

Comunicación de la Comisión Desarrollo sostenible en Europa para un mundo mejor: Estrategia de la Unión Europea para un desarrollo sostenible (Propuesta de la Comisión ante el Consejo Europeo de Gotemburgo)
/* COM/2001/0264 final */

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN Desarrollo sostenible en Europa para un mundo mejor: Estrategia de la Unión Europea para un desarrollo sostenible (Propuesta de la Comisión ante el Consejo Europeo de Gotemburgo)

I HACIA UNA EUROPA SOSTENIBLE

"El desarrollo sostenible es aquél que satisface las necesidades actuales sin poner en peligro la capacidad de las generaciones futuras de satisfacer sus propias necesidades." - Comisión mundial para el desarrollo del medio ambiente ("Comisión Brundtland"), 1987

En su reunión de Helsinki de diciembre de 1999, el Consejo Europeo invitó a la Comisión Europea a "elaborar una propuesta de estrategia a largo plazo que integre políticas de desarrollo sostenible desde el punto de vista económico, social y ecológico, y que deberá presentarse al Consejo Europeo en junio de 2001". El presente documento constituye una respuesta a dicha invitación y se basa en el documento de consulta que los servicios de la Comisión presentaron en marzo, así como en las numerosas respuestas que suscitó.

El desarrollo sostenible es un objetivo de alcance mundial. La Unión Europea debe desempeñar un papel fundamental para conseguirlo, tanto en Europa como a escala mundial, lo que requerirá una amplia acción internacional. Para cumplir esta responsabilidad, la Unión Europea y los demás signatarios de la "Declaración de Río" de las Naciones Unidas (1992) se comprometieron, en la 19ª sesión especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas de 1997, a elaborar estrategias en este sentido para la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible de 2002. Esta estrategia es parte de los preparativos de la Unión Europea ante dicha Cumbre.

Una visión más amplia a largo plazo

Hace poco más de un año, en Lisboa, el Consejo Europeo definió un nuevo objetivo estratégico para la Unión: "convertirse en la economía del conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de un crecimiento económico sostenible con más y mejor empleo y una mayor cohesión social". El Consejo Europeo de Estocolmo decidió que la estrategia de la Unión Europea para un desarrollo sostenible debe completar este compromiso político, y basarse en él, incluyendo una dimensión medioambiental. Se reconoce así que, a largo plazo, el crecimiento económico, la cohesión social y la protección del medio ambiente deben ir de la mano.

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. Para conseguirlo en la práctica es necesario que el crecimiento económico apoye al progreso social y respete el medio ambiente, que la política social sustente los resultados económicos y que la política ambiental sea rentable.

Desvincular el deterioro ambiental y el consumo de recursos del desarrollo económico y social requiere una reorientación profunda de las inversiones públicas y privadas hacia nuevas tecnologías respetuosas del medio ambiente. La estrategia para un desarrollo sostenible debería ser un catalizador para los responsables políticos y la opinión pública en los próximos años, así como una fuerza motriz para la reforma institucional y los

cambios en el comportamiento de las empresas y de los consumidores. Unos objetivos claros, estables y a largo plazo crearán las expectativas y condiciones necesarias para que las empresas inviertan con confianza en soluciones innovadoras y creen nuevos puestos de trabajo de alta calidad.

Para plasmar esta visión ambiciosa en actos políticos concretos, la Comisión propone una estrategia centrada en un número limitado de problemas que supongan amenazas graves o irreversibles para el bienestar futuro de la sociedad europea:

Principales amenazas al desarrollo sostenible

- Las emisiones de gases de efecto invernadero producidas por la actividad humana están provocando un calentamiento global. Es probable que el cambio climático genere más episodios meteorológicos extremos (huracanes, inundaciones), con serias implicaciones para las infraestructuras, los bienes raíces, la salud y la naturaleza.

- Existe un grave peligro para la salud pública debido a nuevas cepas resistentes a los antibióticos en algunas enfermedades y la posibilidad de que los miles de productos químicos que se utilizan en la actualidad tengan efectos a más largo plazo; las amenazas a la seguridad alimentaria crecen de forma preocupante.

- Uno de cada seis europeos vive en situación de pobreza. La pobreza y la exclusión social tienen efectos directos gravísimos para las personas, que pueden reflejarse en mala salud, suicidios o desempleo persistente. La carga de la pobreza recae de forma desproporcionada en las madres solas y en las mujeres mayores que viven sin compañía. Se observa asimismo en la pobreza una tendencia marcada a la repetición: el problema suele permanecer en una familia durante varias generaciones.

- Aunque no cabe sino alegrarse por la mayor esperanza de vida, si ésta se combina con un índice de natalidad bajo, el envejecimiento de la población consiguiente amenaza el ritmo del crecimiento económico, así como la calidad y la sostenibilidad financiera de los regímenes de pensiones y de sanidad pública. En muchos Estados miembros, en el período 2000-2040, los gastos podrían aumentar hasta alcanzar un 8% del PIB.

- La pérdida de biodiversidad en Europa se ha acelerado de forma drástica en las últimas décadas. Las poblaciones de peces en aguas europeas están al borde del colapso. Los volúmenes de residuos crecen de forma constante a mayor ritmo que el PIB. La erosión y el declive de la fertilidad afectan a la viabilidad de algunas regiones rurales.

- La congestión en el transporte ha aumentado rápidamente y está llegando a la paralización total. Esto afecta ante todo a las zonas urbanas, que también se ven afectadas por problemas de degradación de los barrios céntricos, expansión del extrarradio y concentración de bolsas de pobreza y exclusión social. Los desequilibrios regionales en la Unión Europea siguen siendo un problema preocupante.

Muy pocas de estas tendencias insostenibles son nuevas. Se han intentado resolver estos problemas desde varios niveles del gobierno y de la sociedad. Varias iniciativas, como el Programa 21 local, han demostrado ser eficaces a la hora de alcanzar un consenso para el cambio a escala local. Pero, hasta la fecha, estos esfuerzos sólo han cosechado un éxito limitado, ya que resulta muy difícil cambiar las políticas establecidas y las pautas de comportamiento adquiridas y aportar respuestas conjuntas de forma coordinada. Así pues, para contrarrestar estas tendencias insostenibles y alcanzar la visión que ofrece el desarrollo sostenible, se necesita: una actuación urgente; un liderazgo político, con compromisos claros y amplias miras; un enfoque nuevo en la formulación de políticas; una amplia participación; y una responsabilidad internacional.

- Se necesita una actuación urgente. Ha llegado el momento de afrontar los retos de la sostenibilidad. Muchas de las tendencias que amenazan el desarrollo sostenible se deben a opciones pasadas en materia de tecnologías de producción, pautas de utilización del

suelo e inversiones en infraestructura, que difícilmente pueden invertirse en un plazo reducido. Si bien es cierto que los principales efectos de las pérdidas de biodiversidad, de la resistencia creciente a los antibióticos o del cambio climático pueden no producirse hasta transcurridos muchos años, para entonces puede resultar imposible o muy costoso resolverlos.

- Es esencial el liderazgo político. Será necesario una comunicación política sólida para efectuar los cambios que requiere el desarrollo sostenible. Aunque no cabe duda de que el desarrollo sostenible será benéfico para el conjunto de la sociedad, puede dar lugar a un juego difícil de concesiones y compromisos entre intereses contradictorios. Debemos afrontar estas decisiones con apertura y honradez. Los cambios en la actuación política deberán hacerse de forma justa y equilibrada, pero no deberá permitirse que los intereses sectoriales prevalezcan sobre el bienestar del conjunto de la sociedad.

- Nuevo enfoque en la formulación de políticas. Aunque la Unión Europea dispone de una amplia gama de políticas para tratar los aspectos económicos, ambientales y sociales de la sostenibilidad, la coordinación en su aplicación ha sido insuficiente. Muy a menudo, las acciones para alcanzar los objetivos de una política impiden avanzar en otras, mientras que las soluciones a los problemas suelen estar en manos de responsables políticos de otros sectores o de otros niveles de gobierno. Así se explican muchas de las tendencias insostenibles a largo plazo. Además, la falta de una perspectiva coherente a largo plazo implica una concentración excesiva en los costes a corto plazo e insuficiente en la posibilidad de alcanzar a largo plazo situaciones en las que todas las partes puedan salir ganando.

- La actuación debe ser de todos y a todos los niveles. Muchos de los cambios necesarios para afianzar el desarrollo sostenible sólo podrán efectuarse con éxito a escala comunitaria. Existen ejemplos claros en ámbitos políticos en los que la Comunidad tiene una competencia jurídica exclusiva o en los que la integración de los mercados europeos puede suponer la ineficacia de las actuaciones individuales de los Estados miembros. En otros casos, será adecuada la actuación de los gobiernos nacionales, regionales o locales. En cualquier caso, si bien es cierto que las autoridades públicas deben desempeñar un papel fundamental a la hora de facilitar un marco claro y a largo plazo, corresponderá en definitiva a los ciudadanos y a las empresas adoptar los cambios de actitud y tecnología necesarios para alcanzar el desarrollo sostenible.

- Un socio responsable en un mundo global. Muchos de los retos de la sostenibilidad presentan este aspecto y requieren una respuesta a escala mundial. El cambio climático y la biodiversidad son dos ejemplos obvios. La Comisión cree que los países desarrollados deben ser líderes en el camino hacia el desarrollo sostenible y pide a los demás países desarrollados que acepten sus responsabilidades. La Comisión entiende que la Unión Europea debería empezar por poner orden en su propia casa para poder tomar el liderazgo internacional y como primer paso hacia la sostenibilidad mundial. Dado que la producción y el consumo de la Unión Europea tienen impactos allende nuestras fronteras, también debemos garantizar que todas nuestras políticas contribuyan a las perspectivas de desarrollo sostenible a escala mundial.

Para responder a estos desafíos, la Comisión propone una estrategia comunitaria en tres partes:

1: Una serie de propuestas y recomendaciones transversales con el fin de mejorar la eficacia de la actuación política y de crear las condiciones para el desarrollo sostenible. Esto significa cerciorarse de que las distintas políticas se refuerzan entre sí en lugar de ir en direcciones opuestas.

2: Una serie de objetivos primordiales y medidas específicas a escala comunitaria para

responder a los principales retos del desarrollo sostenible en Europa.

3: Pasos para aplicar la estrategia y examinar los avances conseguidos.

II CREAR LAS CONDICIONES PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE: ALCANZAR NUESTRAS AMBICIONES

Para alcanzar el desarrollo sostenible serán necesarios cambios. Debemos tratar el problema de las deficiencias en la formulación y aplicación de la política, tanto en la Unión Europea como en los Estados miembros. A su vez, este ejercicio requiere un compromiso claro al más alto nivel. En este capítulo se presentan varias propuestas destinadas a dar respuestas más eficaces a los retos que deberemos afrontar.

Mejorar la coherencia de la actuación política

El desarrollo sostenible debería pasar a ser el objetivo central de todos los sectores y de todas las políticas. Así pues, los responsables políticos deberían determinar las posibles repercusiones - positivas o negativas - para los demás ámbitos políticos y tenerlas en cuenta. Una evaluación minuciosa de todos los efectos de una propuesta de actuación política debe incluir estimaciones de su impacto económico, medioambiental y social, tanto dentro como fuera de la Unión Europea. Esto deberá incluir, si procede, el impacto en la igualdad entre hombres y mujeres y la igualdad de oportunidades. Es especialmente importante determinar los grupos que llevarán el peso del cambio para que los responsables políticos puedan evaluar la necesidad de medidas de adaptación. Las evaluaciones deberían realizarse de acuerdo con un enfoque más coherente y con la experiencia que han adquirido muchos ámbitos de actuación política.

Para evaluar las propuestas de forma sistemática es necesaria una información más adecuada. Por ejemplo, todavía no se comprende perfectamente lo que supone el envejecimiento de la población, o las consecuencias para la biodiversidad y la salud pública de algunos tipos de contaminación ambiental o de productos químicos como los perturbadores endocrinos. Sin embargo, de conformidad con el principio de precaución, la falta de conocimientos no debe ser una excusa para la falta de acción o una acción poco sopesada. Los riesgos y la incertidumbre forman parte de la vida. El papel de la ciencia y la investigación es ayudar a determinar la naturaleza de los riesgos que corremos, para darnos la base de las soluciones y decisiones políticas que conviene adoptar. Los responsables políticos tienen la obligación de gestionar los riesgos con eficacia y de explicar claramente al público su naturaleza y magnitud.

Medida

- La preocupación central de todas las políticas deberá ser el desarrollo sostenible. En particular, las revisiones futuras de las Políticas Comunes deberán examinar cómo contribuir de forma más positiva al desarrollo sostenible.
- La revisión a medio plazo (2002) de la Política Agrícola Común deberá recompensar la calidad frente a la cantidad, fomentando, por ejemplo, el sector de la agricultura biológica y otros métodos agrarios más respetuosos del medio ambiente. Asimismo, deberá procederse a una transferencia de recursos, favoreciendo el desarrollo rural frente al apoyo al mercado.
- El objetivo de la Política Pesquera Común deberá ser el fomento de la gestión sostenible de las poblaciones de peces, tanto en la Unión Europea como a escala internacional, así como la garantía de una viabilidad a largo plazo del sector pesquero comunitario y la protección de los ecosistemas marinos.
- La Política Común de Transportes deberá tratar el problema de los niveles crecientes de congestión y contaminación y fomentar el uso de modos de transporte menos

perjudiciales para el medio ambiente.

- Las Políticas de Cohesión deben mejorar la definición de sus objetivos en las regiones menos favorecidas y en las que padecen problemas estructurales más agudos - como la degradación urbana y el declive de la economía rural - y de los grupos sociales más vulnerables a una exclusión social prolongada.

- En diciembre, con motivo del Consejo Europeo de Laeken, la Comisión presentará un plan de acción para mejorar la reglamentación, con unos mecanismos para garantizar que todas las grandes propuestas legislativas incluyan una evaluación de los posibles costes y beneficios (económicos, medioambientales y sociales) de la acción o falta de acción, tanto dentro como fuera de la Unión Europea. El Consejo y el Parlamento deberán modificar las propuestas legislativas con el mismo espíritu.

Fijar precios reales que constituyan una señal para las personas y las empresas

Los precios del mercado influyen de forma determinante en el comportamiento de las personas y de las empresas. Con una reforma del mercado destinada a conseguir precios realistas, se crearán nuevas oportunidades comerciales para desarrollar productos y servicios que aflojen la presión sobre el medio ambiente y satisfagan necesidades económicas y sociales. En algunos casos, deberán concederse financiación pública para servicios que no se prestarían sin ellas, por ejemplo servicios públicos fundamentales en regiones poco pobladas. En general, se tratará de suprimir subvenciones que fomentan el uso innecesario de recursos naturales y de determinar el coste de la contaminación. El cambio de los precios en este sentido supone un incentivo permanente para el desarrollo y el uso de tecnologías y equipos más seguros y menos contaminantes - en muchos casos, será lo suficiente como para inclinar la balanza en su favor.

Medida

- La Comisión dará prioridad en sus actuaciones políticas y propuestas legislativas a planteamientos de mercado que supongan incentivos en materia de precios, siempre que permitan alcanzar los objetivos sociales y ambientales de forma flexible y rentable.

Inversiones de futuro en ciencia y tecnología

Nuestra prolongada prosperidad depende de forma crucial de los avances en materia de conocimientos y del progreso tecnológico. Sin estas inversiones, la adaptación al desarrollo sostenible tendrá que conseguirse más bien mediante cambios en nuestras pautas de consumo. Fomentando la innovación, podrán desarrollarse nuevas tecnologías que utilicen menos recursos naturales, reduzcan la contaminación o los riesgos para la salud y la seguridad y sean menos caras que sus antecesoras. La Unión Europea y los Estados miembros deben garantizar que la legislación no dificulte la innovación ni cree obstáculos no comerciales que impidan la difusión y el uso de nuevas tecnologías.

La financiación pública de apoyo al cambio tecnológico para el desarrollo sostenible deberá centrarse en la investigación fundamental y aplicada en tecnologías seguras y respetuosas del medio ambiente, en la evaluación comparativa y en los proyectos de demostración que permitan el arraigo de nuevas tecnologías más seguras y limpias. Las políticas de contratación pública - siempre que no se trate de encubrir prácticas proteccionistas - constituyen un medio adicional para acelerar la difusión de nuevas tecnologías. Una "iniciativa de compra verde" del sector privado también podría aumentar el uso de productos y servicios respetuosos del medio ambiente.

Medida

- La Comunidad debería sacar pleno provecho del próximo Programa Marco de Investigación para apoyar las actividades de investigación relacionadas con el desarrollo sostenible dentro del Espacio Europeo de Investigación.

- Sobre la base del documento de orientación que la Comisión publicará en breve, los

Estados miembros deberían analizar cómo aprovechar mejor la contratación pública para impulsar productos y servicios poco contaminantes.

- La Comisión fomentará las iniciativas del sector privado destinadas a incorporar factores ambientales a sus especificaciones de compra.

- La Comisión invita a la industria a determinar los obstáculos que considere más importantes para el desarrollo y el uso ampliado de nuevas tecnologías en sectores como la energía, el transporte y las comunicaciones.

- La Comunidad debería contribuir a crear, de aquí al año 2008, una competencia europea en materia de vigilancia global del medio ambiente y la seguridad (GMES).

Mejorar la comunicación y movilizar a ciudadanos y empresas

Aunque la ciencia y el asesoramiento científico constituyen una contribución decisiva a la decisión política, la confianza del público en su objetividad ha sufrido como consecuencia de las recientes alarmas sanitarias que han afectado tanto a animales como a seres humanos. Existe la preocupación de que las respuestas políticas se hayan ajustado no tanto al interés general de la sociedad, sino a intereses sectoriales más estrechos. Esta sensación contribuye al malestar ambiente. Muchas personas consideran que la política es demasiado tecnocrática y alejada y está sujeta a demasiados intereses creados. Para contrarrestar esta desconfianza creciente ante el proceso político, conviene que la actuación política sea más abierta.

Un proceso político abierto también debe permitir que se determinen claramente las soluciones de compromiso necesarias entre intereses contrapuestos y se tomen decisiones con transparencia. Un diálogo previo, más sistemático - especialmente con los representantes de los consumidores, cuyos intereses suelen pasarse por alto - puede prolongar el tiempo necesario para elaborar una propuesta política pero debería mejorar la calidad de la normativa adoptada y acelerar su aplicación. También deberían tenerse en cuenta las opiniones exteriores a la Unión.

Para que la población se sienta verdaderamente participe del objetivo del desarrollo sostenible, también es necesario obrar con mayor transparencia en la formulación de políticas y dar la sensación a las personas de que su propia actuación puede suponer un cambio real. Por ejemplo, el Programa 21 local ha permitido fomentar eficazmente el desarrollo sostenible a escala local. El sistema educativo también puede desempeñar un papel vital en la comprensión de este objetivo e impulsar una sensación de responsabilidad individual y colectiva, lo que animará a modificar los comportamientos. La actuación pública también desempeña un papel fundamental a la hora de crear una mayor sensación de responsabilidad social colectiva y de establecer un marco por el que las empresas deban integrar consideraciones ambientales y sociales en sus actividades. Algunas de las empresas más vanguardistas han entendido que el desarrollo sostenible ofrece nuevas posibilidades y han empezado a adaptar sus inversiones en consecuencia. Debería animarse a las empresas a adoptar un enfoque proactivo en materia de desarrollo sostenible en sus operaciones, tanto dentro como fuera de la Unión Europea.

Medida

- El Libro Blanco de la Comisión sobre la gobernanza incluirá propuestas para una amplia consulta de las partes interesadas, tanto de dentro como de fuera de la Unión, que consistirá en una consulta pública previa a cualquier propuesta política importante. En las revisiones de las principales políticas se procurará obtener asimismo la opinión de las partes interesadas.

- Todas las empresas que cotizan en bolsa y con una plantilla de al menos 500 empleados deberán publicar la "triple línea de fondo" en sus informes anuales a los accionistas que mida sus resultados en materia económica, medioambiental y social. Se insta a las empresas comunitarias a demostrar y publicar su adhesión a las directrices de

la OCDE para las empresas multinacionales u otras directrices equiparables.

- Los Estados miembros deberán examinar en qué medida sus sistemas educativos pueden contribuir a una mayor comprensión del desarrollo sostenible.

Tener en cuenta la ampliación y la dimensión mundial

La estrategia comunitaria debería ir más allá de las fronteras actuales de la Unión a fin de ser útil para los países que se adhieran a ella en los próximos años. Los futuros Estados miembros se enfrentan a muchos problemas similares, pero también presentan varias características distintas. Por ejemplo, su biodiversidad es mucho más rica. Pero las disparidades económicas y sociales serán mucho mayores en una Unión ampliada. Los nuevos Estados miembros tendrán, en promedio, una población agrícola más amplia y un retraso en materia de inversión en infraestructura y tecnologías de producción. Las futuras reformas de las políticas comunitarias deberán tener en cuenta estas diferencias. Los países candidatos deberían participar de forma activa en la aplicación de esta estrategia.

Además, muchas políticas comunitarias influyen en las perspectivas de sostenibilidad allende las fronteras de la Unión y la producción y consumo de la Unión Europea incrementan la presión sobre los recursos ambientales compartidos a escala mundial. Por consiguiente, es importante garantizar que las medidas que adoptemos para alcanzar un desarrollo sostenible en Europa sirvan al mismo fin en el resto del mundo. Nuestras políticas - internas y externas - deben constituir un apoyo activo a los esfuerzos de los demás países (especialmente, a los países en desarrollo) para lograr la sostenibilidad. Para contribuir eficazmente a la consecución de un desarrollo sostenible, la Unión Europea y sus Estados miembros deben aplicar una cooperación efectiva con los demás países y con las organizaciones internacionales, incluidas la OCDE, la Organización Mundial del Comercio, la Organización Internacional del Trabajo, el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. La contribución de la Unión Europea para alcanzar el desarrollo sostenible en este contexto más amplio será objeto de un examen minucioso en nuestra preparación a la Cumbre de Río + 10, que se celebrará en Sudáfrica en el año 2002.

Medida

- La Comisión presentará una Comunicación en el primer semestre de 2002 en la que se expondrán con mayor detenimiento sus opiniones sobre la contribución de la Unión al desarrollo sostenible a escala mundial, en previsión de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible (Río + 10) que se celebrará en Johannesburgo. Entre otros temas, la Comunicación debería referirse a la movilización de recursos adicionales para la ayuda al desarrollo, especialmente para reducir la pobreza a escala mundial.

III OBJETIVOS Y METAS A LARGO PLAZO: DETERMINAR LAS PRIORIDADES PARA LA ACCIÓN

Necesidad de actuar en una amplia gama de políticas

Los principales desafíos del desarrollo sostenible mencionados anteriormente afectan a varios ámbitos políticos. Por consiguiente, para su respuesta se necesita un enfoque global, transectorial. Las medidas concretas en ámbitos políticos específicos deberán basarse en los principios políticos definidos en el capítulo anterior. Las reformas de las políticas comunitarias vigentes deberán contribuir en la medida de lo posible a los objetivos estratégicos de la Unión Europea en materia de desarrollo sostenible.

Los recientes Consejos Europeos de Lisboa, Niza y Estocolmo ya han decidido objetivos y medidas para resolver dos de los seis temas que mayores problemas suponen para el desarrollo sostenible en Europa: luchar contra la pobreza y la exclusión social y tratar las implicaciones económicas y sociales del envejecimiento de la población. Esta estrategia no propone acciones nuevas en estos ámbitos. Ahora bien, estos objetivos son

parte integrante de la Estrategia de la Unión Europea para el Desarrollo Sostenible y se exponen en el Anexo 1.

Para los otros cuatro temas, la Comisión propone la siguiente serie de objetivos y medidas a escala europea. Para alcanzarlos, será necesaria asimismo la actuación de los Estados miembros tanto en sus políticas internas como en las decisiones que tome el Consejo para cambiar las políticas comunitarias. La Comisión informará sobre los avances en la consecución de todos los objetivos de la estrategia en su informe al Consejo Europeo anual de primavera (informe de síntesis).

Limitar el cambio climático e incrementar el uso de energías limpias

Objetivos principales

* La Unión Europea cumplirá el compromiso contraído en Kioto. Sin embargo, Kioto sólo representa un primer paso. A continuación, la Unión Europea debería perseguir el objetivo de reducir las emisiones a la atmósfera de gases de efecto invernadero en una media del 1% anual de los niveles de 1990, hasta el año 2020.

* La Unión insistirá en que los demás países industrializados cumplan las metas que decidieron en Kioto. Se trata de un paso determinante para garantizar el esfuerzo internacional de mayor calado que resulta necesario para limitar el calentamiento global y para adaptarse a sus efectos.

Medidas a escala comunitaria

* Adopción de la Directiva sobre fiscalidad de los productos energéticos para el año 2002. En un plazo adicional de dos años, la Comisión propondrá metas ambientales más ambiciosas en materia de fiscalidad de la energía, con el objetivo final de una internalización total de los costes externos, así como una indexación de los niveles mínimos de impuestos especiales, al menos en función de la tasa de inflación.

* Eliminación progresiva de las subvenciones a la producción y al consumo de combustibles fósiles antes del año 2010. En su caso, adopción de medidas indirectas para contribuir al desarrollo de fuentes de energía alternativas. Análisis de la conveniencia de crear reservas de carbón y mantener un nivel mínimo de producción subvencionada por razones de seguridad del suministro. Si ello requiere el mantenimiento del acceso a los recursos comunitarios de carbón. Propuesta de la Comisión en 2001, para adopción por el Consejo antes de la expiración del Tratado CECA en julio de 2002. Tener en cuenta la situación específica de determinados países candidatos en los Tratados de adhesión.

* Medidas para la reducción de la emisión de gases con efecto invernadero en función de los resultados del Programa Europeo sobre Cambio Climático. Concretamente, la Comisión propondrá a finales de 2001 una propuesta para la creación de un sistema europeo de permisos negociables de CO₂ para el año 2005.

* Los combustibles alternativos, incluidos los biocombustibles, deberían representar al menos un 7% del consumo de combustibles de coches y camiones en el año 2010, y al menos un 20% en el año 2020. La Comisión presentará una propuesta en el año 2001 para su adopción en el 2002.

* Actuación clara para reducir la demanda de energía, por ejemplo mediante normas mínimas y requisitos más estrictos sobre etiquetado para los edificios y los aparatos eléctricos con el fin de mejorar la eficacia energética.

* Más apoyo a la investigación, al desarrollo y a la difusión de tecnologías sobre:
- recursos energéticos limpios y renovables
- energía nuclear más segura, especialmente en lo que se refiere a la gestión de residuos nucleares.

Responder a las amenazas a la salud pública

Objetivos principales

* La seguridad y la calidad de los alimentos será el objetivo de todos los protagonistas de la cadena alimentaria.

* Para el año 2020, garantizar que los productos químicos sólo se produzcan y utilicen de forma que no supongan una amenaza para la salud humana y el medio ambiente.

* Resolver los problemas relacionados con los brotes de enfermedades infecciosas y la resistencia a los antibióticos.

Medidas a escala comunitaria

* Mejora de la información a los consumidores y de su concienciación (incluso mediante la educación) y etiquetado claro de los alimentos.

* Creación en el año 2002 de la Autoridad Alimentaria Europea.

* Mejora de la capacidad de seguimiento y control de las repercusiones de determinadas sustancias para la salud (por ejemplo las dioxinas, las toxinas, los plaguicidas) en la alimentación y el medio ambiente y, especialmente, su efecto en los niños.

* Reorientación de la ayuda a la Política Agrícola Común para recompensar prácticas y productos sanos y de alta calidad, en lugar de recompensar la cantidad. Tras la evaluación, en el año 2002, del régimen del tabaco, se adaptará de tal forma que puedan eliminarse progresivamente las subvenciones al tabaco; mientras tanto, se tomarán medidas destinadas a hallar fuentes de ingresos y actividades económicas alternativas para los productores y trabajadores del sector del tabaco; en función de estas medidas, se decidirá una fecha temprana para la eliminación mencionada.

* Desarrollar, para el año 2003, una estrategia comunitaria global para fomentar la salud y la seguridad en el trabajo y conseguir una reducción sustancial de los accidentes y enfermedades profesionales.

* Adoptar antes del año 2004 toda la normativa necesaria para aplicar la nueva política de productos químicos.

* La Comisión presentará para finales de 2001 un plan de acción europeo para reducir la resistencia a los antibióticos, mejorando la información correspondiente, eliminando progresivamente su utilización como activadores del crecimiento en la agricultura y mejorando el uso de los antibióticos en los tratamientos humanos, animales y fitosanitarios.

* Crear para el año 2005 una competencia europea en materia de seguimiento y control del brote de enfermedades infecciosas.

Gestión más responsable de los recursos naturales

Objetivos principales

* Desvincular el crecimiento económico, el uso de recursos y la producción de residuos.

* Proteger y recuperar los hábitats y sistemas naturales y detener la pérdida de biodiversidad de aquí al año 2010.

* Mejorar la gestión de la pesca para invertir el declive de las poblaciones de peces y garantizar la sostenibilidad de la pesca y el buen estado de los ecosistemas marinos, tanto en la Unión Europea como en el mundo.

Medidas a escala comunitaria

* Desarrollar una Política de Productos Integrada en cooperación con las empresas para reducir el uso de recursos y el impacto ambiental de los residuos.

* Adoptar la normativa comunitaria sobre un régimen ambiental estricto de responsabilidad para el año 2003.

* La Comisión creará un sistema sobre indicadores de biodiversidad para el año 2003.

* La Comisión propondrá un sistema de medida de la productividad de los recursos, que deberá ser operativo en el año 2003.

* En la revisión a medio plazo de la Política Agrícola Común, deberán mejorarse las medidas agroambientales para que proporcionen un sistema transparente de pagos

directos por servicios medioambientales.

* En la revisión de 2002 de la Política Pesquera Común, deberán eliminarse las subvenciones contraproducentes que fomentan la sobrepesca, reducirse la dimensión y la actividad de las flotas pesqueras comunitarias a un nivel compatible con la sostenibilidad a escala mundial y resolverse los problemas sociales consiguientes.

Mejorar el sistema de transportes y la ordenación territorial

Objetivos principales

* Desvincular de forma significativa el crecimiento del transporte del crecimiento del Producto Interior Bruto para reducir la congestión y otros efectos colaterales negativos del transporte.

* Conseguir una transferencia en el uso del transporte de la carretera al ferrocarril, al transporte navegable y al transporte público de pasajeros, de tal forma que la cuota del transporte por carretera en 2010 no sea superior a la de 1998 (año más reciente para el que se dispone de datos).

* Fomentar un desarrollo regional más equilibrado reduciendo las disparidades en la actividad económica y manteniendo la viabilidad de las comunidades rurales y urbanas, tal como recomienda la Perspectiva Europea de Ordenación Territorial

Medidas a escala comunitaria

* La Comisión propondrá en 2002 un marco para las tarifas de transporte con el fin de garantizar que antes del año 2005 los precios de los distintos modos de transporte, incluido el aéreo, reflejen los costes que suponen para la sociedad.

* Aplicar en el año 2003 un marco que garantice, mediante el recurso a sistemas inteligentes de transporte, la interoperabilidad de los sistemas de pago en el transporte por carretera; fomentar el desarrollo tecnológico para poder introducir la tarificación vial.

* Dar preferencia a las inversiones en infraestructura para transporte público y ferrocarril, navegación interior, transporte marítimo de corta distancia y operaciones intermodales. En particular, la Comisión propondrá en el año 2001, para que se adopte en el 2003, una revisión de las orientaciones sobre las redes transeuropeas de transporte y fomentará, en la revisión a medio plazo de los Fondos Estructurales, una reducción marcada de del porcentaje financiero concedido al transporte por carretera.

* Mejorar los sistemas de transporte resolviendo el problema de los eslabones perdidos, creando mercados abiertos y una cooperación a escala comunitaria (por ejemplo, liberalización del ferrocarril, sistema de gestión del tráfico aéreo). Está previsto que el Cielo Único europeo sea una realidad en el año 2004.

* Fomentar el teletrabajo, acelerando las inversiones en las próximas generaciones de infraestructuras y servicios de comunicaciones.

* En el año 2001, lanzar el funcionamiento del Observatorio en red de la ordenación del territorio europeo (ORATE) para definir una serie de indicadores territoriales que permitan analizar los impactos regionales de las políticas comunitarias.

* Evaluar la coherencia de la delimitación por zonas de las distintas políticas comunitarias, teniendo en cuenta sus objetivos (por ejemplo, NATURA 2000, regiones rurales menos favorecidas, zonas subvencionables con arreglo a los Fondos Estructurales o las ayudas estatales).

* Diversificar las fuentes de ingresos en las zonas rurales, incluido el incremento de la proporción de fondos de la PAC destinados al desarrollo rural.

* Fomentar las iniciativas locales para resolver los problemas de las zonas urbanas; elaborar recomendaciones para estrategias de desarrollo integrado en las zonas urbanas y sensibles desde el punto de vista ambiental.

IV APLICACIÓN DE LA ESTRATEGIA Y EVALUACIÓN DE LOS PROGRESOS:

PASOS TRAS EL CONSEJO EUROPEO DE GOTENBURGO

Balance anual para evaluar nuestros avances

El Consejo Europeo de Estocolmo decidió que todas las dimensiones del desarrollo sostenible deberían examinarse en el Consejo Europeo anual de primavera. Para medir los progresos, será preciso añadir varios indicadores a los que ya se acordaron para evaluar la estrategia de Lisboa. Estos indicadores se desprenden naturalmente de las metas y objetivos a largo plazo que la Comisión propone en este documento.

Medida

- La Comisión informará en cada Consejo Europeo de primavera, mediante su informe de síntesis, sobre los progresos en la aplicación de la estrategia para el desarrollo sostenible.
- A este respecto, la Comisión propondrá un número reducido de grandes indicadores de resultado al Consejo Europeo de Barcelona que se celebrará en la primavera de 2002.
- El proceso de integración de los aspectos medioambientales en las políticas sectoriales, lanzado por el Consejo Europeo de Cardiff, debe proseguir e introducir una dimensión ambiental a la estrategia de la Unión Europea para el desarrollo sostenible, similar a las dimensiones económica y social de las Orientaciones Generales de la Política Económica y de las Directrices para el Empleo. Las estrategias de integración sectorial del medio ambiente deberían ser coherentes con los objetivos específicos de la estrategia de la Unión Europea para el desarrollo sostenible.

Necesidad de cambiar los métodos de trabajo

En todas las etapas del proceso legislativo comunitario, las propuestas de actuación política en los distintos sectores se desarrollan y debaten sin tener en cuenta lo suficiente los vínculos entre los distintos ámbitos de actuación. La forma en que la Comisión, el Consejo y el Parlamento están organizados refuerza este enfoque estrecho y sectorial. Las tres instituciones deberían examinar las decisiones que pueden tomar para superar esta deficiencia.

La Comisión mejorará sus procedimientos internos para formular propuestas de actuación política más coherentes. El Consejo de Ministros y el Parlamento Europeo también deberían revisar sus métodos de trabajo. El Consejo debería modificar sus estructuras para mejorar la coordinación y la coherencia entre la labor de los distintos Consejos sectoriales. El Parlamento Europeo debería estudiar la posibilidad de crear una comisión para el desarrollo sostenible que emita dictamen sobre todas las implicaciones de las propuestas de actuación sectorial: podría tratarse de una comisión compuesta por representantes de otras comisiones, como sucede con la comisión de control financiero.

Medida

- La Comisión creará una "Mesa redonda" sobre desarrollo sostenible con unos 10 expertos independientes que ofrezcan una amplia gama de opiniones e informen directamente al Presidente de la Comisión, con la debida antelación, para la elaboración del informe de síntesis de la Comisión que se presentará al Consejo Europeo de primavera. Estos expertos formularán asimismo recomendaciones para mejorar la coherencia de las políticas comunitarias.

Las revisiones a medio plazo nos permiten adaptar la estrategia a los cambios en las prioridades a largo plazo

El desarrollo sostenible es por naturaleza un objetivo a largo plazo. Si el balance anual es importante para mantener el impulso y alertar con tiempo de las dificultades inesperadas, centrarse en exceso en las evoluciones a corto plazo y en los detalles puede hacernos perder de vista el conjunto general. Así pues, el ejercicio anual del Consejo Europeo debería completarse periódicamente con un análisis profundo cada vez que la Comisión inicie un nuevo mandato.

Debería analizarse la eficacia de la estrategia en la consecución del desarrollo sostenible. Con el tiempo, la gravedad de algunos problemas - o el interés de algunas medidas - puede variar, y pueden surgir nuevos problemas más acuciantes. Unos análisis periódicos a medio plazo permitirán a la Unión adaptar la estrategia a estos cambios y a los cambios en los objetivos políticos a largo plazo.

Abrir este ejercicio a las partes interesadas aumentará su credibilidad y valor. Los esfuerzos de la Unión por alcanzar el desarrollo sostenible dependen definitivamente de la "propiedad" compartida de esta estrategia por ciudadanos y empresas, así como por la sociedad civil y las autoridades regionales y locales. Las perspectivas de aceptación pública de la estrategia serán mayores si se basan en un diálogo global con los representantes de la sociedad en sentido amplio.

Medida

- La estrategia de la Unión Europea para el desarrollo sostenible será objeto de un análisis profundo cada vez que la Comisión inicie un nuevo mandato.

- A partir del año 2002, la Comisión celebrará dos veces al año un Foro de las partes interesadas para evaluar la estrategia de la Unión Europea. La Comisión invita al Comité Económico y Social a participar en la organización de esta conferencia.

Anexo 1: Metas de la estrategia de Lisboa en el ámbito de la política social

Los compromisos contraídos en las cumbres de Lisboa, Niza y Estocolmo se resumen a continuación.

Luchar contra la pobreza y la exclusión social

Objetivo principal

* Adoptar medidas que tengan un impacto decisivo en la erradicación de la pobreza.

* Aumentar la tasa de empleo al 67% en enero de 2005 y al 70% antes del año 2010; incrementar el número de mujeres empleadas al 57% en enero de 2005 y a más del 60% antes del año 2010.

* Reducir a la mitad, antes del año 2010, el número de personas de 18 a 24 años que cuenten solamente con una educación secundaria inferior y no prosigan estudios o formación.

Medidas a escala comunitaria

* Luchar contra la exclusión social creando las condiciones económicas para una mayor prosperidad, mediante niveles más altos de crecimiento y empleo, y abriendo nuevas formas de participación en la sociedad.

* Reforzar la aplicación de la Estrategia Europea para el Empleo. Definir enfoques comunes para mantener y mejorar la calidad del trabajo que debería incluirse como objetivo general en las directrices sobre el empleo de 2002.

* Ultime para finales de 2001 la labor de actualización de la legislación vigente sobre el principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en lo que se refiere al acceso al trabajo, a la formación y a la promoción profesionales y a las condiciones de trabajo.

* En el transcurso de 2001, alcanzar un acuerdo sobre la propuesta para un programa de inclusión social.

* Alcanzar un acuerdo, antes de finales de 2001, sobre los indicadores de calidad en el trabajo y lucha contra la exclusión social. Crear antes del año 2002 indicadores para la atención a los niños y demás personas a cargo y para los regímenes de prestaciones familiares. Crear indicadores que impidan la discriminación entre hombres y mujeres en materia de sueldos.

Abordar las repercusiones económicas y sociales de una sociedad en proceso de envejecimiento.

Objetivos principales

* Garantizar la adecuación de los regímenes de pensiones, de atención sanitaria y

atención a las personas mayores, manteniendo la sostenibilidad de la hacienda pública y la solidaridad entre generaciones.

* Responder al reto demográfico aumentando las tasas de empleo, reduciendo la deuda pública y adaptando los sistemas de protección social, incluidos los regímenes de pensiones.

* Incrementar al 50% la tasa media de empleo de la Unión Europea de las mujeres y de los hombres con edades comprendidas entre 55 y 64 años, antes del año 2010.

Medidas a escala comunitaria

* Aprovechar el método abierto de coordinación en el ámbito de las pensiones y elaborar un informe sobre la calidad y sostenibilidad de las pensiones, habida cuenta de la evolución demográfica, para el Consejo Europeo de primavera de 2002.

* Determinar estrategias coherentes y medidas prácticas para fomentar la formación permanente para todos.

* El Consejo debería revisar periódicamente la sostenibilidad a largo plazo de la hacienda pública, teniendo en cuenta la evolución demográfica prevista, tanto desde el punto de vista de las orientaciones generales de política económica como en el contexto de los programas de estabilidad y convergencia.

* En el Consejo Europeo de Laeken de 2001, se celebrará un debate de fondo sobre inmigración, emigración y asilo, en el marco del seguimiento del Consejo Europeo de Tampere. A este respecto, debería examinarse con la debida atención la posición de los ciudadanos de terceros países con residencia legal en la Unión.

* El Consejo y la Comisión informarán conjuntamente, con la debida antelación ante el Consejo Europeo de la primavera de 2002, sobre la forma de aumentar la participación de los trabajadores y fomentar el envejecimiento activo.