

La ampliación de la Unión Europea.

También una necesidad y oportunidad ambiental*

Domingo Jiménez Beltrán**

Cuando los jefes de Estado y de Gobierno de los países de la UE acordaron en Copenhague, en junio de 1993, que los países asociados de Centro y Este de Europa que lo desearan podrían aspirar a ser Miembros de la UE, una vez satisfechas las condiciones políticas y económicas, lo hacían en la seguridad de que era una necesidad para consolidar un proyecto de dimensión europea, y también una oportunidad, por lo que estos países deberían emprender reformas estructurales de todo tipo, y cuya adaptación al desarrollo de los países de la UE sería básico para el futuro de una Europa estable política y económicamente.

Pero lo mismo que se ha llegado a decir que si no hubiera existido la UE habría que haberla recreado sólo por razones ambientales, dada la necesidad de actuar conjuntamente en esta materia, también podemos afirmar que esta ampliación de Europa hacia el Este, y en general la conformación progresiva de esta otra UE —que es la Unión Eco-

lógica, con ámbito europeo—, es una necesidad. Y esta primera ampliación es una gran oportunidad ambiental, no sólo para los diez países asociados sino para todos. Los beneficios no serán sólo políticos, de paz y seguridad, serán también ambientales y hasta me atrevo a decir, y ésta es la tesis de esta reflexión, en materia de desarrollo sostenible, ese proceso que todavía a pesar de ser ya un objetivo de la Unión

Europea (art. 2 y 6 del Tratado de Maastricht) parece utópico, en particular para una Unión Europea, concentrada en cumplir los criterios de convergencia para la Unión Monetaria y socialmente agitada por el desempleo.

Afortunadamente tenemos el proceso de ampliación en marcha, un desafío para la solidaridad y la innovación, que es posible nos obligue, junto con el Convenio de Cambio Climático (ahora en proceso acelerado entre las Conferencias pasada de Kyoto — CO_2 —, y la próxima de Buenos Aires) a mirar finalmente al proceso de desarrollo sostenible como referencia inaplazable para optimizar la ampliación, racionalizar el uso de combustibles, y carburantes y mejorar, en general, la productividad de recursos («factor X») y, por qué no, empezar a desmaterializar la economía e intensificar el empleo, nuestro recurso más valioso y de los pocos que no sólo mejoran con el uso, sino que se degradan al no hacerlo.

La Agencia Europea de Medio Ambiente es un proyecto premonitorio en este sentido; concebido en su día (1988) por el Presidente Delors como un organismo autónomo (independiente) de la UE para suministrar información ambiental, pero abierto a todos los países fuera de la UE que compartiesen sus fines, y que se va consolidando como proyecto necesario de ámbito europeo.

Varios países no miembros de la UE son ya miembros de pleno derecho de la Agencia (Noruega, Islandia, Liechtenstein); otros han pedido su ingreso hace ya tiempo (Suiza, República Checa) o podrían ser miembros de la Agencia antes que de la UE (todos los países candidatos, según

* Las opiniones aquí expresadas son exclusivamente puntos de vista del autor y no representan necesariamente la opinión formal de la Agencia Europea de Medio Ambiente, ni de la Comisión Europea u otras Instituciones Comunitarias.

** Director Ejecutivo, Agencia Europea de Medio Ambiente, Copenhague.

las conclusiones del Consejo Europeo de Luxemburgo de diciembre 97); la Agencia ha cooperado en proyectos operativos (como si fueran miembros «de facto» aunque en áreas concretas) con países PHARE, desde su puesta en marcha en noviembre 94.

Y sobre todo la Agencia ha sido el reportero o informador ambiental sobre el estado del medio ambiente en toda Europa, con el conocido Informe Dobris en 1995 y el que se publicará este año, el Dobris+3 o Informe de Medio Ambiente en Europa 1998, referencia básica para las respectivas Conferencias Ministeriales de Medio Ambiente, la próxima en Aarhus (Dinamarca), en junio de este año.

La Agencia es ya el organismo informador a nivel europeo para el próximo informe de Naciones Unidas: «GEO-Global Environmental Outlook», que se presentará en el año 2000. Todo esto permite a la Agencia una visión privilegiada sobre el apasionante proceso de ampliación y esperamos que una participación más activa en el mismo, si finalmente los países candidatos, todos ellos, se incorporan como miembros de pleno derecho de la Agencia, y pronto. (La Comisaria Ritt Bjerregaard acaba de anunciar su apoyo a tal iniciativa).

Los beneficios ambientales de la ampliación son evidentes, y también lo son los costes económicos asociados al acondicionamiento ambiental, es decir, a la aplicación en los países candidatos de la normativa ambiental comunitaria, en particular en lo referente a normas de calidad ambiental (aire, agua, residuos, ...), o tecnologías para reducir las emisiones contaminantes a la atmósfera, vertidos a las aguas o mejorar la gestión de todo tipo de residuos.

Es evidente que el medio ambiente de esos países, y el de toda Europa, mejorará si, como consecuencia de la aplicación de la legislación comunitaria sobre emisiones de centrales térmicas y vehículos, y sobre todo con el respeto de las normas de calidad del aire, se reducen a la mitad las emisiones de dióxido de azufre y óxidos de nitrógeno; si finalmente, en un plazo de unos diez años, todas las ciudades disponen de plantas de tratamiento de aguas residuales según la Directiva comunitaria, y si mejora también la gestión de los residuos, incluida la recuperación progresiva de los miles de emplazamientos contaminados; problemas estos últimos que todos los países europeos comparáramos.

Los beneficios en la mejora de la salud de la calidad ambiental, y de recuperación de recursos tan valiosos como el agua, superarán sin duda los costes económicos, que sin embargo, se pueden calificar de cuantiosos y que han sido evaluados en unos 100.000 millones de ECU (16 billones de pesetas) o unos 1.000 ECU por habitante, cifra superior al presupuesto total anual de la Unión Europea, y que es significativa si se tiene en cuenta que la renta media de estos países es la tercera parte de la europea; esto, en términos de renta española, nos daría como resultado unas 400.000 pts por persona, cifra alta sin duda.

Pero empieza a ser cada vez más evidente que el proceso de ampliación nos obliga al cambio, y es una ocasión y llamada a la innovación. El compromiso político de la UE con un desarrollo sostenible, para el que el Consejo de Luxemburgo de diciembre 97 pidió a la Comisión (para presentar en el Consejo de Cardiff, junio 98) una estrategia, y los compromisos, y, sobre todo, el liderazgo que la UE debe mantener en el Convenio de Cambio Climático, hacen de la ampliación de la UE una ocasión magnífica para abordar los cambios en los sistemas de producción y de consumo, centrandolo, por qué no, recursos financieros, tecnológicos y sobre todo humanos y de ideas allí donde los beneficios marginales desde el punto de vista ambiental, y sobre todo cara al desarrollo sostenible, son más altos, es decir en los países del Este, que deben reconstruir y renovar todo su sistema productivo, así como las infraestructuras urbanas, de servicios, comunicaciones, transporte, ...

La idea no debería ser financiar y cooperar con los países candidatos para asegurar la pronta aplicación de la legislación ambiental comunitaria, sino destinar dicho esfuerzo a orientar y facilitar su necesario y rápido desarrollo socioeconómico, y conseguir que éste sea lo más sostenible (o menos insostenible) posible, y contribuir en consecuencia a arrumar el proceso a nivel de toda la futura UE. Al mismo tiempo se conseguiría satisfacer progresivamente la legislación comunitaria (y por supuesto llegar más allá de los compromisos de Kyoto), como un resultado y no como un objetivo, y además al menor coste.

No se puede poner en duda que los países candidatos tienen que respetar la legislación ambiental comunitaria, la

cuestión es cómo deben hacerlo o qué áreas deben priorizarse en el tiempo y financieramente para reducir los costes, incrementar la viabilidad, y multiplicar los beneficios.

Pero todo esto no es sencillo, porque entre otras cosas exige un cambio de mentalidad o de percepción («Los hechos son los hechos, pero la percepción es la realidad», Einstein) por parte de los países de la UE, que actualmente miran a los países candidatos:

—Como un desierto ambiental, con una situación, en materia de contaminación, desastrosa y susceptible de ser utilizada como ventaja económica competitiva si no se les somete pronto a la legislación comunitaria. La realidad es que hay grandes problemas de contaminación, pero que éstos están muy concentrados y muy ligados a sistemas energéticos o productivos obsoletos, y que, por otro lado, el estado en general de una gran parte del territorio y sobre todo de su naturaleza, fauna y flora está en mucho mejor situación (aunque con riesgos inminentes, y en esto es comparable al Sur) que en los países de la UE y sobre todo del Norte.

—Como un gran mercado tecnológico y ambiental, pero sobre todo para rentabilizar y acabar de amortizar las tecnologías productivas y energéticas, y en materia de infraestructuras, equipamientos y servicios, incluso ambientales (muchas de éstas final de línea). No cabe duda que esos 100.000 MECU en materia de tecnología ambiental, sobre todo correctora de la contaminación, es un gran pastel.

Curiosamente las evaluaciones hechas hasta ahora (la última realizada por un Comité Sueco para el Gobierno Sueco, en noviembre 1997, se titulaba «Analysis of the environmental and associated economic consequences of the forthcoming enlargement of the EU» — «Análisis de las consecuencias ambientales y económicas asociadas a la próxima ampliación de la UE») confirman este planteamiento reactivo.

Mientras la EU mira, hacia adentro, al proceso de desarrollo sostenible como la referencia para reorientar las políticas económicas y ambientales en los llamados procesos integradores, en materia de agricultura (ahora también desarrollo regional), transporte, energía, turismo y sectores industriales (incluso se ha planteado una «iniciativa para el desarrollo espacial» o territorial), parece ser que exigimos que los países candidatos pasen primero por lo que hemos pasa-

do nosotros, incluidos nuestros errores (como el de la destrucción de la naturaleza, con costosa o imposible recuperación de tan valiosa infraestructura; la primacía del transporte de bienes y personas por carretera; la centralización y desproporción de los sistemas de generación de energía eléctrica; la urbanización abusiva, ...) para luego admitirlos como socios iguales en nuestro proyecto de futuro, para el cual podrían estar mejor preparados, sobre todo si les ahorramos esta penalización de primero imitarnos.

Y curiosamente este coste de 100.000 millones de ECUS, que representaría entre el 30 y 40% de los costes de los países candidatos, parece ser el precio de su convalidación ambiental, ya que de otra manera, decimos, en términos de competencia, estarían en situación ventajosa, o de *dumping* ambiental.

Bastaría con imaginar que los países del Este nos impusiesen como condicionante, a los actuales miembros de la Unión, que nuestra naturaleza (zonas húmedas, fauna, flora...) nuestros bosques (fraccionados, inmaduros, sin variedad...) ... recuperasen su estado preindustrial y se equiparasen a la suya, para que el déficit apareciese de nuestro lado (quizás España saldría beneficiada en la evaluación) y con costes económicos muchísimo mayores.

Ante esta situación, es claro que hay que asociar estos países al proceso de reflexión conjunto en materia de desarrollo sostenible que la Agencia piensa alimentar con su próximo informe sobre Medio Ambiente en la UE («La perspectiva, 1998, del Medio Ambiente en la UE») («The EU 98 Environmental Outlook») a finales del 98, que incluirá a los países candidatos. Pero además podría implicar, a corto plazo, invitar a los países del Este a participar en las iniciativas específicas en curso en materia de desarrollo sostenible (en particular las de la Presidencia británica en materia de Transporte y Medio Ambiente, y la del Consejo de Luxemburgo y en general en todas las que se puedan instrumentar dentro de la Agenda 2000 de la Comisión), que beneficiarían la fase de pre-adhesión.

Finalmente, se podrían plantear algunas acciones concretas para optimizar el proceso ya en curso de adaptación ambiental y aquí me atrevo a apuntar algunas:

1. Invitar ya a los países candidatos a participar en Comités (fuera de los Reglamentarios u otros más formales, bajo

las complejas normas de la Comitología), e incluso a adherir como Miembros de Agencias básicas para el proceso de desarrollo sostenible (no sólo la de Medio Ambiente de Copenhague), lo que permitiría una cooperación y una adaptación blanda, no muy costosa.

2. Realizar evaluaciones complementarias, dentro del calendario de adhesión y como parte de las comunicaciones previstas por la Comisión Europea (por ejemplo una para abril en materia de Medio Ambiente) para reforzar el proceso o estrategia de pre-adhesión en materia de desarrollo sostenible. Esto implica ir mucho más allá del análisis de los costes económicos del ajuste ambiental, entrando en las llamadas Evaluaciones Ambientales Estratégicas de las políticas y desarrollos económicos (y escenarios alternativos), incluyendo políticas estructurales, políticas horizontales (social, de consumo, información, formación, investigación y tecnología ...) y sectoriales (transporte, energía, industria, comunicaciones, pequeña y mediana empresa, ...) para optimizarlas. El resultado debería incluir la consideración de los sistemas para financiar y apoyar un desarrollo socioeconómico más sostenible y, en consecuencia, la recuperación ambiental, en lugar de financiar mediante planteamientos obsoletos y reactivos el mero cumplimiento de la legislación ambiental, o un escenario «business as usual».
3. En cualquier caso, y puesto que el cumplimiento del acuerdo comunitario en materia de legislación ambiental es finalmente un condicionante, cabría establecer un proceso de adaptación más acorde con las reflexiones anteriores, incluyendo prioridades, en áreas y en el tiempo, en base a algunas referencias como las siguientes:

- Primar la transposición y aplicación de directivas de calidad ambiental (aire, aguas ...) sobre las tecnológicas (emisiones, tratamientos ...), y entre aquellas las que afectan a la salud (calidad del aire, aguas de abastecimiento ...).
- Primar, entre los sistemas para aplicar las directivas tecnológicas, las referentes a la innovación y modernización tecnológica de la producción y de las infraestructuras sobre las de final de línea. Esto podría implicar incluso excepciones temporales, o menor prioridad, en cuanto a eficacia de instalaciones de depura-

ción, por ejemplo, de gases de una central térmica existentes (y más si están al final de su vida media); si se invierte más en descentralización (pequeñas centrales) y mayor eficacia —v.g.: cogeneración— con lo que finalmente las emisiones e impacto serán menores, por el efecto de sustitución, o ciertamente si se invierte en energías renovables.

- Primar las Directivas de protección de la naturaleza, e incluso los apoyos financieros al respecto y adaptarlos, o asociarlos, a procesos de desarrollo territorial alternativo, ya que puede destruirse fácilmente, como ya puede estar ocurriendo (en particular con zonas húmedas y áreas boscosas y bosques ancianos) ante alternativas fáciles de desarrollo de infraestructuras (incluso de interés o promovidas por la UE).

Todo ello sin olvidar que en el futuro la recuperación ambiental (y por supuesto el desarrollo sostenible) dependerá, cada vez más, no de la política ambiental en sí, sino de los cambios (integración) que ésta pueda determinar en las políticas y programas de desarrollo económico. Tenemos que conseguir a toda costa que nuestra ocupación y preocupación ambiental nos deje tiempo para cooperar y evaluar continuamente y corregir el desarrollo socioeconómico, de otra manera todo nuestro esfuerzo se irán en consolidar los errores (*busy in getting things wrong*).

Ojalá consigamos convertir este proceso de ampliación de la UE en la gran oportunidad para la UE, y para Europa, de avanzar en un proceso de desarrollo sostenible y de intensificación del empleo. En esto todos somos «economías en transición». Y en este proceso el papel de España puede ser determinante; si España mantiene sólo una posición de competencia con los nuevos países, en cuanto al reparto de los limitados recursos o fondos de cohesión, dentro de las previstas limitadas perspectivas financieras, podremos quizás perder el desarrollo conjunto de muchos mayores beneficios, que no son los directamente provenientes de fondos comunitarios, y España, como país, aunque sea sólo potencialmente más sostenible, tiene más a ganar en este cambio de perspectiva; así lo veo al menos desde esta atalaya privilegiada que es la Agencia.

Febrero 1998