más allá de la simple consecución de un régimen de explotación sostenible para los recursos marinos renovables, exigiéndose además la aplicación de una estrategia integrada para hacer frente también a la contaminación y la degradación de estos hábitats. Cuando la Política Pesquera Común se revise, en el año 2002, se deberán incorporar, tanto al análisis como a las posibles recomendaciones y propuestas de futuro, las obligadas consideraciones medioambientales.

Para conseguir los objetivos ya especificados en este ámbito, son varias las alternativas que la Unión Europea se va a plantear, además del mantenimiento en activo de las políticas e instrumentos ya en vigor. En concreto, se trata de:

- * La finalización de la Red Natura 2000, gracias a la cual se determinarán las zonas y ecosistemas naturales más representativos que deben ser gestionados y protegidos.
- * La contribución de los proyectos naturales del programa LIFE a la aplicación de la política comunitaria en el ámbito de la naturaleza.
- * La estrategia comunitaria en materia de biodiversidad y los planes de acción complementarios que se están elaborando para resolver los

principales problemas en los distintos sectores económicos y sociales.

- * La legislación comunitaria de protección de la calidad del agua, de reducción de la contaminación atmosférica, de lucha contra la acidificación y la eutrofización³⁰, de la evaluación ambiental de los proyectos y, en el futuro, de los planes y programas de uso del suelo.
- * En respuesta a la Agenda 2000, el desarrollo, dentro de la Política Agrícola Común, de medidas agroambientales y de planes de desarrollo rural con un fuerte contenido medioambiental para el período 2000–2006. Además, los nuevos requisitos de protección medioambiental para el sector agrario (incluida la posibilidad de retirar o reducir los pagos directos para obligar a su cumplimiento) establecidos por la Agenda 2000, constituyen tanto un mandato como una ocasión para los Estados miembros de lograr un mejor equilibrio entre la agricultura y el medio ambiente.
- * La revisión de la Política Pesquera Común, a partir de 2002, que llevará a una mayor integración y consideración de los factores medioambientales.
- * La Comisión ha propuesto además recomendaciones para el desarrollo de la gestión integrada de las zonas costeras.

Medio ambiente y salud³¹

Sin iniciativas nuevas, todas las previsiones apuntan hacia un aumento del volumen de contaminantes y de residuos generados dentro de la Unión Europea. Si la sociedad Comunitaria mantiene las pautas actuales de consumo y producción se incrementarán las emisiones y los vertidos de todo tipo. Además, cada vez resultan más evidentes las relaciones que existen entre diversos problemas sanitarios y la contaminación medioambiental en sus diversas formas³². La presencia, aún en cantidades reducidas, de una serie

³⁰ Proceso caracterizado por un aumento de la concentración de nutrientes en un ecosistema acuático y que provoca efectos biológicos varios.

³¹ En este contexto se entiende por salud un estado de bienestar físico, mental y social completo, no la mera ausencia de enfermedad o dolencia.

³² La falta de datos globales, referidos al conjunto de la Unión Europea, hace difícil determinar si la gestión de la contaminación está mejorando o deteriorándose. En la actualidad, se estima

de contaminantes en el agua, el aire, los edificios, los alimentos y otros productos de consumo puede contribuir de forma significativa a producir asma, alergias, algunos tipos de cáncer, la neurotoxicidad y la inmunosupresión. Además, nos enfrentamos a niveles cada vez mayores de contaminación acústica. Por lo tanto, queda claro que esta situación exige un impulso renovado para afrontar los problemas que se derivan del binomio medio ambiente-salud.

Como objetivo general, en este ámbito, las autoridades comunitarias se han propuesto alcanzar una calidad medioambiental tal que la generación³³ de contaminantes y residuos que se derivan de la acción del hombre, incluidos las diversas modalidades de radiación, no represente riesgos significativos para la salud. En la consecución del mismo resalta la importancia que se le va a otorgar a todas las actividades que tienen que ver con la evaluación³⁴, la precaución y la prevención³⁵ de riesgos de emisiones y vertidos. De hecho, la estrategia aplicada ya en este sentido se basa en el principio fundamental de la distinción jerárquica que da preferencia, en primer lugar, a la prevención, considerando aspectos cuantitativos y cualita-

que se producen y utilizan cerca de 30.000 sustancias químicas artificiales en volúmenes superiores a una tonelada. Sin embargo, todavía debemos incorporar mucho conocimiento sobre los riesgos que representan para nuestra salud y la del medio ambiente. En este momento nuestra comprensión es escasa sobre los efectos de pequeñas dosis de contaminantes en nuestro cuerpo y del modo en que éstos interactúan. Además, la mayor parte de la normativa en vigor contempla la casuística de un adulto «medio», sin tener en cuenta las particularidades que presentan otros grupos de riesgo importantes como son el de los ancianos o el de los niños.

³³ Dentro de la estrategia general de gestión de los residuos y contaminantes se aspira a reducir, de manera significativa, la cantidad de residuos destinados a eliminación y la generación de residuos peligrosos:

* Reducir la cantidad de residuos, destinados a la eliminación definitiva, en un 20% de aquí a 2010; y en un 50% de aquí a 2050, en comparación con los valores de 2000.

* Reducir los volúmenes de residuos peligrosos generados en un 20% de aquí a 2010 y en un 50% de aquí a 2020, en comparación con los valores de 2000.

³⁴ La Directiva de prevención y control integrados de la contaminación prevé la creación de un nuevo Registro Europeo de las Emisiones Contaminantes (EPER).

³⁵ La prevención de la generación de residuos está ligada al aumento de la eficiencia en el uso de los recursos, a la evolución de los patrones de consumo de la población y a la reducción de los desechos producidos a lo largo del ciclo de fabricación, uso y eliminación de los productos.

tivos de la generación de residuos, seguidamente a la recuperación de los mismos y, por último, a su eliminación. Puesto que, con frecuencia, es competencia de las autoridades locales la aplicación de la normativa comunitaria sobre residuos, la Comisión tiene la intención de potenciar tanto su participación en la elaboración de la legislación como la asistencia que se les presta para el intercambio de información sobre las mejores prácticas en este ámbito.

Con relación a la problemática específica que presentan los productos químicos, se pretende lograr un medio ambiente en el que los niveles de este tipo de sustancias no den lugar a riesgos o tengan consecuencias significativas para la salud humana o medioambiental. Para ello, resulta necesario efectuar una revisión exhaustiva del actual sistema comunitario de evaluación y gestión de riesgos asociados al uso de las mismas. Y es que, a pesar de que desde el año 1981 ya se viene aplicando una normativa, los avances logrados hasta el momento han sido extremadamente lentos. Un grupo de este tipo de productos, el cual demanda una atención especial, es el de los plaguicidas, dada su acción contaminante sobre acuíferos, suelos, alimentos e incluso, el aire.

En lo relativo a la gestión de los recursos hídricos, buena parte de las políticas, la legislación y las normas que permitan alcanzar un nivel suficiente en la calidad del agua ya se han establecido. El principal reto, en este momento, lo constituye lograr su aplicación íntegra y, además, conseguir la integración de los objetivos comunitarios, relativos a calidad del agua, en las demás políticas sectoriales (agricultura, industria y política regional). Recientemente la Comunidad ha adoptado una nueva Directiva marco sobre el agua que extiende la protección de la capa freática a todas las aguas. Asimismo, esta directiva obliga a los Estados miembros a tarifar los usos del agua, lo cual va a permitir "reflejar" en su precio los costes medioambientales derivados de su empleo, considerándose esta alternativa como un instrumento eficaz a la hora de fomentar una gestión eficiente de este recurso.

El problema del ruido está pendiente de que el Consejo y el Parlamento Europeo aprueben una Directiva marco sobre la contaminación acústica. Las autoridades comunitarias pretenden reducir el número de personas expuestas, de una manera regular y prolongada, a niveles de ruido elevados. Para conseguirlo la estrategia de la Comisión pasa por proponer iniciativas que, incorporadas a las políticas locales, propicien una reducción de los niveles de contaminación acústica. Un primer paso lo constituye la aplicación de una

normativa sobre evaluación de la contaminación sonora cuyos principales propósitos son conseguir la armonización de los indicadores, para así disponer de conceptos y terminología comunes, y obligar a la elaboración de mapas de ruido. Llegado el caso, la comunidad reexaminará y establecerá niveles máximos de emisión acústica para diferentes tipos de vehículos, maquinaria y otras instalaciones.

Por último, la legislación comunitaria ha permitido mejorar bastante la calidad del aire en los últimos años. No obstante, la contaminación atmosférica persiste y adquiere cotas preocupantes en determinadas zonas y núcleos de población. Para propiciar el avance en el sentido deseado, las autoridades comunitarias van a actuar en varios niveles: legislando y aplicando nuevas normas de control; potenciando la investigación que permita un mejor conocimiento de todos los procesos; participando en foros internacionales donde se trata la problemática de la contaminación transfronteriza; colaborando con los sectores causantes en las emisiones y también con las autoridades nacionales y regionales. Una estrategia específica que se está diseñando en el seno comunitario, en relación con la mejora de la calidad del aire, es la que recibe la denominación genérica de "Clean Air for Europe (CAFE)". Se trata de crear de un marco completo, integrado y coherente para toda la normativa relativa a esta problemática y las iniciativas políticas conexas. En una primera fase se va a realizar una evaluación de la eficacia que muestra la normativa existente, para poder así determinar las lagunas existentes y, de esta manera, establecer las líneas de actuación prioritarias para el futuro.

Uso sostenible de los recursos naturales y gestión de los residuos

La relación entre crecimiento económico, consumo de recursos y generación de residuos debe cambiar. Los recursos naturales del planeta, tanto renovables (suelo, agua, aire, bancos de pesca, capacidad del medio ambiente para asimilar y absorber residuos, etc.) como no renovables, se están viendo sometidos a una presión creciente debido, por un lado, al aumento que experimenta la población mundial y, por otro, a la implantación generalizada de modelos de desarrollo económico que esquilman y agotan las reservas.

En el texto se reconoce que la Unión Europea, a pesar de estar aplicando ya diversas medidas, no dispone en este momento de una política coherente

para gestionar los recursos no renovables. Por lo tanto, urge desarrollar una estrategia que haga posible una gestión adecuada de todos los recursos y, en particular, de estos últimos. Las actuaciones inmediatas se deberán orientar hacia:

- * La delimitación de un marco analítico coherente que permita el establecimiento de criterios para la determinación de las líneas de acción prioritarias.
- * El diseño de un proceso completo para la recogida de datos e información que permita evaluar el estado en el que se encuentran las reservas.
- * La definición y aplicación de nuevas normas que hagan posible la reducción del consumo de estos recursos. Es fundamental que se consiga la modificación de los hábitos de la población, orientándolos hacia la demanda de productos y servicios que requieran una menor cantidad de inputs; la potenciación de la eficiencia en el uso de los recursos, incorporando técnicas productivas que exijan un menor consumo y que prolonguen la vida útil de los productos; y fomentar la cultura del reciclado³⁶.

Algunas de las medidas que podrían formar parte de la estrategia, antes mencionada, son las siguientes:

- a) Financiar la investigación en nuevas tecnologías, que requieran el empleo de una menor cantidad de recursos, para incorporarlas tanto a procesos de fabricación como al diseño de nuevos productos.
- b) En general, el desarrollo de programas que propicien la aplicación de “mejores prácticas” en las empresas. Adquiere un interés especial el estudio de nuevas opciones que permitan fomentar la sustitución de sustancias peligrosas, por otras que lo sean menos, cuando se disponga de alternativas adecuadas; y considerar la posibilidad de que se pueda responsabilizar a los productores de demostrar que las sustancias peligrosas que empleen en la actualidad, y aquellas otras que puedan elaborar y que tengan previsto utilizar en el futuro, no crean riesgos inaceptables o innecesarios para el medio ambiente y la salud humana (inversión de la carga de la prueba).

³⁶ Hasta ahora la estrategia comunitaria de reciclado se ha centrado sobre los flujos principales de residuos tales como los envases y los vehículos al final de su vida útil. Se viene aplicando, en este ámbito, una normativa que fija los objetivos a los Estados miembros.

- c) El traslado de la carga fiscal al empleo de los recursos naturales, fijando impuestos (ecológicos) que graven productos y procesos que impliquen un alto consumo de materias primas y usando otros instrumentos económicos, como los permisos de contaminación negociables, para obligar a las empresas a incorporar tecnologías, prácticas, productos y servicios que posibiliten un uso más eficiente de los recursos.
- d) La eliminación de aquellos subsidios que alientan el uso irracional de los recursos.
- e) La integración de consideraciones sobre uso eficiente de recursos en políticas de productos, de planes de etiquetado ecológico, de contratación pública y de elaboración de informes sobre medio ambiente.

Como última cuestión, no se debe obviar que si bien la mejora en el uso de los recursos exigirá un gran esfuerzo a toda la sociedad, también aumentará, en términos generales, la eficiencia de la económica, fomentando la innovación y fortaleciendo la competitividad.

Conclusiones

Sin duda alguna, los cinco Programas de Acción Medioambiental previos han propiciado el avance en la consecución de unos niveles de calidad medioambiental aceptables para los ciudadanos comunitarios. No obstante, los numerosos y graves problemas que todavía acucian al medio ambiente, tanto en el contexto europeo como mundial, exigen una acción de todos mucho más decidida y coordinada.

En concreto, en el ámbito de la Unión Europea, habrá que redoblar los esfuerzos para conseguir, entre otros, tres de los objetivos que se consideran como fundamentales:

- 1) La Unión Europea posee la legislación más evolucionada y completa del mundo en materia medioambiental. Pero todavía, por desgracia, su aplicación plena continúa siendo una de las grandes asignaturas pendientes. Por lo tanto, en un futuro próximo, resultará de vital importancia conseguir un avance sustancial en tal sentido, generalizando la aplicación de la legislación sobre medio ambiente a todos los Estados miembros. Para ello, se requerirán unas administraciones fuertes y bien dotadas.

- 2) Situar al medio ambiente en el centro de todas las políticas de la Comisión o, lo que resultaría equivalente, lograr la plena integración de la problemática medioambiental en el conjunto de las principales políticas económicas y sociales comunitarias.
- 3) Conseguir un mayor grado de identificación e involucración de los ciudadanos y de las partes interesadas en el proyecto común de protección medioambiental.

Además, otros dos aspectos que se tratan en este programa y que van a recibir un tratamiento preferente y una atención especial son:

- a) Por un lado, la futura ampliación de la Unión Europea que va a provocar una modificación sustancial de su perfil y, también, un aumento del grado de dificultad que presenta la gestión de los recursos naturales y medioambientales del conjunto ampliado de países.
- b) Por otro, la dimensión internacional que caracteriza a muchos de los problemas medioambientales. El popular proceso de globalización adquiere una especial relevancia cuando de lo que se trata es de afrontar las problemáticas que presenta el medio ambiente a escala mundial. Como europeos debemos ser conscientes de nuestro papel y de nuestra contribución al deterioro del medio natural del planeta tierra. Por ello, la Unión Europea ha de tener un papel destacado en la cooperación y la actuación internacional dado que, cada día, ésta resulta ser más trascendente y crítica. Por lo tanto, se debe colaborar en el fortalecimiento de los organismos internacionales que se ocupan de tales cuestiones y tener un mayor protagonismo en los foros y organizaciones internacionales de medio ambiente.

Bibliografía

AGENCIA EUROPEA DEL MEDIO AMBIENTE (1999), "El medio ambiente en la Unión Europea en el umbral del siglo XXI". En internet: <http://www.reports.eea.eu.int/92-9157-202-0/sum/es>.

COMISIÓN EUROPEA (2001), "Medio Ambiente 2010: el futuro está en nuestras manos". Programa de acción para el medio ambiente en Europa en los albores del siglo XXI, Comunicación de 24 de enero de 2001. En Internet: http://www.europa.eu.int/comm/environment/index_es.htm.

COMISIÓN EUROPEA (2001), «Medio Ambiente 2010: Nuestro Futuro, Nuestra

Elección», *Medio Ambiente para la Europeos*, Núm. 6, marzo, pp. 6–7.

JIMÉNEZ HERRERO, L. M. (1992), *Desarrollo Sostenible y Economía Ecológica*, Editorial Síntesis, Madrid.

JACOBS, M. (1997), *La economía verde. Medio ambiente, desarrollo sostenible y la política del futuro*, Icaria, Barcelona.

MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE (1999), «Informe de la Comisión Europea sobre la integración de la dimensión medioambiental», *Información de Medio Ambiente*, Núm. 74, junio, pp. 16–17.

MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE (2000), «El Consejo Europeo fija la naturaleza y prioridades del Sexto Programa», *Información de Medio Ambiente*, Núm. 84, mayo–junio, pp. 14–15.

MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE (2000), «La Unión Europea ha realizado cinco planes de acción en política ambiental», *Información de Medio Ambiente*, Informe, noviembre, p. 19.

MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE (2001), «La Comisión Europea propone un nuevo programa de acción medioambiental», *Información de Medio Ambiente*, Núm. 92, febrero, pp. 12–13.

PEARCE, D. W. y TURNER, R. K. (1995), *Economía de los Recursos Naturales y del Medio Ambiente*, Colegio de Economistas de Madrid–Celeste Ediciones, Madrid.

RUIZ PÉREZ, M. (1990), *Panorama ambiental de las Comunidades Europeas*, Quercus, Madrid.

TAMAMES, R. (1996), *La Unión Europea*, 3ª edición, Alianza Universidad Textos, Madrid.

TAMAMES, R. y LÓPEZ FERNÁNDEZ, M. (1999), *La Unión Europea*, 4ª edición, Alianza Universidad Textos, Madrid.