

LA POLÍTICA DE MEDIO AMBIENTE DE LA UNIÓN EUROPEA

Úrsula A. Vavrik

INTRODUCCIÓN

El sistema legal de la Unión Europea (UE) en el área del medioambiente (“*environmental acquis*”) es probablemente el más extenso y el más sofisticado del mundo, y sus estándares ambientales pueden ser considerados de los más altos a nivel global¹. Así, el tema del medioambiente y su integración, asume una gran importancia en la UE, no solamente para las políticas internas, sino también en las políticas externas a través de una intensa cooperación a nivel internacional. Además, la sociedad se caracteriza por una cultura especialmente protectora del medioambiente.

En este contexto, el sistema legal europeo de medioambiente se construyó teniendo en cuenta los grandes avances a nivel internacional que también fueron estimulados por contribuciones europeas. Al tiempo que fue publicado el famoso informe Brundtland² “Nuestro futuro común” en 1972, y se realizó la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (UNCED) en Río de Janeiro en 1992; el medioambiente ocupó por primera vez un lugar en la agenda de jefes de Estado de todo el mundo. La UE amplió la legislación ambiental e incluyó disposiciones legales sobre el medio ambiente en los tratados.

Este ensayo trata de describir el papel y la amplitud de las políticas ambientales internas y externas de la Unión Europea como tal y al mismo tiempo explicar más en detalle las políticas específicas de la integración del medioambiente en otras áreas políticas. Seguidamente, el trabajo presenta el panorama de los actores de la Unión Europea en el sector medioambiental, los métodos de trabajo y la toma de decisiones. Después se puntualizan los retos y medidas de la política medioambiental y de cambio climático³ así como los objetivos y medidas específicas de la integración de la política medioambiental a nivel político interno y global. Finalmente, concluye con los puntos más destacados.

HISTORIA Y BASE LEGAL ACTUAL DE LA POLÍTICA DEL MEDIOAMBIENTE

Tras la Cumbre de París en octubre 1972, los jefes de Estado de la Comunidad Europea pidieron a la Comisión Europea elaborar el primer programa de medio ambiente que fue adoptado en 1973. En 1987 con el Tratado sobre la Unión Europea (de Maastricht), el medioambiente recibió por primera vez un capítulo propio. Desde 1997, la integración

¹ Véase Environmental Performance Index, *Country Rankings*, Yale University, 2014, en <<http://epi.yale.edu/epi/country-rankings>>. [Consulta: 14 de mayo de 2014]

² ONU, Report of the World Commission on Environment and Development “Our Common Future”, 1987, en: <http://conspect.nl/pdf/Our_Common_Future-Brundtland_Report_1987.pdf>. [Consulta: 1 de mayo de 2014].

³ La política de la lucha contra el cambio climático se describe brevemente, puesto que hay ensayos sobre este tema en el presente libro.

del medioambiente debe estar incluida, por ley, en las decisiones y actividades de otros sectores.

En el Tratado de Funcionamiento de la UE (“Tratado de Lisboa”), en la versión consolidada y más actual del 12 de noviembre de 2012, el Artículo 6 estipula que la UE

[...] obrará en pro del desarrollo sostenible de Europa basado en un crecimiento económico equilibrado y en la estabilidad de los precios, en una economía social de mercado altamente competitiva, tendente al pleno empleo y al progreso social, y en un nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medio ambiente.⁴

En el mismo tratado, el capítulo sobre el medio ambiente se encuentra en el título XX, artículos 191 a 193. Ahí se puede leer que la UE

[...] contribuirá a alcanzar los siguientes objetivos:

- la conservación, la protección y la mejora de la calidad del medio ambiente,
- la protección de la salud de las personas,
- la utilización prudente y racional de los recursos naturales,
- el fomento de medidas a escala internacional destinadas a hacer frente a los problemas regionales o mundiales del medio ambiente y en particular a luchar contra el cambio climático.⁵

Además, la UE

[...] tendrá como objetivo alcanzar un nivel de protección elevado, teniendo presente la diversidad de situaciones existentes en las distintas regiones de la Unión. Se basará en los principios de cautela y de acción preventiva, en el principio de corrección de los atentados al medio ambiente, preferentemente en la fuente misma, y en el principio de quien contamina paga.⁶

Por otra parte, el Artículo 114 dispone que si

[...] un Estado miembro estimara necesario establecer nuevas disposiciones nacionales basadas en novedades científicas relativas a la protección del medio de trabajo o del medio ambiente y justificadas por un problema específico de dicho Estado miembro” puede proceder, pero al mismo tiempo “la Comisión y cualquier Estado miembro podrá recurrir directamente al Tribunal de Justicia de la Unión Europea si considera que otro Estado miembro abusa de las facultades previstas en el presente artículo.⁷

⁴ Consejo de la Unión Europea, *Tratado de Lisboa*, versión consolidada del 12 de noviembre 2012, p. 23, en: <<http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=ES&f=ST%206655%202008%20REV%207>>. [Consulta: 2 de Mayo de 2014].

⁵ *Ibid.*, p. 175ff.

⁶ *Ibid.*

⁷ *Ibid.*, p. 126ff.

En 2008 se adoptó una directiva relativa a la protección del medio ambiente mediante el derecho penal que permite, por primera vez en la historia, que crímenes ambientales puedan ser penados con sanciones económicas altas.

LOS ACTORES DE LA UNIÓN EUROPEA EN EL SECTOR MEDIOAMBIENTAL, MÉTODOS DE TRABAJO Y TOMA DE DECISIONES

Desde 2009, el Tratado de Lisboa conforma el marco legal y tiene el carácter de una Constitución. En este tratado, la política de medioambiente constituye una competencia compartida (Art. 4)⁸; lo que implica que la UE y los Estados miembros comparten responsabilidades sobre la protección del medioambiente. En el proceso de legislación europea, la Comisión Europea generalmente tiene el privilegio de concebir las propuestas legales que después desembocan mayoritariamente en un proceso de codecisión (procedimiento legislativo ordinario) negociado y decidido por el Consejo y el Parlamento de la UE. Se nota en este contexto, que para cualquier propuesta legislativa, la Comisión Europea crea un análisis de impacto⁹ sobre las consecuencias económicas, sociales y medioambientales. Los temas del medioambiente y del cambio climático son actualmente tratados principalmente en dos direcciones generales diferentes de la Comisión Europea.¹⁰ Hoy en día, el 80 %¹¹ de la legislación en esta área política está compuesta, en la mayoría de los casos, por leyes europeas que los Estados miembros deben transponer en legislación nacional. Así, la UE cuenta con unos 300 documentos legislativos (directivas y regulaciones)¹² relacionados al medio ambiente, y un número probablemente similar de documentos políticos, tales como programas o estrategias. Se distinguen los siguientes tipos de escritos:

Primero existen los documentos clave, el Programa de Acción de Medio Ambiente, ahora denominado “Programa General de Acción de la Unión en materia de Medio Ambiente hasta 2020 - Vivir bien, respetando los límites de nuestro planeta” (PMA VII),¹³ y la Estrategia Europea de Desarrollo Sostenible (EEDS).¹⁴ Estos documentos representan el marco general en materia medioambiental y tienen un carácter de fuerte recomendación. Para varias áreas se establecieron programas multianuales tales como el de cambio climático¹⁵ o el de la protección de la biodiversidad.¹⁶

⁸ *Ibid.*, p. 68ff.

⁹ European Commission, *Impact Assessment*, 2014, en: <http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/index_en.htm>. [Consulta: 1 de Mayo de 2014].

¹⁰ La Dirección General del Medio Ambiente y la Dirección General del Cambio Climático.

¹¹ European Environmental Bureau, *Home*, en: <<http://www.eeb.org/>>. [Consulta: 1 de mayo de 2014].

¹² Véase European Commission, *The cost of not implementing the environmental acquis*, Directorate-General Environment, septiembre de 2011, p. 6, en: <http://ec.europa.eu/environment/enveco/economics_policy/pdf/report_sept2011.pdf>. [Consulta: 2 de mayo de 2014].

¹³ Comisión Europea, *Vivir bien, respetando los límites de nuestro planeta, VII PMA*, 2014, en: <<http://ec.europa.eu/environment/pubs/pdf/factsheets/7eap/es.pdf>>. [Consulta: 2 de mayo de 2014].

¹⁴ European Commission, *EU Sustainable Development Strategy*, 2014 en: <<http://ec.europa.eu/environment/eussd/>>. [Consulta: 2 de mayo 2014].

¹⁵ Véase European Commission, *European Climate Change Program*, 2014, en: <http://ec.europa.eu/clima/policies/eccp/index_en.htm>. [Consulta: 4 de mayo de 2014]. También véase

Existen directivas marco para algunos temas de gran importancia, como son el tema del agua y el de los desechos. Los países miembros deben cumplir con los retos descritos en estas directivas marco, pero tienen la libertad de escoger las medidas para desempeñar los objetivos. La mayoría de las leyes consiste en directivas que gozan de un periodo limitado para ser transpuestas en ley nacional, como por ejemplo la directiva para las aguas de baño.¹⁷ Otros reglamentos o decisiones tienen un efecto inmediato y obligatorio sin necesidad de implementación nacional. Además, existen libros verdes o blancos que representan documentos con ideas iniciales o más avanzadas que todavía no son maduras para resumirlas en una comunicación como propuesta de legislación. Programas o planes de acción, así como hojas de ruta, también son muy comunes.

En cuanto al proceso de toma de decisión, en los últimos diez años se estableció el instrumento del proceso consultativo público¹⁸ que permite a todos los actores de la sociedad (“*stakeholders*”) dar opiniones y comentarios referentes a una propuesta de ley, convenio, o de otro tipo, preparado por la Comisión durante un período limitado (usualmente tres meses). Las respuestas y los resultados de este proceso son publicados en un informe. Algunas directivas prevén también procesos consultativos en los Estados miembros, como es el caso reciente de la directiva relativa al ambiente marino.¹⁹ La participación en estos procesos puede ser muy valiosa, especialmente para las numerosas organizaciones no gubernamentales (ONG) medioambientales. En Europa y particularmente en Bruselas, hay un gran número de organismos de grupos de presión (“*lobbying*”), empresas, instituciones, cuerpos académicos y ONG desempeñando un poder significativo de influencia política. Por lo tanto, en cada sector concurren organizaciones centrales, incluyendo el área del medioambiente. En varios casos, estos grupos tienen un rol específico representando a todas las ONG en comités consultivos de la Comisión Europea, como por ejemplo el EEB²⁰ y el WWF,²¹ que son miembros del comité consultativo de alto nivel relativa a la competitividad, la energía y el medio ambiente.²²

European Commission, *The 2020 Climate and Energy Package*, 2014, en: <http://ec.europa.eu/clima/politicas/package/index_en.htm>. [Consulta 4 de mayo de 2014].

¹⁶ European Commission, *EU Biodiversity Strategy to 2020 – Towards Implementation*, 2014, en: <<http://ec.europa.eu/environment/nature/biodiversity/comm2006/2020.htm>>. [Consulta: 4 de mayo de 2014].

¹⁷ Unión Europea, *Directiva 2006/7/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de febrero de 2006 relativa a la gestión de la calidad de las aguas de baño y por la que se deroga la Directiva 76/160/CEE*, Bruselas, Diario Oficial (D.O.) No. L 64/37, 4.3.2006, en: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:064:0037:0051:ES:PDF>>. [Consulta: 2 de mayo de 2014].

¹⁸ Véase European Commission, *Your Voice in Europe*, 2014, en: <http://ec.europa.eu/yourvoice/consultations/index_en.htm>. [Consulta: 16 de mayo 2014].

¹⁹ Véase European Commission, *Public Consultation Processes in the Member States*, 2014, en: <http://ec.europa.eu/environment/marine/public-consultation/index_en.htm>. [Consulta: 16 de mayo de 2014].

²⁰ European Environmental Bureau.

²¹ World Wildlife Fund.

²² European Commission, *High Level Consultative Group on Competitiveness, Energy and the Environment*, 5 de febrero de 2014, en: <http://ec.europa.eu/enterprise/politicas/sustainable-business/policy-integration/high-level-group/index_en.htm>. [Consulta: 14 de mayo de 2014].

Además de las instituciones de la UE que ejecutan el proceso legislativo y consultativo, existen otras instituciones y agencias que influyen en la política del medioambiente. La Agencia Europea del Medio Ambiente (AEMA) es un organismo de la UE con sede en Copenhague, Dinamarca, que ofrece información sólida e independiente sobre el medio ambiente a actores principales de la UE – la Comisión Europea, el Parlamento Europeo, el Consejo, los Estados miembros, etc. Su mandato es “facilitar a la UE y a los países miembros la toma de decisiones informadas sobre la mejora del medio ambiente, integrando las consideraciones medioambientales en las políticas económicas, en aras de la sostenibilidad”.²³ Para 2014, la AEMA cuenta con 32 países miembros. La Agencia tiene también la responsabilidad de desarrollar la Red Europea de Información y Observación del Medio Ambiente (EIONET) y de coordinar sus actividades al trabajar en estrecha cooperación con los ministerios y las organizaciones medioambientales nacionales (unos 350 en total).²⁴ Otros organismos importantes son el Centro Común de Investigación (*Joint Research Center – JRC*)²⁵, el equivalente a una Dirección General de la Comisión Europea, y los Consejos Europeos por el Medioambiente y el Desarrollo Sostenible (*European Environment and Sustainable Development Advisory Councils – EEAC*),²⁶ que son una red de entidades consultativas establecidas por gobiernos nacionales o regionales, cuyo objetivo es proporcionar asesoramiento independiente en asuntos de medioambiente y de desarrollo sostenible. Por último, el Instituto para la Política Medioambiental Europea (*Institute for European Environmental Policy – IEEP*)²⁷ es un instituto independiente especializado en análisis de políticas y dedicado a consolidar una Europa ambiental y sostenible.

LOS RETOS E INSTRUMENTOS DE LA POLÍTICA MEDIOAMBIENTAL

La política de medioambiente en la UE conoce una multitud de retos y de instrumentos. La mayoría de estos retos se definen en los tratados, en estrategias multianuales, y en documentos legislativos y políticos específicos. Estos mismos son igualmente considerados como instrumentos. Además, existen estrategias temáticas, como la estrategia temática del medio ambiente urbano,²⁸ planes de acción, como el Plan de

²³ AEMA, *Quiénes somos*, 2014, en: <<http://www.eea.europa.eu/es/about-us/who>>. [Consulta: 16 de mayo de 2014].

²⁴ *Ibid.*

²⁵ El Centro Común de Investigación es una Dirección General de la Comisión Europea que funciona como centro de referencia en materia científica y tecnológica para la Unión. Consta de siete institutos de investigación situados en cinco Estados miembros de la Unión Europea: Bélgica, Alemania, Italia, Holanda y España. Tiene 2,700 empleados. Véase European Commission, *Joint Research Centre*, 2014, en: <<http://www.jrc.ec.europa.eu>>. [Consulta: 16 de mayo de 2014].

²⁶ EEAC, *Home*, 2014, en: <<http://www.eeac-net.org/>>. [Consulta: 2 de mayo de 2014].

²⁷ IEEP, *Home*, 2010, en: <<http://www.ieep.eu/>>. [Consulta: 2 de mayo de 2014].

²⁸ Comisión Europea, *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre una Estrategia temática para el medio ambiente urbano, COM(2005) 718 final*, Bruselas, 11.1.2006, en: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52005DC0718>>. [Consulta: 16 de mayo de 2014].

Acción para la Eficiencia Energética de 2011²⁹ o planes de acción contra el ruido a nivel nacional,³⁰ e instrumentos financieros especiales (siendo el más importante LIFE). Por lo demás, la Comisión Europea organiza eventos específicos como la “Semana Verde”³¹ o “El día europeo sin coche”³² para fortalecer la toma de consciencia y la política medioambiental.

*El Programa General de Acción de la Unión Europea
en materia de Medio Ambiente hasta 2020.*³³

Teniendo el tratado como base, el “Programa Multianual para el Medioambiente”, ahora el PMA VII (de 2014 hasta 2020), representa el corazón de esta política y establece una estrategia común que debe guiar las acciones futuras tanto de las instituciones de la UE como de los Estados miembros. El programa dispone de nueve objetivos prioritarios:

*1. Proteger, conservar y mejorar el capital natural de la Unión. 2. Convertir a la Unión en una economía hipo-carbónica, eficiente en el uso de los recursos, ecológico y competitivo. 3. Proteger a los ciudadanos de la Unión frente a las presiones y riesgos medioambientales para la salud y el bienestar. 4. Maximizar los beneficios de la legislación del medio ambiente de la Unión mejorando su aplicación. 5. Mejorar el conocimiento del medio ambiente y ampliar la base de evidencias en la que fundamentar las políticas. 6. Asegurar inversiones para la política en materia de clima y medio ambiente y tener cuenta de los costos medioambientales de todas las actividades de la sociedad. 7. Integrar mejor la preocupación por el medio ambiente en otras áreas políticas y garantizar la coherencia de las nuevas políticas. 8. Aumentar la sostenibilidad de las ciudades de la Unión. 9. Reforzar la eficacia de la Unión a la hora de afrontar los desafíos medioambientales y climáticos a escala internacional.*³⁴

Un reto muy específico reclama que se dedique al menos un 20% del presupuesto de la UE para la reducción y adaptación al cambio climático durante el periodo 2014-2020.

²⁹ Véase European Commission, *Energy Efficiency Plan 2011*, en: <http://ec.europa.eu/energy/efficiency/action_plan/action_plan_en.htm>. [Consulta: 16 de mayo de 2014].

³⁰ Véase Ayuntamiento de Málaga, *Control de ruido*, 2014, en: <http://controlderuido.malaga.eu/portal/seccion_0002>. [Consulta: 16 de mayo 2014].

³¹ Véase European Commission, *Green Week 2014 – Brussels 03-05 June 2014*, en: <<http://www.greenweek2014.eu/>>. [Consulta: 16 de mayo de 2014].

³² Véase European Commission, *Europe goes car-free*, 17 de septiembre de 2009, en: <http://ec.europa.eu/news/environment/090917_en.htm>. [Consulta : 16 de mayo de 2014].

³³ Unión Europea, *Decisión No. 1386/2013/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de noviembre de 2013 relativa al Programa General de Acción de la Unión en materia de Medio Ambiente hasta 2020 “Vivir bien, respetando los límites de nuestro planeta”*, Bruselas, Diario Oficial (D.O.) No. L 354/171, 28.12.2013, en: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2013.354.01.0171.01.SPA>. [Consulta: 16 de mayo de 2014].

³⁴ *Íbid.*

La visión del VII PMA es “En 2050 vivimos bien, respetando los límites ecológicos del planeta. Nuestra prosperidad y nuestro medio ambiente saludable son la consecuencia de una economía circular innovadora, donde nada se desperdicia y en la que los recursos naturales se gestionan de forma sostenible y la biodiversidad se protege, valora y restaura de tal manera que la resiliencia de nuestra sociedad resulta fortalecida. Nuestro crecimiento hipocarbónico lleva tiempo disociado del uso de los recursos marcando así el paso hacia una economía segura y sostenible a nivel mundial.”

*Estrategia de desarrollo sostenible*³⁵

La Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas en 2000 adoptó una serie de objetivos, incluyendo la recomendación de crear una estrategia de desarrollo sostenible a nivel nacional. En 2001, el Consejo Europeo aprobó la “Estrategia de Desarrollo Sostenible de la UE” (*EU Sustainable Development Strategy – SDS*) que procura una visión a largo plazo involucrando la combinación de una economía dinámica con cohesión social y estándares muy altos del medio ambiente. Ésta guía las instituciones de la UE y los Estados miembros en el área del desarrollo sostenible e invita a un nuevo enfoque de coordinación política e integración. Como parte de la implementación de la Estrategia de Desarrollo Sostenible, la Comisión Europea ha introducido un sistema de análisis de impacto extendido por todas las propuestas legislativas. Estos estudios proporcionan información sobre las relaciones de intercambio (“*trade-offs*”) entre las dimensiones económicas, sociales y ambientales del desarrollo sostenible para facilitar decisiones. Así, contribuyen a una estimación de los costos ambientales potenciales de todas las propuestas mayores de la Comisión Europea y ayudan conjuntamente a la promoción de la integración medioambiental.³⁶ La estrategia fue revisada en 2006 y aprobada por el Consejo Europeo de Junio 2006³⁷, estableciendo las siguientes prioridades:

1. Cambio climático y energía limpia.
2. Transporte sostenible.
3. Consumo y producción sostenible.
4. Conservación y gestión de recursos naturales.
5. Salud pública.
6. Inclusión social, demografía y migración.
7. Pobreza global y desafíos del desarrollo sostenible.³⁸

En la UE, cada Estado miembro tiene su propia estrategia de desarrollo sostenible.³⁹ Desde hace aproximadamente 15 años, las empresas más avanzadas también formulan su informe de desarrollo sostenible que permite al público entender

³⁵ Definición de desarrollo sostenible: “satisfacción de la generación presente sin comprometer las necesidades de las generaciones futuras”. Véase ONU, *Desarrollo Sostenible*, 2014, en: <<http://www.un.org/es/ga/president/65/issues/sustdev.shtml>>. [Consulta: 16 de mayo de 2014].

³⁶ European Commission, *Environmental Integration*, 2014, en: <<http://ec.europa.eu/environment/integration/integration.htm>>. [Consulta: 2 de mayo de 2014].

³⁷ Véase Council of the European Union, *Note 10917/06 from the General Secretariat to Delegations, Subject: Review of the EU Sustainable Development Strategy (EU SDS)*, 26 de junio de 2006, en: <<http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2010917%202006%20INIT>>. [Consulta: 16 de mayo de 2014].

³⁸ European Commission, *EU Sustainable Development Strategy* (Véase documento electrónico de la nota 14).

³⁹ Véase European Sustainable Development Network, *Country Profiles*, 2014, en: <<http://www.esdn.eu/?k=country%20profiles>>. [Consulta: 16 de mayo de 2014].

las visiones, actividades y avances hacia una economía verde y sostenible de dichas empresas. Muchas empresas europeas registran su informe en el banco de datos de la iniciativa GRI (Global Reporting Initiative) sobre la sostenibilidad que cuenta más de 14 000 reportes.⁴⁰

*La Estrategia 2020 para un crecimiento
inteligente, sostenible e inclusivo*

Esta estrategia⁴¹ sirve como marco político por el cual la Comisión Europea actúa e integra retos de la Estrategia de Lisboa del año 2000.⁴² Particularmente importante por la política ambiental son los objetivos de la Estrategia 2020 “hacia una economía verde”, que al mismo tiempo quiere reducir costos y peligros medioambientales tras un uso más eficiente de recursos e innovación. Para, así, contribuir al crecimiento y la creación de empleo necesario, y “reducir en un 20% la emisiones de carbono, (y si las condiciones le permiten en un 30%), aumentar en un 20% la energía renovable como la eficacia energética”.

*El plan de gestión de la Dirección
General de Medio Ambiente*

Cada año, la Dirección General del Medio Ambiente (DG ENV) de la Comisión Europea presenta un plan de gestión. El plan del 2013⁴³ muestra claramente nuevos caminos en la política del medio ambiente. Así, por ejemplo, se puede leer que la hoja de ruta de una Europa eficiente en recursos forma una parte integral, así como el cambio hacia un sistema de impuestos verde, la eliminación gradual de subsidios nocivos para el medio ambiente, o el tema “Más allá del PIB” (*Beyond GDP*). La mejora de la política del aire, la reducción de impactos medioambientales de los sectores alimentarios y construcción son igualmente prioridades de 2013. También son trascendentes las políticas sobre la extracción de hidrocarburos no convencionales como el gas de esquisto, agua, especialmente aguas marinas, desechos y química. Se trabaja sobre los temas de sustancias endocrinas y biosidas, un plan de acción para PYMES verdes, la biodiversidad y gobernanza internacional. Los resultados se miden a través de indicadores.

El plan de gestión de 2014⁴⁴ capta la mayoría de los objetivos del año 2013 presentando indicadores y retos finales de manera más detallada.

⁴⁰ Véase Global Reporting Initiative, *Sustainability Disclosure Database*, 2014, en: <<http://database.globalreporting.org/>>. [Consulta: 16 de mayo de 2014].

⁴¹ Comisión Europea, *Comunicación de la Comisión “Europa 2020: Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador”*, COM(2010) 2020 final, Bruselas, 3.3.2010, en: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX:52010DC2020>>. [Consulta: 7 de mayo de 2014].

⁴² La Estrategia de Lisboa fue adoptada por el Consejo Europeo de Lisboa en 2000, formulando el objetivo de hacer de la UE la economía más dinámica y competitiva. Esta estrategia se ve complementaria a las estrategias del desarrollo sostenible, tratando los sectores económicos y sociales de manera más amplia.

⁴³ European Commission, *Management Plan 2013, DG Environment*, 14 de enero de 2013, en: <http://ec.europa.eu/dgs/environment/pdf/management_plan_2013.pdf>. [Consulta: 7 de mayo de 2014].

⁴⁴ European Commission, *Management Plan 2014, DG Environment*, 17 de febrero de 2014, en: <http://ec.europa.eu/dgs/environment/pdf/management_plan_2014.pdf>. [Consulta: 7 de mayo de 2014].

Tabla 1. Retos específicos como definidos en el plan de gestión de la DG ENV en 2013⁴⁵

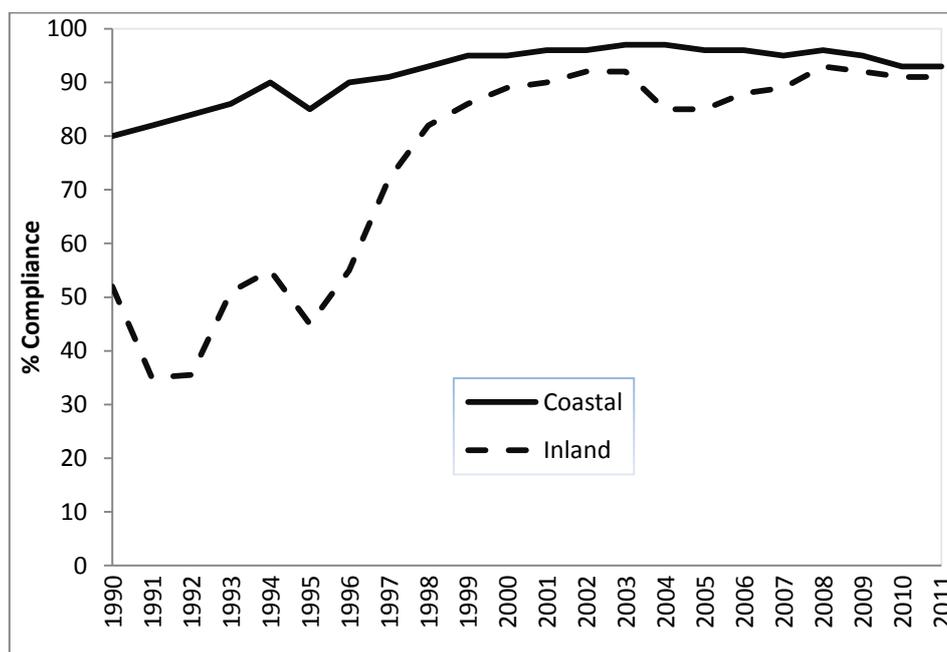
Objetivo 1: Contribuir a un nivel alto de calidad de vida y bienestar para ciudadanos, aspirando garantizar un medioambiente en que el nivel de polución no tiene efectos peligrosos ni para la salud humana ni para el medioambiente y apoyando el desarrollo de una economía más verde y eficiente en el uso de recursos.

<i>MATERIA</i>	<i>RETOS</i>
1. Uso de recursos	Desacoplar el uso de recursos del crecimiento económico de manera absoluta
2. Agua	En 2020, que la toma de agua esté por debajo del 20% de recursos renovables de agua
3. Agua	En 2015, un buen estado o buen potencial ecológico en todas las aguas
4. Aguas de baño	En 2015, que todas las aguas de baño de la UE, interiores y de costas cumplan al 100% con los estándares definidos en la directiva de las aguas de baño
5. Áreas marinas	En 2020, la conservación de al menos 17% de áreas de aguas interiores y 10% de áreas marinas y de costa
6. Biodiversidad	Detener la disminución de poblaciones de aves de tierras agrícolas y de bosques
7. Pesca	En 2015, todas las poblaciones de peces deben ser explotadas con rendimientos máximos sostenibles en todas las áreas en el cual las flotas de la UE están operando
8. Uso de la tierra	Reducción del uso de la tierra y prohibición de apropiación de zonas ecológicas en 2050
9. Deforestación	Eliminación de la deforestación global en 2030
10. Impuestos	La transposición de impuestos sobre el trabajo a impuestos ecológicos
11. Gastos verdes	Aumento de gastos verdes dentro de los gastos de la UE
12. Eco-innovación	Volúmenes más altos de inversiones en soluciones eco-innovadoras
13. Eco-innovación	Aumento porcentual de empresas con porcentajes de inversiones más altas relacionadas con eco-innovación
14. Subvenciones	Subvenciones nocivas para el medioambiente eliminadas en 2020
15. Desechos	Romper la interconexión entre crecimiento económico e impactos asociados con desechos
16. Cooperación internacional	Incluir cláusulas sobre el medioambiente en todos los acuerdos comerciales u otros
17. Diálogos	Mantener intensidad de diálogos con todos los socios estratégicos para promover buenas prácticas y buscar convergencia en acuerdos multilaterales
18. Ayuda pública	Aumento de ayuda para países en desarrollo para gestión de recursos naturales para el próximo ciclo de programación (2014- 2020)

Fuente: Elaboración propia, resumido y traducido del plan de gestión de la DG ENV de 2013. Véase documento electrónico de la nota 43.

⁴⁵ Se presenta una selección de los retos descriptos en el Plan de Gestión 2013 señalado en la nota anterior.

Tabla 2. Desarrollo de la calidad de aguas interiores y de costas en la UE⁴⁶



Fuente: European Commission, *Management Plan 2013, DG Environment*, 14 de enero de 2013, p. 26, en: <http://ec.europa.eu/dgs/environment/pdf/management_plan_2013.pdf>. [Consulta: 7 de mayo de 2014].

Tabla 3. Estado de negociaciones sobre disposiciones ambientales en acuerdos comerciales entre la UE y países terceros o regiones⁴⁷

Negociaciones para medidas ambientales concluidos*	Negociaciones para medidas ambientales corriente*	Negociaciones para medidas ambientales inician en el año próximo
Corea	Canadá	Japón
Perú	ACP regiones	Marruecos
Colombia	Singapur	Túnez
Central América	Malaysia	Jordania (posiblemente)
Ucrania	Vietnam	Egipto (posiblemente)
	India	
	Mercosur	
	Georgia	
	Moldavia	
	Armenia	

*Lista no exhaustiva

Fuente: Elaboración propia, traducido del Plan de gestión de la DG ENV de 2013. Véase documento electrónico de la nota 43.

⁴⁶ European Commission, *Management Plan 2013, DG Environment*, p. 26, (Véase documento electrónico de la nota 43).

⁴⁷ *Íbid*, p. 35.

*La política del aire – hacía un aire puro*⁴⁸

A pesar de una política ambiciosa del aire que tuvo sus inicios en 1970 y que ha mejorado la calidad del aire notablemente en las últimas décadas, la polución del aire en la UE constituye el motivo ambiental principal para la muerte prematura. En 2000, la contaminación causó 400 000 muertes prematuras y diez veces más muertes que las provocadas por los accidentes de tráfico. La polución del aire es también causa de costos importantes de salud, provocando asma y problemas respiratorios, y destruye ecosistemas a través de eutrofización (polución excesiva de nitrógeno) y lluvia ácida. El costo total para la sociedad se estima en €23 billones por año, incluyendo daños para la agricultura y edificios. Los costos externos de impactos de salud se elevan a € 330-940 billones (3-9% del PIB de la UE).

La Comisión Europea hizo una revisión abarcadora de la política del aire de 2011 a 2013, basándose en la Estrategia Temática de Polución del Aire del 2005,⁴⁹ y adoptó el Paquete de la Política del Aire Puro⁵⁰ en diciembre 2013. Este paquete incluye nuevos estándares y medidas para reducir el efecto negativo de los contaminantes más importantes hasta 2030 como la reducción del NO_x⁵¹ de los vehículos ligeros o la promoción del «vehículo de súper ultra bajas emisiones» y del diseño ecológico y la reducción de las emisiones de azufre del transporte marítimo. También está prevista una directiva revisada y más estricta para los techos de emisiones nacionales, aspirando a la reducción de “cuatro contaminantes atmosféricos originales (SO₂,⁵² NO_x, COV⁵³ distintos del metano y NH₃⁵⁴) y de dos nuevos: PM_{2,5} primarias (partículas finas, con graves impactos sobre la salud) y CH₄ (metano, uno de los principales contaminantes del clima de corta vida)”. Al final, se propone una nueva directiva para instalaciones de combustión de tamaño medio.

Desgraciadamente, no todos los Estados miembros siempre respetan la legislación europea. A final de 2013, “están abiertos procedimientos de infracción por incumplimiento de los valores de las PM₁₀⁵⁵ contra diecisiete Estados miembros”.

*La política de análisis medioambiental – minimizar el impacto ambiental*⁵⁶

⁴⁸ Véase European Commission, *Air*, 2014, en: <http://ec.europa.eu/environment/air/index_en.htm>. [Consulta: 7 de mayo de 2014].

⁴⁹ Véase Commission of the European Communities, *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament “Thematic Strategy on air pollution”*, COM(2005) 446 final, Bruselas, 21.9.2005, en: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:52005DC0446>>. [Consulta: 7 de mayo de 2014].

⁵⁰ Véase Comisión Europea, *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, Programa «Aire puro» para Europa*, COM(2013)918 final, Bruselas, 18.12.2013, en: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013DC0918&from=EN>>. [Consulta: 7 de mayo de 2014].

⁵¹ Óxido de nitrógeno.

⁵² Dióxido de azufre.

⁵³ Compuestos Orgánicos Volátiles.

⁵⁴ Amoniaco.

⁵⁵ Partículas suspendidas respirables (*Particulate matter*) (aerosoles).

⁵⁶ European Commission, *Environmental Impact Assessment*, 2014, en: <<http://ec.europa.eu/environment/eia/eia-legalcontext.htm>>. [Consulta : 7 de mayo de 2014].

Desde 1985 la UE fortaleció la política de análisis medioambiental que cuenta con dos directivas claves, que cambiaron mucho el espíritu europeo en favor de una más fuerte protección del medio ambiente.

La directiva⁵⁷ relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente es de cumplimiento obligatorio para proyectos que tienen un efecto significativo sobre el medioambiente como autopistas, aeropuertos, ferrocarriles, instalaciones para desechos o para tratamiento de agua.

La directiva de 2001 relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente⁵⁸ es obligatoria para todos los planes y programas públicos preparados en la mayorías de los sectores políticos como la agricultura, silvicultura, pesca, turismo, industria, transporte, desechos, agua, telecomunicaciones, planificación urbana y territorial.

*La política de la biodiversidad – erradicación de la pérdida de biodiversidad y la degradación de los servicios eco-sistémicos*⁵⁹

La pérdida de la biodiversidad y de los beneficios que los seres humanos extraen de ella (servicios eco-sistémicos) hoy en día es, junto con el cambio climático, el principal desafío medioambiental al que se enfrenta el planeta. “Las especies se extinguen a una velocidad muy elevada, que supera entre 100 y 1 000 veces el ritmo natural.” En la UE, “solo el 17% de las especies y hábitats y un 11% de los ecosistemas protegidos” se encuentran en estado favorable.⁶⁰ Según la FAO, “el 60 % de los ecosistemas mundiales están degradados o se utilizan de manera insostenible; el 75 % de las poblaciones de peces están sobreexplotadas o significativamente agotadas, y desde 1990 se ha perdido el 75 % de la diversidad genética de los cultivos mundiales. Aproximadamente 13 millones de hectáreas de selva tropical se talan cada año y el 20% del arrecife de coral mundial ha desaparecido ya, mientras que el 95 % estará en peligro de extinción o daño extremo en 2050 si no se consigue frenar el cambio climático”.⁶¹

⁵⁷ Unión Europea, Directiva 2011/92/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de diciembre de 2011 relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente, Bruselas, Diario Oficial (D.O.) No. L 26/1, 28.1.2012, en: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011L0092&from=EN>>. [Consulta: 7 de mayo de 2014].

⁵⁸ Comunidades Europeas, *Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de junio de 2001 relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente*, Bruselas, Diario Oficial (D.O.) No. L 197/30, 21.7.2001, en: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001L0042&from=EN>>. [Consulta: 7 de mayo de 2014].

⁵⁹ Véase European Commission, *Nature and Biodiversity*, 2014, en: <http://ec.europa.eu/environment/nature/index_en.htm>. [Consulta: 7 de mayo de 2014].

⁶⁰ Comisión Europea, *Resumen para el ciudadano: Estrategia europea de biodiversidad para 2020*, en: <<http://ec.europa.eu/environment/nature/biodiversity/comm2006/pdf/2020/Citizen%20summary/WEB-2011-00293-01-00-ES-TRA-00.pdf>>. [Consulta: 7 de mayo de 2014].

⁶¹ Comisión Europea, *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones “Estrategia de la UE sobre la biodiversidad hasta 2020: nuestro seguro de vida y capital natural, COM(2011) 244 final*, Bruselas, 3.5.2011, p. 2, en: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0244&from=EN>>. [Consulta: 7 de mayo de 2014].

Para impedir una degradación de los ecosistemas y la biodiversidad, la Comisión Europea adoptó en 1998 su primera estrategia al respecto.⁶² La más reciente data de abril 2012, denominada la “Estrategia de la UE sobre la biodiversidad hasta 2020: nuestro seguro de vida y capital”⁶³, con el fin de conservar y mejorar la riqueza natural y gestionarla de manera sostenible. Son cinco sus objetivos prioritarios: 1. Conservar y restaurar la naturaleza protegiendo las especies y los hábitats. 2. Mantener y mejorar los ecosistemas y sus servicios. 3. Alcanzar la sostenibilidad en los ámbitos políticos de la UE más pertinentes: agricultura, silvicultura y pesca. 4. Luchar contra las especies exóticas invasoras. 5. Intensificar la contribución de la UE para afrontar la crisis mundial de la biodiversidad.

Visión para 2050

En 2050, la biodiversidad de la Unión Europea y los servicios eco-sistémicos que presta (el capital natural de la UE) se protegerán, valorarán y restaurarán debidamente, dado el valor intrínseco de la biodiversidad y su contribución esencial al bienestar humano y a la prosperidad económica, evitando así los catastróficos cambios provocados por la pérdida de biodiversidad.

Objetivo principal para 2020

Detener en 2020 la pérdida de biodiversidad y la degradación de los servicios eco-sistémicos de la Unión Europea, y restaurarlos en la medida de lo posible, incrementando al mismo tiempo la contribución de la UE a la lucha contra la pérdida de biodiversidad mundial.

La política del cambio climático y energía – hacia una economía baja en carbono

El último informe del IPCC⁶⁴ de abril 2014⁶⁵ confirmó que el cambio climático avanza más rápido que lo previsto y que una acción urgente a nivel mundial es necesaria para evitar más costos económicos en el futuro. Ya en 2006, el economista Stern advirtió que el costo de inacción puede alcanzar del 5 al 25% del PIB mundial.⁶⁶

Desde 1991, la UE ha sido muy activa en la lucha contra el cambio climático, adoptando el primer programa para limitar las emisiones de gases de efecto invernadero y mejorar la eficiencia energética. En 2014, la UE tiene como objetivo transformar la economía hacia un modelo más amigable con el clima y menos consumidor de energía.

⁶² Véase European Commission, *EU Biodiversity Policy Development*, 2014, en: <http://ec.europa.eu/environment/nature/biodiversity/policy/policy_dev_en.htm#1998>. [Consulta: 7 de mayo de 2014].

⁶³ Comisión Europea, *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones “Estrategia de la UE sobre la biodiversidad hasta 2020: nuestro seguro de vida y capital natural, COM(2011) 244 final* (Véase documento electrónico de la nota 61).

⁶⁴ *International Panel on Climate Change*.

⁶⁵ Véase European Commission, *Climate Action: IPCC report highlights need for collective and significant action to keep warming below 2°C*, 14 de abril de 2014, en: <http://ec.europa.eu/clima/news/articles/news_2014041401_en.htm>. [Consulta: 7 de mayo de 2014].

⁶⁶ Véase el informe completo en *Stern Review: The Economics of Climate Change*, 2006, en: <http://mudancasclimaticas.cptec.inpe.br/~rmclima/pdfs/destaques/sternreview_report_complete.pdf>. [Consulta: 7 de mayo de 2013].

Para contribuir al reto internacional de mantener el proceso de calentamiento de la tierra inferior a los 2°C, la Hoja de Ruta para 2050⁶⁷ prescribe una reducción de gases de efecto invernadero del 80% referente al nivel de 1990. Los objetivos para 2020, conocidos como retos 20-20-20 son descritos en el paquete de clima y energía 2020⁶⁸ y se resumen en lo siguiente: 1. La reducción de los gases de efecto invernadero de la UE del 20 % referente al nivel de 1990. 2. El aumento de la parte de consumo energético de la UE producido de energías renovables hacia el 20 %. 3. La mejora de la eficiencia energética del 20 %.

Con el fin de lograr una economía baja en carbono, el paquete comprende cuatro iniciativas legislativas: 1. La revisión del régimen de comercio de derechos de emisiones de gases de efecto invernadero (Emission Trading Scheme – ETS). 2. Respetar metas nacionales para emisiones fuera del ETS. 3. Dar seguimiento a retos nacionales para energías renovables. 4. La utilización segura de tecnologías de captura y almacenamiento de carbono. Además, existen el plan de acción y la directiva de eficiencia energética de 2011.

Con relación a la energía nuclear, existen 132 centrales nucleares en 14 países de la UE. El accidente de Fukushima en 2011 impactó sumamente las políticas europeas: Alemania decidió de poner fuera de servicio 8 de sus 17 centrales nucleares; Bélgica 7 hasta 2015; Suiza se comprometió a renunciar a la energía nuclear en 2034⁶⁹; y Francia puso 2 centrales fuera de servicio y aspira a reducir el porcentaje de energía nuclear en la producción de electricidad del 75 % al 50 % en 2025.⁷⁰

*La política de desechos – hacia la gestión del ciclo de vida*⁷¹

Cada año en la UE se producen aproximadamente 3 billones de toneladas de desechos, o 6 toneladas por cada hogar compuesto de 3 personas; de los cuales, unos 90 millones son desechos nocivos. En 2008, la UE (con unos 500 millones de habitantes) generó 2, 612 millones de toneladas y Rusia por ejemplo con unos 145 millones de habitantes, 3,877 millones de toneladas.⁷² En 2013 la OCDE⁷³ presentó una estadística per cápita, en la cual Estados Unidos se encuentran en lo alto de la lista con 720 kg de desechos municipales producidos per cápita por año, en comparación con unos 500 kg para la UE-27. Sin embargo, mismo si la UE tiene resultados mejores, las cantidades enormes de desechos provocan innumerables daños al medioambiente.

⁶⁷ Véase European Commission, *Roadmap for moving to a low-carbon economy in 2050*, 2014, en: <http://ec.europa.eu/clima/policies/roadmap/index_en.htm>. [Consulta: 7 de mayo 2014].

⁶⁸ Véase European Commission, *The 2020 Climate and Energy Package*, 2014, en: <http://ec.europa.eu/clima/policies/package/index_en.htm>. [Consulta: 7 de mayo de 2014].

⁶⁹ Véase World Nuclear Association, *Nuclear Power in Switzerland*, 2014, en: <<http://www.world-nuclear.org/info/country-profiles/countries-o-s/switzerland/>>. [Consulta: 12 de mayo de 2014].

⁷⁰ Véase Sortir du nucléaire, *Revue de presse: France's great energy debate*, 2014, en: <<http://www.sortirdunucleaire.org/France-s-great-energy-debate>>. [Consulta: 12 de mayo de 2014].

⁷¹ Véase European Commission, *Waste*, 2014, en: <<http://ec.europa.eu/environment/waste/index.htm>>. [Consulta: 10 de mayo de 2014].

⁷² Véase UNECE, *How Much Waste Do We Produce?*, 2008, en: <<http://www.unece.org/statistics/news/newswaste-statistics.html>>. [Consulta: 7 de mayo de 2014].

⁷³ Véase OECD, *Factbook 2013*, en: <<http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/3012021ec071.pdf?expires=1399523353&id=id&accname=guest&checksum=6FA3080A2FFE90A7991071E33ABAF2B8>>. [Consulta: 7 de mayo de 2014].

En la UE, la mayoría de los desechos se destinan a incineradoras o vertederos. Las incineradoras contaminan el aire y los vertederos engendran contaminación del suelo, del agua y del aire emitiendo dióxido de carbono y metano. Por ello, dos retos cardinales para 2020 son la eliminación de vertederos y alcanzar una tasa del 50% de reciclaje en la UE.

El documento clave en la materia viene recogido en la directiva marco de desechos de 2008⁷⁴ en el que se determinan conceptos y principios tales como “el que causa o contamina, paga” y el de la jerarquía (prevención, reciclaje, vertederos) de la política. Para 2014 está prevista una revisión que aspira a una gestión de ciclo de vida libre de desechos. La política reciente de la UE contempla nuevas iniciativas de prevención, una mejora en el uso de los recursos y la promoción de una transmisión hacia un consumo sostenible. El enfoque para la gestión de los desechos está basado en tres principios:

1. La prevención de desechos: es un factor clave de cada estrategia así como la mejora de métodos de producción, la demanda de consumidores para productos verdes y una reducción del embalaje.
2. Reciclaje y re-utilización: Varias directivas de la UE solicitan a los países miembros introducir legislación para la colección, la re-utilización, el reciclaje y el depósito final de diferentes tipos de desechos como de embalaje, de vehículos fuera de uso (“*end of life vehicles*”), de baterías, de desechos eléctricos y electrónicos. El porcentaje de reciclaje de desechos municipales en la UE varía mucho de país a país, siendo de 35 % el promedio. Austria y Alemania, por ejemplo, son los líderes con una tasa de reciclaje de más de 60 %. Bulgaria, Rumania y Croacia tienen una tasa de menos de 10 %.⁷⁵ En México la tasa de reciclaje es de 28 %, según SEMARNAT.⁷⁶
3. Mejora del uso final y monitoreo: Si los desechos no pueden ser reciclados ni re-utilizados, se recomienda una incineración segura, y depositarlos en los vertederos debería ser la última solución. Puesto que la incineración y la deposición en vertederos causan daños ambientales, la UE regula a través de directivas los techos de emisiones de incineradoras y prohíbe descartar ciertos tipos de desechos, tales como las ruedas de cauchos en vertederos. Con respecto a las emisiones, la UE aspira a reducir contaminantes como el óxido de nitrógeno (NO_x), dioxinas de sulfuro (SO₂), y cloruro de hidrógeno (HCl) que puedan ser nocivos para la salud humana.

⁷⁴ Unión Europea, *Directiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 19 de noviembre de 2008 sobre los residuos y por la que se derogan determinadas Directivas*, Bruselas, Diario Oficial (D.O.) No. L 312/3, 22.11.2008, en: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008L0098&from=EN>>. [Consulta: 10 de mayo de 2014].

⁷⁵ Véase EEA, *Managing Municipal Solid Waste – A Review of Achievements in 32 EU Countries*, EEA Report No. 2/2013, 19 de marzo de 2013, p. 13, en: <<http://www.eea.europa.eu/publications/managing-municipal-solid-waste>>. [Consulta: 16 de mayo de 2014].

⁷⁶ Véase Sección Plásticos, *Fomento SEMARNAT al consumo sustentable*, 2011, en: <http://www.industriadelplastico.com/plasticos_noticias-semarnat-fomenta-el-consumo-sustentable.html>. [Consulta: 10 de mayo de 2014].

El informe de 2012 sobre la gestión de la política de desechos en la UE otorga la mejor evaluación a Austria y los Países Bajos; mientras que en el lado opuesto se encuentran Grecia, Bulgaria y Malta, que todavía tienen que optimar sus políticas en aspectos diversos.⁷⁷

Para estimular la reducción de la basura, la UE, desde algunos años, organiza la “Semana de la reducción de desechos”, ofreciendo premios para iniciativas excelentes.⁷⁸ En 2013, la Comisión Europea publicó el libro verde⁷⁹ sobre una estrategia europea frente a los residuos de plásticos en el medio ambiente.⁸⁰

Las políticas del uso de la tierra, de uso de los recursos naturales, suelos, ambiente marino y áreas costeras – la necesidad de una gestión sostenible

La tierra es un recurso finito en disminución. En la UE cada año desaparecen 1 000 km² de tierra debido a su transformación en área artificial. La fuerte presión de la urbanización, la infraestructura, y la producción de alimentos, forraje, fibras o gasolina, acompañada de la degradación de la tierra, contribuye a la pérdida de servicios de los ecosistemas.⁸¹

Como respuesta, la Comisión Europea instauró en 1998 el primer marco de actuación para un desarrollo urbano sostenible en la UE.⁸² En 2001 salió el primer informe de la UE sobre el uso sostenible de la tierra,⁸³ seguido de una estrategia sobre ciudades sostenibles en 2005.⁸⁴ En 2014, Copenhague fue nominada “ciudad europea verde”.⁸⁵ La Hoja de Ruta para una Europa eficiente en recursos emergió como parte de

⁷⁷ Véase European Commission, *Screening of Waste Management Performance in EU Member States*, 2 de julio de 2012, p. 6, en: <http://ec.europa.eu/environment/waste/studies/pdf/Screening_report.pdf>. [Consulta: 10 de mayo de 2014].

⁷⁸ Véase European Week for Waste Reduction, *Press File: Awards of the European Week for Waste Reduction 2012*, 5 de junio de 2013, en: <http://www.ewwr.eu/sites/default/files/press%20file%20AWARDS%202013_EN_1.pdf>. [Consulta: 10 de mayo de 2014].

⁷⁹ La Comisión Europea produce varios documentos políticos. Un “libro verde” es el documento más simple preparando el terreno para una visión más clara, en libros blancos, para finalmente poder realizar una comunicación, que en la mayoría de los casos representa una propuesta legislativa.

⁸⁰ Comisión Europea, *Libro Verde sobre una estrategia europea frente a los residuos de plásticos en el medio ambiente*, COM(2013) 123 final, Bruselas, 7.3.2013, en: <http://ec.europa.eu/environment/waste/pdf/green_paper/green_paper_es.pdf>. [Consulta: 10 de mayo de 2014].

⁸¹ Véase European Commission, *Land as a Resource*, 2014, en: <http://ec.europa.eu/environment/land_use/index_en.htm>. [Consulta: 10 de mayo de 2014].

⁸² Véase Comisión Europea, *Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones “Marco de actuación para el desarrollo urbano sostenible en la Unión Europea”*, COM(1998) 605, Bruselas, 28.10.1998, en: <http://ec.europa.eu/environment/urban/pdf/framework_es.pdf>. [Consulta: 10 de mayo de 2014].

⁸³ Véase European Commission, *Expert Group on the Urban Environment: Towards More Sustainable Urban Land Use: Advice to the European Commission for Policy and Action*, enero de 2001, en: <http://ec.europa.eu/environment/urban/pdf/landuse_wg.pdf>. [Consulta: 10 de mayo de 2014].

⁸⁴ Véase European Commission, *Making Our Cities Attractive and Sustainable*, Luxemburgo, 2010, en: <http://ec.europa.eu/environment/pubs/pdf/urban/cities_of_the_future.pdf>. [Consulta: 15 de mayo de 2014].

⁸⁵ Nantes fue designada en 2013 y Bristol para 2015. Véase European Commission, *European Green Capital*, 2014, en: <http://ec.europa.eu/environment/europeangreencapital/index_en.htm>. [Consulta: 15 de mayo de 2014].

la Estrategia 2020 en 2011,⁸⁶ teniendo como objetivo principal prohibir la apropiación de zonas ecológicas en 2050. Para 2015 está prevista la elaboración de una comunicación sobre “La tierra como recurso” deseando llamar la atención al valor esencial de la tierra en la procuración de servicios de ecosistema (aprovisionamiento, regulación, cultura, etc.).

La directiva de hábitats de 1992⁸⁷ establece una red de áreas ecológicas protegidas, Natura 2000, en toda la UE, designando el 20 % del territorio europeo como área protegida. Mediante la directiva relativa a la conservación de las aves silvestres,⁸⁸ incumbe a los Estados miembros designar áreas específicas protegidas que son críticas para que especies en extinción puedan sobrevivir. Estas áreas forman parte de la red Natura 2000.

Para la protección de los suelos, la Comisión Europea adoptó una estrategia temática en 2006, así como una propuesta para una directiva marco al respecto.⁸⁹ A nivel mundial, solamente la tercera parte de los suelos está en un buen estado, mientras que una tercera parte está en estado de amenaza, y el resto en un estado de amenaza considerable.⁹⁰ Los suelos en Europa son en mayoría de categoría dos o tres. Sin legislación adecuada a nivel europeo o internacional, la degradación avanza a través de la erosión, pérdida de sustancias orgánicas, salinización, contaminación, sellado, etc., con efectos negativos para la salud humana. En 2014, solo nueve Estados miembros disponen de legislación para proteger los suelos de la contaminación. Un informe científico de 2013⁹¹ revela que 250 000 sitios necesitarían urgentemente remediación.

En 2008, se aprobó la directiva marco sobre la estrategia marina⁹² que tiene el “objetivo final de mantener la biodiversidad y preservar la diversidad y el dinamismo de unos océanos y mares que sean limpios, sanos y productivos.” Recientemente, en 2013, la Comisión Europea presentó la propuesta de directiva “Estableciendo un marco para la planificación territorial marítima y la gestión integrada de las áreas costeras” con miras a un desarrollo sostenible del ambiente marino y de áreas costeras.⁹³

⁸⁶ Véase European Commission, *Online Resource Efficiency Platform*, 2014, en: <http://ec.europa.eu/environment/resource_efficiency/index_en.htm>. [Consulta : 10 de mayo de 2014].

⁸⁷ Véase European Commission, *EU Nature Legislation*, 2014, en: <http://ec.europa.eu/environment/nature/legislation/index_en.htm>. [Consulta: 10 de mayo de 2014].

⁸⁸ *Ibid.*

⁸⁹ Véase European Commission, *Soil*, 2014, en: <http://ec.europa.eu/environment/soil/index_en.htm>. [Consulta: 10 de mayo de 2014].

⁹⁰ Véase Philippe Rekacewicz, UNEP/GRID Arendal, *Degrade Soils*, 2014, <http://www.grida.no/graphicslib/detail/degraded-soils_c4c4>. [Consulta: 16 de mayo de 2014].

⁹¹ Véase European Commission, *Science for Environmental Policy – In-depth Report, Soil Contamination: Impacts on Human Health*, septiembre de 2013, núm. 5, en: <<http://ec.europa.eu/environment/integration/research/newsalert/pdf/IR5.pdf>>. [Consulta: 10 de mayo de 2014].

⁹² Unión Europea, *Directiva 2008/56/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de junio de 2008 por la que se establece un marco de acción comunitaria para la política del medio marino (Directiva marco sobre la estrategia marina)*, Bruselas, Diario Oficial (D.O.) No. L 164/19, 25.6.2008, en: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008L0056&from=EN>>. [Consulta: 10 de mayo de 2014].

⁹³ Véase European Commission, *Coastal Zone Policy*, 2014, en: <http://ec.europa.eu/environment/iczm/prop_iczm.htm>. [Consulta: 10 de mayo de 2014]. También véase European Commission, *Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council establishing a framework for maritime spatial planning and integrated coastal management, COM(2013)*

*Hacia una industria verde*⁹⁴

La directiva sobre la prevención y el control integrado de la polución (*Integrated Pollution Prevention Control – IPPC*) representa un hito de la legislación europea relativa a instalaciones industriales con alto potencial de polución. La operación de estas instalaciones requiere un permiso para la protección de aire, agua y suelo, minimización de desechos, prevención de accidentes, y en algunos casos para la limpieza del sitio. Estos requerimientos deben ser basados en el principio de tecnologías óptimamente disponibles (*best available techniques – BAT*).

La Comisión Europea creó el Registro Europeo de Emisiones de Contaminantes (*European Pollutant Emission Register – EPER*) para que el público pueda aprovechar su derecho a saber sobre las emisiones de instalaciones industriales. En el futuro, las emisiones de aproximadamente 20 000 sitios industriales van ser accesibles vía internet.

El Esquema de Gestión Ecológica y Auditoría (*Eco-Management and Audit Scheme – EMAS*)⁹⁵ es un instrumento que pretende ayudar a empresas y organizaciones a evaluar y mejorar los informes e índices ambientales. En la UE y Noruega, miles de empresas y organizaciones ya adoptaron el esquema EMAS. Asimismo, la Comisión Europea implementó EMAS en sus servicios y edificios.

A través de la eco-etiqueta europea, los consumidores encuentran fácilmente los productos con un impacto bajo en el medioambiente. Esta etiqueta en forma de flor se utiliza en la UE, en Noruega y en Liechtenstein. Pronto el esquema va ser extendido a servicios como el turismo.



Además, la directiva del control de riesgo de accidentes mayores tiende a minimizar el riesgo de accidentes industriales y sus consecuencias. La política integrada de productos promueve la gestión del ciclo de vida. Recomienda también al mercado de proporcionar productos y servicios más verdes. La contratación pública verde rebate un impacto significativo, debido a que la contratación pública en la UE equivale al 16 % del PIB de la UE. Por otro lado, los Premios Europeos para el Medio Ambiente animan a la industria europea a implementar políticas verdes, y valoran el diseño de productos innovadores o proyectos creadores con países en desarrollo.

133 *final*, Bruselas, 12.3.2013, en: <http://ec.europa.eu/environment/iczm/pdf/Proposal_en.pdf>. [Consulta: 10 de mayo de 2014].

⁹⁴ Véase European Commission, *Industry*, 2014, en: <http://ec.europa.eu/environment/industry/index_en.htm>. [Consulta: 10 de mayo de 2014].

⁹⁵ EMAS es un estándar europeo similar a la norma internacional ISO 14001, con la diferencia de que una auditoría externa es obligatoria.

*Una política química extensa*⁹⁶

La legislación química de la UE es bastante extensa con REACH⁹⁷ y CLP,⁹⁸ teniendo como objetivo garantizar un nivel muy alto de protección a la salud humana y el medioambiente. REACH parece ser el más amplio programa a nivel mundial para el registro, la evaluación y autorización de productos químicos. Todas las empresas que quieren hacer negocios en la UE tienen que registrar los ingredientes químicos de sus productos en este programa. El CLP de 2008 es un reglamento sobre clasificación, etiquetado y envasado de sustancias y mezclas.⁹⁹

Grupos específicos de sustancias químicas como biocidas, pesticidas, productos farmacéuticos o cosméticos cuentan con su propia legislación, como el reglamento relativo a la comercialización y el uso de los biocidas de 2012.¹⁰⁰ La Comisión Europea también se ocupa de disruptores endocrinos, sustancias químicas que interfieren con el sistema de hormonas causando efectos adversos en la salud.

La política de Organismos Genéticamente Modificados (OGM)

– hacia regiones libres de OGM.

En la UE, la política en general está basada en el principio de precaución,¹⁰¹ cuyo significado implica que si no se pueden excluir efectos negativos a medio o largo plazo, no se aplica esta medida o ley. Al respecto de los OGM, todavía no son bien conocidos sus efectos a largo plazo. Por eso, la mayoría de los Estados miembros y el público europeo en general son muy escépticos frente a la cultivación de productos con OGM. Asimismo, hay evidencia científica de que la coexistencia de especies convencionales y

⁹⁶ Véase European Commission, *Chemicals are everywhere*, 2014, en: <http://ec.europa.eu/environment/chemicals/index_en.htm>. [Consulta: 10 de mayo de 2014].

⁹⁷ Registration, Evaluation, Authorisation and Restriction of Chemicals (REACH). Véase Unión Europea, *Reglamento (CE) no. 1907/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo de 18 de diciembre de 2006 relativo al registro, la evaluación, la autorización y la restricción de las sustancias y preparados químicos (REACH), por el que se crea la Agencia Europea de Sustancias y Preparados Químicos, se modifica la Directiva 1999/45/CE y se derogan el Reglamento (CEE) no. 793/93 del Consejo y el Reglamento (CE) no. 1488/94 de la Comisión así como la Directiva 76/769/CEE del Consejo y las Directivas 91/155/CEE, 93/67/CEE, 93/105/CE y 2000/21/CE de la Comisión*, Bruselas, Diario Oficial (D.O.), No. L 396/1, 30.12.2006, en: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32006R1907&from=EN>>. [Consulta: 10 de mayo de 2014].

⁹⁸ *Classification, Labelling and Packaging of Substances and Mixtures (CLP)*.

⁹⁹ Véase Unión Europea, *Reglamento (CE) No. 1272/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de diciembre de 2008 sobre la clasificación, etiquetado y envasado de sustancias y mezclas, y por el que se modifican y derogan las Directivas 67/548/CEE y 1999/45/CE y se modifica el Reglamento (CE) No. 1907/2006*, Bruselas, Diario Oficial (D.O.) No. L 353/1, 31.12.2008, en: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008R1272&from=EN>>. [Consulta: 10 de mayo de 2014].

¹⁰⁰ Unión Europea, *Reglamento (UE) No. 528/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo de 22 de mayo de 2012 relativo a la comercialización y el uso de los biocidas*, Bruselas, Diario Oficial (D.O.) No. L 167/1, 27.6.2012, en: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32012R0528&from=EN>>. [Consulta: 10 de mayo de 2014].

¹⁰¹ Véase Artículo 7 de Comunidades Europeas, *Reglamento (CE) No. 178/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo de 28 de enero de 2002 por el que se establecen los principios y los requisitos generales de la legislación alimentaria, se crea la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria y se fijan procedimientos relativos a la seguridad alimentaria*, Bruselas, Diario Oficial (D.O.) No. L 31/1, 1.2.2002, en: <<http://old.eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2002:031:0001:0024:ES:PDF>>. [Consulta: 11 de mayo de 2014].

no convencionales (con OGM) de un gran número de productos agrícolas o semillas o producción agrícola orgánica no parece factible sin contaminación.¹⁰²

La Dirección General para la Salud guía la política de la UE al respecto, garantizando la trazabilidad y el etiquetado de los OGM, así como una regulación estricta de autorización.¹⁰³ El ciudadano europeo desea poder escoger productos sin OGM. La encuesta de Euro-barómetro de 2010¹⁰⁴ muestra que el 66 % de los europeos no quieren OGM. En la conferencia “*GMO-free regions*” en 2012, ponentes de Estados Unidos, Japón, India y China reportaron sobre una creciente resistencia frente a la expansión de OGM.¹⁰⁵ Recientemente, en 2014, el Parlamento Europeo se pronunció en contra de la autorización de una nueva variedad de maíz modificada genéticamente por el peligro para las mariposas.¹⁰⁶

Crimen medioambiental¹⁰⁷ – sancionar delitos causando daños sustanciales para el medio ambiente

El Artículo 5 de la directiva relativa a la protección del medio ambiente mediante el derecho penal de 2008 describe que

Para lograr una protección eficaz del medio ambiente, es necesario en particular aplicar sanciones más disuasorias a las actividades perjudiciales para el medio ambiente, es decir, que causan o pueden causar daños sustanciales al aire, incluida la estratosfera, al suelo, a las aguas, a los animales o a las plantas, incluida la conservación de las especies [...].¹⁰⁸

No todos los Estados miembros aplican siempre la legislación ambiental existente (más de 300 leyes y regulaciones). En este sentido, esta directiva ayudó a reducir el número de casos penales de 481 en 2008 a 296 en 2012, subiendo a 353 en

¹⁰² Véase, JRC, *Scenarios for Co-Existence of Genetically Modified, Conventional and Organic Crops in European Agriculture*, Sevilla, mayo de 2002, p.5, en: <http://www.keine-gentechnik.de/bibliothek/anbau/studien/ipts_eukommission_koex_report_020501.pdf>. [Consulta: 11 de mayo de 2014]. También véase JRC Scientific and Technical Reports, *A descriptive analysis of conventional, organic and GM crop and certified seed production in the EU*, 2008, en: <<http://ftp.jrc.es/EURdoc/JRC45170.pdf>>. [Consulta: 11 de mayo de 2014].

¹⁰³ Véase European Commission, *Evaluation of GMO Policy in the EU*, 2014, en: <http://ec.europa.eu/food/food/biotechnology/index_en.htm>. [Consulta: 11 de mayo de 2014].

¹⁰⁴ Véase, European Commission, *Special Eurobarometer 354: Food-related Risks*, noviembre de 2010, p.31, en: <http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_354_en.pdf>. [Consulta: 11 de mayo de 2014].

¹⁰⁵ Véase GMO-Free Europe, *GMO-Free Europe Conference 2012*, en: <<http://www.gmo-free-regions.org/gmo-free-conference-2012.html>>. [Consulta: 11 de mayo de 2014].

¹⁰⁶ Véase European Parliament News, *No to GMO: “We are clearly lacking evidence on the safety of this new strain”*, entrevista con MPE, Dagmar Roth-Behrendt, 16 de enero de 2014, en: <<http://www.europarl.europa.eu/news/en/news-room/content/20140115STO32707/html/No-to-GMO-We-are-clearly-lacking-evidence-on-the-safety-of-this-new-strain>>. [Consulta: 11 de mayo de 2014].

¹⁰⁷ Véase European Commission, *Environmental Crime*, 2014, en: <<http://ec.europa.eu/environment/legal/crime/>>. [Consulta: 11 de mayo de 2014].

¹⁰⁸ Unión Europea, *Directiva 2008/99/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 19 de noviembre de 2008 relativa a la protección del medio ambiente mediante el Derecho penal*, Bruselas, Diario Oficial (D.O.) No. L 328/28, 6.12.2008, en: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008L0099&from=EN>>. [Consulta: 11 de mayo de 2014].

2013.¹⁰⁹ El 55% de los casos de infracción jurídica se refieren a los sectores de desechos y al agua. La directiva igualmente facilitó por primera vez sancionar crímenes ambientales con multas económicas significativas.

*Instrumentos de financiamiento – hacia un
presupuesto europeo más verde y más amigable del clima*

Los instrumentos de financiamiento a nivel europeo viabilizan actividades que no serían financiadas a nivel nacional. El nuevo programa LIFE 2014-2020¹¹⁰ se basa en la regulación LIFE aprobada en diciembre 2013,¹¹¹ y apoya proyectos para el medio ambiente y la conservación de la naturaleza. Desde 1992, LIFE ha cofinanciado casi 4000 proyectos con un valor de €3,1 billones.¹¹²

El programa de trabajo fue adoptado en marzo de 2014 y previene las siguientes prioridades en el “sector ambiental”: medio ambiente y eficiencia de recursos, naturaleza y biodiversidad, gobernanza ambiental e información. Además, el enfoque en “las acciones para el cambio climático” está en mitigación, adaptación, gobernanza e información. Para el periodo 2014-2020 el presupuesto total es de €3,4 billones. LIFE incluye la posibilidad de implementar proyectos integrados cofinanciados operados a escala territorial grande, y está abierto a la participación de países terceros, previendo proyectos fuera de la UE. Una parte de la implementación del programa está delegada a la Agencia Ejecutiva para PYMES (EASME), otra parte al Banco Europeo de Inversiones.

Debido a la política de la integración ambiental, instrumentos en otros sectores también fomentan proyectos para la protección del medio ambiente, tales como el EMFF,¹¹³ el fondo para marina y pesca, el ERDF¹¹⁴ para el desarrollo regional, y el EAFRD,¹¹⁵ el fondo agrícola para el desarrollo rural. Igualmente, instrumentos financieros de la política externa son utilizados para promover la política medioambiental europea fuera de la UE.

Además, por primera vez está previsto gastar, al menos, 20 % del presupuesto europeo en el Marco Financiero Multianual (MFF) 2014-2020 para la lucha contra el cambio climático.¹¹⁶ Esta decisión innovadora implica una triple ampliación de estos egresos en comparación con la cuota actual de 6-8 %.

¹⁰⁹ Véase European Commission, *Legal Enforcement*, 2014, en: <<http://ec.europa.eu/environment/legal/law/statistics.htm>>. [Consulta : 11 de mayo de 2014].

¹¹⁰ Abreviación en francés de *L'Instrument pour le Financement de l'Environnement*.

¹¹¹ Véase European Commission, *The LIFE Programme*, 2014, en : <<http://ec.europa.eu/environment/life/about/index.htm#mawp>>. [Consulta: 11 de mayo de 2014].

¹¹² Véase European Commission, *Welcome to LIFE*, 2014, en: <<http://ec.europa.eu/environment/life/>>. [Consulta: 11 de mayo de 2014].

¹¹³ *European Maritime and Fisheries Fund*.

¹¹⁴ *European Regional Development Fund*.

¹¹⁵ *European Agricultural Fund for Regional Development*.

¹¹⁶ Véase European Commission, *Management Plan 2014 – DG CLIMA*, 6 de febrero de 2014, p.4, en: <http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/amp/doc/clima_mp_en.pdf>. [Consulta: 12 de mayo de 2014].

Indicadores – hacia un desarrollo sostenible

La UE dispone de varios grupos de indicadores para el medio ambiente. Un grupo significativo consiste en los 37 indicadores clave¹¹⁷ de 2009 que incluye a las siguientes áreas: clima y energía (11), naturaleza y biodiversidad (9), ambiente y salud (9), recursos naturales y desechos (4), ambiente y economía (3), implementación (1). Otro set importante consiste en los indicadores TERM, refiriéndose al tema de transporte.

Cada año EUROSTAT, la dirección general para estadísticas de la UE, publica los indicadores de desarrollo sostenible.¹¹⁸ Más de 100 indicadores son presentados en 12 temas con indicadores titulares para monitorear las tendencias. La evaluación de 2013 muestra una imagen surtida: Cambios favorables para los indicadores “productividad de recursos”, “tasa de empleo de trabajadores mayores”, “emisiones de gases de efecto invernadero”, “parte de energías renovables en consumo de energía final”; cambios menos favorables para los indicadores “PIB real por cápita”, “índice común de aves”, “esperanza de vida a nacimiento”; cambios poco desfavorables para “consumo de energía primaria”, “pesca”, “ayuda a países en desarrollo”; y cambios desfavorables para “riesgo de pobreza y exclusión social”.

Más allá del PIB (“Beyond GDP”) – La necesidad de integrar costos externos ambientales y sociales

Actualmente, el PIB todavía representa el indicador más utilizado para medir el poder (económico y político) y el bienestar de la sociedad de un país. No obstante, el PIB no logra manifestar bien la situación real en diferentes aspectos de un país como lo hacen claramente los indicadores de desarrollo sostenible. Desde hace décadas, se busca captar las tendencias de desarrollo de un país de manera más adecuada con uno o varios indicadores más detallados que el PIB.

En 2009, la Comisión Europea presentó la comunicación “Más allá del PIB – midiendo progreso en un mundo cambiante”,¹¹⁹ y se comprometió a colaborar con la sociedad a buscar indicadores o un grupo de indicadores para completar el PIB. El trabajo desembocó en 2013 con el documento “*Progress on ‘GDP and Beyond’ actions*”.¹²⁰

El “Índice de Desarrollo Humano” (HDI) de las Naciones Unidas o “la huella ecológica”¹²¹ de Wackernagel y Rees figuran entre los más famosos índices.¹²² Según

¹¹⁷ Véase European Commission, *Annual Environmental Policy Review*, 2014, en: <<http://ec.europa.eu/environment/policyreview.htm>>. [Consulta: 11 de mayo de 2014].

¹¹⁸ Véase European Commission-Eurostat, *Indicators*, 2014, en: <<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/sdi/indicators/>>. [Consulta: 11 de mayo de 2014].

¹¹⁹ European Commission, *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament “GDP and Beyond – Measuring Progress in a Changing World”, COM(2009) 433 final*, Bruselas, 20.8.2009, en: <http://www.cros-portal.eu/sites/default/files//06_GDP%20and%20beyond.pdf>. [Consulta: 11 de mayo de 2014].

¹²⁰ Véase European Commission, *Commission Staff Working Document “Progress on ‘GDP and Beyond’ Actions, SWD(2013) 303 final*, Bruselas, 2.8.2013, en: <http://ec.europa.eu/environment/enveco/pdf/SWD_2013_303.pdf>. [Consulta: 12 de mayo de 2014].

¹²¹ Véase Mathis Wackernagel, Contribution to Beyond GDP “Virtual Indicator Expo, Global Footprint Network, 19 de noviembre de 2007, en: <http://ec.europa.eu/environment/beyond_gdp/download/bgdp-ve-ef.pdf>. [Consulta: 12 de mayo de 2014].

ellos, la huella ecológica se calcula en hectáreas (ha) por persona, que es de 1,7 ha en promedio para un desarrollo sostenible. Para la UE, por ejemplo, esta huella es de 2,5 ha por persona relativa a la capacidad biológica; quiere decir que se utilizan 0,8 ha de más por persona. La huella ecológica de Estados Unidos relativa a la capacidad biológica se mide en 3 ha por persona, o 1,3 ha encima del promedio sostenible.¹²³ En otras palabras, se necesitarían 1,5 o casi 2 tierras si todos los países del mundo tuvieran el mismo estilo de vida que los europeos o los estadounidenses. México, por otro lado, tiene una huella de 1,5 ha por persona que es todavía sostenible a nivel mundial; siendo el único aspecto alarmante en este contexto el decaimiento fulminante de la capacidad biológica en los últimos 50 años; pasando de 3,5 ha por persona en 1960 a 1,5 ha por persona en 2010.¹²⁴ Esta situación radica probablemente en un marcado desarrollo de la población, pero puede ir acompañado igualmente de un uso excesivo y no sostenible de ciertos recursos naturales, como el agua o el suelo. A medio y largo plazo, un escenario que no mantiene la capacidad biológica impide un desarrollo sostenible.

El reciente informe de *Denkwerkstatt Zukunft "Prosperity Quintet 2014"*,¹²⁵ de abril 2014, parece un hito respecto al perfeccionamiento de los índices: presenta la situación en los países europeos a base de un total de cinco indicadores ponderados de manera pareja: 1. PIB; 2. Distribución de ingreso de hogar disponible basada en la ratio 80/20; 3. Tasa de exclusión social; 4. Huella ecológica relativa a la capacidad biológica por persona; 5. Deuda pública. En resumen, describe que los países más prósperos en este sentido fueron, durante 2012, Dinamarca, Finlandia y Suecia (sólo se agravó la huella ecológica), seguido de los países más prósperos que el promedio (con dos indicadores negativos) como Austria, Alemania, Irlanda, Luxemburgo, Países Bajos, Eslovenia, y Eslovaquia. En el grupo de países prósperos (promedio, con tres indicadores empeorándose) figuran Bélgica, República Checa, Francia, Hungría, Lituania, Polonia y Rumania. Los países debajo del promedio en prosperidad (con nada más un indicador avanzando bien) son Bulgaria, Chipre, Estonia, Italia, Letonia, Malta, Portugal, España e Inglaterra. En Grecia se puede observar una degradación de todos los índices.

Costos de inacción referente a la política del medioambiente

Como se puede observar en las secciones anteriores, la política medioambiental de la UE tiene efectos positivos trascendentes para el medio ambiente y la salud. Por lo tanto, es muy comprensible que el costo de no implementar estas diversas políticas es sumamente alto.

¹²² Véase European Commission, *Beyond GDP*, Selected factsheets, 2014, en: <http://ec.europa.eu/environment/beyond_gdp/factsheets_press_en.html>. [Consulta: 12 de mayo de 2014].

¹²³ Véase Global Footprint Network, *United States of America*, 2012, en: <http://www.footprintnetwork.org/en/index.php/GFN/page/trends/united_states_of_america/>. [Consulta: 12 de mayo de 2014].

¹²⁴ Véase, Global Footprint Network, *Mexico*, 2012, en: <<http://www.footprintnetwork.org/en/index.php/GFN/page/trends/mexico/>>. [Consulta: 12 de mayo de 2014].

¹²⁵ Véase Denkwerkstatt Zukunft, *The Prosperity Quintet 2014*, abril de 2014, en: <<http://www.denkwerkzukunft.de/downloads/PQ2014.pdf>>. [Consulta: 12 de mayo de 2014].

En 2011, la Comisión Europea/DG ENV publicó el primer informe sobre el costo de no implementar la legislación europea de medio ambiente.¹²⁶ Se estima que este costo, referente a retos solicitados por ley, pueda elevarse a por lo menos €50 billones por año. Véase más en detalle:

Tabla 4. Costo de no implementación de la legislación ambiental obligatoria – retos futuros en billones de Euro per año¹²⁷

Área política	Costos	Comentario
Desechos	≈ 90	Beneficios ambientales no realizados
Biodiversidad/naturaleza	≈ 50	Muy inseguro, puede ser sobreestimado
Agua	≈ 5 – 20	Basado a WTP por “buen estado ecológico”
Aire	≈ 20 – 45	Incluye impactos de salud agudo
Química	≈ 4 – 5	Inseguro, efectos tal vez mayor
Ruido	≈ 0 – 40	
TOTAL	≈ 200 – 300 bn	

Fuente: Elaboración propia, resumido y traducido de European Commission, *The cost of not implementing the environmental acquis*. Véase documento electrónico de la nota 12.

OBJETIVOS Y MEDIDAS ESPECÍFICAS DE LA INTEGRACIÓN DE LA POLÍTICA MEDIOAMBIENTAL AL NIVEL POLÍTICO GLOBAL

La integración medioambiental garantiza que los asuntos ambientales sean plenamente considerados en las decisiones y actividades de otros sectores.

Desde 1997, la integración ambiental está dictada por ley. El Artículo 6 del Tratado de la Comunidad Europea estipula que “requerimientos de protección ambiental deben ser integrados en la definición e implementación de políticas de la comunidad [...] particularmente mirando a promover el desarrollo sostenible.”

Las fundaciones del proceso de integración se iniciaron con el “Proceso de Cardiff”, lanzado en junio de 1998 en la reunión del Consejo Europeo en Cardiff. El proceso requirió que cada formación del Consejo integrara consideraciones ambientales en sus respectivas áreas de trabajo, poniendo así el Artículo 6 en práctica.

En el Programa de Acción para el Medio Ambiente VII, de 2013,

[...] la integración medioambiental forma una parte integral y busca una mayor integración de las cuestiones medioambientales en otras áreas políticas, como la política regional o las políticas agrícolas, pesqueras, de energía y de transporte. La evaluación sistemática de los impactos medioambientales, sociales y económicos de las iniciativas

¹²⁶ European Commission, *The cost of not implementing the environmental acquis* p. 10ff, (Véase documento electrónico citado en la nota 12).

¹²⁷ Las estimaciones se basen sobre el cumplimiento de la legislación incluyendo retos por 2015 o 2020.

políticas y la plena aplicación de la legislación sobre evaluación del impacto ambiental ayudarán a tomar decisiones políticas mejores y más coherentes, lo cual reportará múltiples beneficios.¹²⁸

Los dos ejemplos siguientes demuestran los avances de la integración de asuntos medioambientales en los sectores agricultura y pesca¹²⁹:

Con respecto al sector de la agricultura, la Política Agrícola Común (PAC)¹³⁰ muestra claramente que, en varias revisiones, los Estados miembros se han obligado a seguir los esquemas agro-ambientales incrementalmente. Austria, Finlandia y Luxemburgo figuran como los pioneros teniendo más de 80 % de sus áreas agrícolas administradas en el contexto de estos esquemas. En marzo de 2014, la Comisión Europea publicó su “Plan de Acción relativa a la Agricultura Orgánica”¹³¹. Debido a una demanda creciente por productos orgánicos, el área orgánica en la UE subió en 2012 a 5,4 % del área agrícola total. En 2011, Austria (casi 20 %) y Suecia (16 %) fueron los líderes en este contexto (porcentaje de área orgánica del área agrícola total), casi 80 % del área orgánica de la UE-28 se encuentra en los países de la UE-15.¹³²

En cuanto a la política de la pesca común,¹³³ esta se creó en 1982 y

[...] junto a ella, una nueva política marina trata de abordar de manera integrada todo los problemas actuales de los mares europeos: de la contaminación a la protección del medio ambiente, del desarrollo de la costa a la creación de empleo,...”. El objetivo principal es “Desarrollar el potencial de la economía marítima europea y asegurar la pesca sostenible, una oferta estable de mariscos, mares sanos y comunidades costales prosperas – para los europeos de hoy y para generaciones futuras.”¹³⁴

La UE tiene la competencia exclusiva, interna y externa, para la conservación de los recursos marinos biológicos en el marco de la política de pesca común.

¹²⁸ Unión Europea, *Decisión No. 1386/2013/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de noviembre de 2013 relativa al Programa General de Acción de la Unión en materia de Medio Ambiente hasta 2020 “Vivir bien, respetando los límites de nuestro planeta”*, (Véase documento electrónico citado en la nota 33).

¹²⁹ El Programa para el Medio Ambiente VI especificó los siguientes sectores para integración: agricultura, pesca, transporte, política de cohesión, desarrollo, empleo, plan de recuperación económica; asuntos económicos y financieros, energía, empresa, mercado interno, investigación, comercio y relaciones exteriores. En este ensayo no se puede tratar de todos estos asuntos de manera detallada.

¹³⁰ Véase European Commission, *Agriculture and Rural Development*, 2014, en: <http://ec.europa.eu/agriculture/index_en.htm>. [Consulta: 16 de mayo de 2014].

¹³¹ European Commission, *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions “Action Plan for the Future of Organic Production in the European Union”*, COM(2014) 179 final, Bruselas, 24.3.2014, en: <http://ec.europa.eu/agriculture/organic/documents/eu-policy/european-action-plan/act_en.pdf>. [Consulta: 12 de mayo de 2014].

¹³² Véase European Commission, *Facts and Figures on Organic Agriculture in the European Union*, octubre de 2013, p. 12, en: <http://ec.europa.eu/agriculture/markets-and-prices/more-reports/pdf/organic-2013_en.pdf>. [Consulta: 12 de mayo de 2014].

¹³³ Véase European Commission, *Dirección General de Asuntos Marítimos y Pesca*, 2014, en: <http://ec.europa.eu/dgs/maritimeaffairs_fisheries/index_es.htm>. [Consulta: 13 de mayo de 2014].

¹³⁴ Véase European Commission, *Management Plan 2014 - DG for Maritime Affairs and Fisheries*, 7 de febrero de 2014, p. 3, en: <http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/amp/doc/mare_mp_en.pdf>. [Consulta: 13 de mayo de 2014].

Igualmente, en los sectores de investigación y transporte existen muchas iniciativas de integración de intereses ambientales. Por ejemplo, a través del Séptimo Programa de Investigación¹³⁵ y la iniciativa tecnológica “Cielo limpio” se trabaja hacia un transporte aéreo verde que se enfoque en la reducción del consumo de gasolina y, así, se reduzcan las emisiones en 50 % para 2020, las emisiones de NO_x en 80 % (en despegue y aterrizaje), y el ruido de manera significativa.¹³⁶

En los últimos años la UE reforzó la integración de políticas importantes en otras áreas políticas, a fin de lograr una armonización de las políticas en general. La política de integración de la política medioambiental en este contexto se muestra como modelo ejemplar. Otros ejemplos refieren a la vinculación de la política de desarrollo con la “política de coherencia para el desarrollo” o la política de la promoción de los derechos humanos, también en la política exterior.¹³⁷ Por lo tanto, en cada acuerdo, sea de cooperación o de adhesión, los requisitos de las políticas de medio ambiente y de los derechos humanos forman una parte integral.

LA UE COMO PRECURSOR AL NIVEL INTERNACIONAL EN POLÍTICAS DEL MEDIOAMBIENTE, LUCHA CONTRA EL CAMBIO CLIMÁTICO Y DESARROLLO SOSTENIBLE

Los desafíos ambientales a nivel internacional son múltiples. Como establecido en el tratado de Lisboa, la UE promueve medidas y soluciones multilaterales y ha ratificado un gran número de convenios ambientales internacionales¹³⁸.

La UE asume un liderazgo en asuntos de desarrollo sostenible, en particular en el marco de las Naciones Unidas, durante la cumbre de Johannesburgo en 2002 y en los procesos Rio+20 y Post 2015.¹³⁹ La comunicación “Una vida decente para todos – erradicar la pobreza y dar un futuro sostenible al mundo”¹⁴⁰ de 2013 alista una multitud de metas internacionales tales como 1. Implementar la comunicación sobre el papel de la UE en salud global; 2. Elevar el impacto de la política de desarrollo de la UE así

¹³⁵ Véase European Commission, *FP7: The Future of European Union Research Policy*, 9 de julio de 2012, en: <http://ec.europa.eu/research/fp7/index_en.cfm>. [Consulta: 16 de mayo de 2014].

¹³⁶ Véase European Commission, *Mobility and Transport: Air*, 2012, en: <http://ec.europa.eu/transport/modes/air/environment/index_en.htm>. [Consulta: 14 de mayo de 2014].

¹³⁷ Council of the European Union, *EU Strategic Framework and Action Plan on Human Rights and Democracy*, Luxemburgo, 25 de junio de 2012, en: <https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/131181.pdf>. [Consulta: 2 de mayo de 2014].

¹³⁸ Véase European Commission, *International Issues: Multilateral Environmental Agreements*, 2014, en: <http://ec.europa.eu/environment/international_issues/agreements_en.htm>. [Consulta: 14 de mayo de 2014].

¹³⁹ Véase European Commission, *International Issues: Environmental Leadership*, 2014, en: <http://ec.europa.eu/environment/international_issues/index_en.htm>. [Consulta: 14 de mayo de 2014].

¹⁴⁰ European Commission, *Communication from the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions “A Decent Life for All: Ending Poverty and Giving the World a Sustainable Future”*, COM(2013) 92 final, Bruselas, 27.2.2013, en: <http://eudevdays.eu/sites/default/files/2013-02-22_communication_a_decent_life_for_all_post_2015_en.pdf>. [Consulta: 14 de mayo de 2014].

como el marco estratégico y plan de acción sobre derechos humanos y democracia. 3. Dar seguimiento al compromiso de Honolulu sobre detritos marinos¹⁴¹.

En la lucha contra el cambio climático, la UE es precursor que respeta el Protocolo de Kioto, trabaja por un mecanismo sucesorio del protocolo que inicie en 2015, y tiene el reto muy ambicioso de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero en 80 % para 2050, a fin de contribuir a alcanzar el objetivo internacional de que la tierra no se caliente más de 2°C. También en el sector de la aviación civil, y en el marco de las negociaciones de la OACI, la UE persigue una gobernanza ambiental apoyando un enfoque triple: 1. Investigación y desarrollo hacia una tecnología más verde para poder reducir las emisiones de manera significativa; 2. Modernización del sistema de la gestión de tráfico aéreo; 3. Medidas basadas en el mercado como un régimen internacional de comercio de derechos de emisiones de gases de efecto invernadero.¹⁴²

Para afrontar la crisis mundial de la biodiversidad, la UE se ha comprometido en cumplir las metas y objetivos sobre la biodiversidad acordados para 2020 en el Convenio de la Biodiversidad y en el Protocolo de Nagoya. Un reto específico consiste en el apoyo de la economía de los ecosistemas y la biodiversidad (TEEB)¹⁴³ y la contabilidad de la riqueza y la valuación de servicios de ecosistemas (WAVES)¹⁴⁴.

En 2014, la UE y la presidencia griega promueven una política internacional para los océanos y la protección del ambiente marino, ambos están en peligro.¹⁴⁵ El tapete de detritos marinos en los océanos Atlántico y Pacífico iguala el tamaño de dos veces Estados Unidos y pesa del orden de 100 Mt, de las que alrededor de un 80 % son plásticos, convirtiendo los océanos en el mayor vertedero de plásticos del planeta.

Los residuos de plásticos causan daños a las especies marinas, que pueden enredarse con ellos o ingerirlos. La mayoría de los desechos de plásticos quedan depositados en el fondo marino.¹⁴⁶

¹⁴¹ Los detritos marinos son piezas de desechos microscópicos, en su mayoría, de plástico.

¹⁴² European Commission, *Mobility and Transport: Air*, (Véase documento electrónico citado en la nota 136).

¹⁴³ TEEB es el acrónimo en inglés de *The Economics of Ecosystems and Biodiversity*. Véase TEEB, *Informe sobre la economía de los ecosistemas y la biodiversidad para las empresas – Resumen Ejecutivo*, 2010, en: <http://www.teebweb.org/wp-content/uploads/Study%20and%20Reports/Reports/Business%20and%20Enterprise/Executive%20Summary/Business%20Executive_Spanish.pdf>. [Consulta: 14 de mayo de 2014].

¹⁴⁴ WAVES es el acrónimo en inglés de *Wealth Accounting and the Valuation of Ecosystem Services*. Véase WAVES, *Inicio*, 2014, en: <<http://www.wavespartnership.org/es>>. [Consulta: 14 de mayo de 2014].

¹⁴⁵ GR2014EU News, *Blue Growth, Climate Change and Energy Package at the Informal Council Meeting of EU Environment Ministers*, 14 de mayo de 2014, en: <<http://www.gr2014.eu/news/press-releases/blue-growth-climate-change-and-energy-package-informal-council-meeting-eu>>. [Consulta: 14 de mayo de 2014].

¹⁴⁶ Comisión Europea, *Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 94/62/CE, relativa a los envases y residuos de envases, para reducir el consumo de*

En el G20, la UE adelanta los temas de crecimiento verde y desarrollo sostenible que fueron una de cinco prioridades de la presidencia mexicana en Los Cabos, en 2013. La UE también promueve asuntos como la evasión de impuestos¹⁴⁷ o la tasa de transacción financiera.¹⁴⁸ A nivel Europeo, el Consejo decidió en mayo de 2014 introducir la tasa de transacción financiera a partir de 2016 mediante el régimen de la cooperación reforzada con 11 países.¹⁴⁹

Finalmente, a través de su política exterior común y su política de cooperación, la UE opera con sus socios estratégicos y otros países en el área del medio ambiente. Acuerdos y convenios, así como documentos estratégicos para el país, comprenden cláusulas al respecto. En diálogos de alto nivel, la mayoría de los temas de ámbito internacional o regional son abordados; proyectos de cooperación o de desarrollo contribuyen a la mejora de aspectos específicos. En México, por ejemplo, el proyecto del laboratorio de cohesión social aspira a reducir desigualdades, el programa “LAIF - eco-casas”¹⁵⁰ apoya al desarrollo de casas ecológicas y el proyecto LAIF REDD+ contribuye a la coordinación y alineación de las políticas públicas de desarrollo rural.¹⁵¹

CONCLUSIONES

De un lado, se puede constatar que el régimen de la legislación ambiental en la UE es sumamente extenso y los estándares son muy altos. Aunque en los últimos 50 años los avances en muchos sectores fueran espectaculares, existen varias áreas en las que hacen falta retos más ambiciosos. Uno de los aspectos más preocupantes consiste en la huella ecológica demasiado grande e insostenible (2,5 ha/persona [ha/p], relativa a la capacidad biológica en vez de 1,7 ha/p). Junto con otros países industrializados que tienen huellas aún más grandes, como Suiza (4,2 ha/p), Corea¹⁵² (4 ha/p), Israel (4 ha/p),

bolsas de plástico, COM(2013) 761 final, Bruselas, 4.11.2013, en: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013PC0761&from=EN>>. [Consulta: 14 de mayo de 2014].

¹⁴⁷ Véase European Commission, *MEMO/13/717: G20 Summit: Improving Global Confidence and Support the Global Recovery – Joint Letter of the Presidents of the European Commission and the European Council*, 23 de julio de 2013, en: <http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-717_en.htm>. [Consulta: 14 de mayo de 2014].

¹⁴⁸ Véase European Commission, *Press Release IP/11/1085: Financial Transaction Tax: Making the Financial Sector Pay its Fair Share*, 28 de septiembre de 2011, en: <http://europa.eu/rapid/press-release_IP-11-1085_en.htm>. [Consulta: 14 de mayo de 2014].

¹⁴⁹ Véase Council of the European Union, *Press Release 9273/14: 3310th Council Meeting – Economic and Financial Affairs*, Bruselas, 6 de mayo de 2014, en: <http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ecofin/142513.pdf>. [Consulta: 14 de mayo de 2014].

¹⁵⁰ Véase Delegation of the European Union to Mexico, *LAIF Contribution to the ECOCASA Programme*, 2012, en: <http://eeas.europa.eu/delegations/mexico/projects/list_of_projects/308570_en.htm>. [Consulta: 16 de mayo de 2014].

¹⁵¹ Véase European Commission, *Mexico: Programme Review – 2013, Country Briefing on Regional Cooperation Programmes*, 2013, en: <<http://ec.europa.eu/europeaid/where/latin-america/regional-cooperation/documents/mexico2013.pdf>>. [Consulta: 16 de mayo de 2014].

¹⁵² Véase Global Footprint Network, *Republic of Korea*, 2012, en: <http://www.footprintnetwork.org/en/index.php/GFN/page/trends/korea_republic_of/>. [Consulta: 14 de mayo de 2014].

Japón (3,5 ha/p) o Estados Unidos (3 ha/p), la UE debe tomar medidas enfocadas a la reducción de su huella ecológica y su huella de carbón, conforme a los requisitos para un mundo de oportunidades iguales. Por otra parte, los demás países también deberían actuar de inmediato para evitar un decaimiento de su capacidad biológica o su medio ambiente en el futuro. La UE y sus Estados miembros podrían utilizar su ventaja comparativa en tecnologías y políticas verdes de manera más intensa y cooperar con socios y otros países para que éstos logren evadir una degradación del medio ambiente y de los ecosistemas, promoviendo un desarrollo sostenible.

Los desafíos a nivel internacional son inmensos, ya sea respecto al cambio climático, a la pérdida de la biodiversidad, la degradación de los ecosistemas, al problema de los desechos, del agua, del aire, de los suelos, los detritos marinos o de las consecuencias negativas de estos desafíos para la salud. Por lo tanto, se exigen políticas todavía más estrictas: políticas de cero-emisiones, de cero-polución, de cero-energía, de ciclo de vida y una economía carbono neutral. De manera aislada, ya existen iniciativas en este contexto, pero las necesitamos a nivel europeo e internacional.

No obstante el hecho de que las políticas en la UE están en buen camino, y aquí cabe destacar que la UE persigue los retos muy ambiciosos de a) reducir las emisiones CO₂ de 80 % hasta 2050, b) detener la pérdida de biodiversidad en 2020, c) establecer una economía de ciclo de vida, y d) transponer los impuestos sobre el trabajo a impuestos ecológicos, el tiempo apremia tanto en la Unión Europea, como en la mayoría de los demás países del mundo. Sin embargo, el respeto al medio ambiente no solamente depende de aspectos técnicos y financieros; sino se trata también de una cuestión de educación y cultura. Ojalá que los procesos de educación sobre la protección del medio ambiente y la promoción de una cultura que cuide el agua, el aire puro y los suelos se propaguen de manera suficientemente rápida para que se pueda salvar el planeta.