

CONTROL PRESUPUESTARIO Y DESARROLLO SOSTENIBLE:
LOS CASOS DE CANADÁ Y DE LA UNIÓN EUROPEA.*

Javier Salinas Sánchez
Universidad de Valladolid

Dpto. De Economía Aplicada y Derecho Financiero
Facultad de Derecho
Plaza de la Universidad
47002 Valladolid

E-mail : salinasj@portu.der.es
tfno : 983-423555
fax : 983-423012

* Este trabajo forma parte del Proyecto de Investigación SEC 98-1085 de la CICYT.

1.- Introducción.

El presente artículo se asienta sobre la idea de que la adopción en firme por el poder político de una estrategia de desarrollo sostenible ha de afectar a su estructura decisional. Desde esta perspectiva, el artículo lleva a cabo un estudio comparado de los diversos cambios institucionales operados en Canadá y en la Unión Europea hasta el momento presente por este motivo, con especial atención a los cambios introducidos en el modelo presupuestario. Este análisis conduce defender la oportunidad de la implantación, en el actual diseño institucional de la Unión Europea, de una figura análoga a la creada en Canadá del “Commissioner of the Environment and Sustainable Development”, dependiente del Tribunal de Cuentas Europeo.

2.- Desarrollo sostenible.

El concepto de desarrollo sostenible es un concepto hoy en día estandarizado a nivel prácticamente global. En los últimos diez años, los poderes públicos proclaman al menos estar dispuestos a integrar dentro de sus políticas una estrategia de desarrollo sostenible.

Ya en 1952, la Conferencia sobre “Human Environment” de las Naciones Unidas celebrada en Estocolmo fijó elementos centrales para el concepto de desarrollo sostenible: la interdependencia entre los seres humanos y el entorno natural; los lazos entre desarrollo económico, desarrollo social y protección del medio ambiente; la necesidad de una visión global y de principios comunes. Pero fue la Comisión de Medio Ambiente y Desarrollo de las Naciones Unidas, la llamada “Comisión Brundtland”, la que en su informe de 1987 “*Nuestro futuro común*” dio una definición de desarrollo sostenible en la cual, sobre la base de las ideas avanzadas en Estocolmo, se reconocían explícitamente las conexiones entre crecimiento económico, desarrollo humano y protección del medio ambiente. En este informe, la Comisión Brundtland hizo una llamada al cambio en la orientación de las políticas públicas y de los valores culturales. En las palabras de este informe: “*la humanidad tiene la capacidad de generar un desarrollo sostenible*”

- *para garantizar que se satisfacen las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de que futuras generaciones puedan satisfacer sus propias necesidades. El concepto de desarrollo sostenible implica límites - no límites absolutos sino limitaciones impuestas por el actual estado de la tecnología y de la organización social en lo que respecta a los recursos del medio ambiente y a la capacidad de la biosfera para absorber los efectos de las actividades humanas. Pero se puede gestionar y mejorar la tecnología y la organización social de tal manera que se abra el camino para una nueva era de desarrollo económico”.*

También corresponde recordar los pasos en esta dirección dados en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo celebrada en 1992 en Río de Janeiro, donde se reunieron más de 30.000 personas, incluyendo los representantes de 178 países y de organizaciones no gubernamentales. Haciéndose eco de la Conferencia de Estocolmo y del Informe de la Comisión Brundtland, la Conferencia de Río se centró fundamentalmente en el carácter mundial de los problemas medioambientales, así como en la necesidad de una respuesta a los mismos desde la coordinación internacional para garantizar a largo plazo el progreso económico y una biosfera saludable. En esta conferencia los líderes de 105 países hicieron explícito su compromiso con un desarrollo sostenible, compromiso que dio lugar a :

- La declaración de Río, que fijó unos principios guía para el desarrollo.
- La Agenda (Programa) 21 : auténtico programa del desarrollo sostenible para el siglo 21.
- La estructura de la convención sobre el cambio climático (Nueva York , 1997).
- La convención sobre la diversidad biológica.
- La declaración de los principios guía sobre los bosques.

Aunque para muchos resulte claramente insuficiente, no cabe duda que a nivel global es mucho lo que se ha avanzado en los últimos años en torno a la aceptación de la idea del desarrollo sostenible. Hoy en día parece incuestionable que el desarrollo, a la par que resultar un requisito esencial para la satisfacción de las necesidades humanas y para la mejora de la calidad de vida, debe estar guiado por un uso responsable de un bien económico (escaso) como es el medio ambiente. Para captarlo en su justa perspectiva es importante formular el concepto de desarrollo sostenible no en términos estáticos, sino en términos dinámicos. En palabras de la Comisión Brundtland : *“ Al final, el desarrollo sostenible no es un estado fijo de armonía, sino más bien un proceso de cambio en el cual la explotación de los recursos, la dirección de las inversiones, la orientación del desarrollo tecnológico, y el cambio institucional derivan en consistentes no sólo con las necesidades presentes sino también con las necesidades futuras”.* En definitiva, una estrategia de desarrollo sostenible ha de orientarse al largo plazo y caminar por un sendero donde lo importante es introducir una dinámica en la que paso a paso se produzcan los cambios adecuados en los procesos de tomas de

decisiones de todos los agentes sociales : poderes públicos, empresas y particulares¹.

Aunque las formulaciones concretas del concepto de desarrollo sostenible pueden diferir en distintos matices, existe una aceptación generalizada de los tres componentes básicos que configuran una formulación adecuada para la orientación de las políticas públicas : calidad de vida, estructuras decisionales y equidad².

El concepto de desarrollo sostenible supone el reconocimiento de que los indicadores tradicionales del bienestar económico resultan altamente insatisfactorios. El auténtico bienestar y la calidad de vida vienen determinados por factores muy diversos no siempre suficientemente tenidos en cuenta, tales como : la renta, la salud, la educación, armonía social, calidad del entorno natural, etc³. Todos estos factores constituyen parámetros básicos de la ecuación de desarrollo sostenible. Como se recoge en la Declaración y Programa de acción de la Conferencia Mundial para el Desarrollo Social de 1995 : “ ..el desarrollo económico, el desarrollo social, y la protección del medio ambiente son componentes interdependientes y que se refuerzan mutuamente del desarrollo sostenible, el cual es el marco de nuestros esfuerzos por alcanzar una más alta calidad de vida para todos los seres humanos”.

Resulta, por tanto, imprescindible un enfoque integrado de la programación y de la toma de decisiones colectivas para tener en cuenta tan variados factores. En el pasado, las decisiones de política medio ambiental han sido adoptadas de forma pasiva, meramente como reacciones a problemas una vez que estos se habían generado. Además, la protección del medio ambiente ha sido a menudo confundida con un obstáculo al desarrollo económico. Pero, poco a poco, los ciudadanos van percibiendo que su propia salud personal y las perspectivas de su progreso económico dependen de la calidad del medio ambiente. Por otra parte, una economía próspera genera rentas y empleos y la riqueza necesaria para el progreso científico y tecnológico y hace posible la ejecución de las inversiones necesarias para garantizar la calidad del medio ambiente. En definitiva, solamente a través de un enfoque integral de la programación y de la toma de decisiones se podrá garantizar el progreso en todas las dimensiones - la social, la económica y la medio ambiental - del desarrollo sostenible.

Este enfoque integral tiene que englobar un compromiso con la equidad. El desarrollo sostenible acarrea la necesidad, no sólo de crear riqueza conservando el medio ambiente, sino también de garantizar una distribución justa de esta. Hay que alcanzar una distribución más justa de los costes y de los beneficios del desarrollo entre los países, entre las generaciones y entre los individuos de niveles de renta dispares. Todos los

¹ Para un análisis cuidadoso de la importancia del sistema de incentivos bajo los que operan los diferentes agentes sociales, ver : Anderson y Leal (1991), especialmente págs. 50-58.

² Para un estudio general del tema ver : Field (1995).

³ La evolución operada desde las visiones más tradicionales del crecimiento económico hasta el moderno concepto de desarrollo sostenible esta bien recogido en : Brown et al. (1992).

ciudadanos del mundo son hoy en día sensibles ante el legado que transmiten a las generaciones futuras en términos de recursos naturales, oportunidades económicas y elementos del entorno que afectan a la salud.

La transformación del concepto de desarrollo sostenible en una guía práctica de la actuación de los poderes públicos requiere un enfoque de las políticas públicas que sea comprensivo, integral, abierto, responsable y comprometido con una mejora constante en el tratamiento del entorno natural.

El desarrollo sostenible no es un imperativo que afecte exclusivamente a un ministerio o a un sector de las Administraciones Públicas. Todas las ramas de las Administraciones Públicas en su conjunto tienen que involucrarse en una estrategia de desarrollo sostenible tanto en lo que hace referencia a sus propias políticas que inciden sobre las decisiones de otros, como en lo que hace referencia a su funcionamiento interno.

Los aspectos económicos, sociales y medioambientales están relacionados entre sí y, en conjunto, configuran la calidad de vida de la población de un país. Las políticas públicas no pueden ser diseñadas bajo la estrecha consideración de únicamente uno de estos componentes sin tomar en consideración el impacto que el mismo genera sobre los otros.

El desarrollo sostenible constituye una responsabilidad compartida entre gobiernos, empresas, asociaciones, organizaciones no gubernamentales y ciudadanos en general. En la fijación de objetivos y de instrumentos concretos cada agente social - individual o colectivo - tiene un papel que desempeñar y hay que conseguir involucrar a todos en el compromiso de dar pasos positivos en la dirección correcta.

El hecho de tener una responsabilidad compartida en el desarrollo sostenible significa que cada uno debe definir cuál es su tarea y estar preparado para dar cuenta de la realización de la misma. Tanto a nivel individual como colectivo debemos conseguir encontrar un sistema para medir hasta qué punto nuestras actuaciones están en realidad contribuyendo positivamente al desarrollo sostenible.

La experiencia demuestra claramente que el desarrollo sostenible no es un estado fijo y que no será alcanzado a través del esfuerzo de un momento. Se necesita un enfoque de paso a paso basado en mejoras constantes que garanticen un progreso mensurable en el desarrollo sostenible.

Resulta especialmente importante traducir el concepto de desarrollo sostenible a términos operativos concretos que permitan el seguimiento de los pasos que se dan para la aplicación práctica del mismo. De ahí que en el contexto internacional se hayan llegado a explicitar los objetivos mínimos a cumplir por parte de los poderes públicos en esta materia. Estos objetivos pueden resumirse en los cinco siguientes :

1.- Conservación de la riqueza del entorno natural, de los empleos y de las actividades económicas.

Gran parte de la riqueza de los países está asentada sobre la riqueza de su entorno natural. El mantenimiento sostenible de esta riqueza del entorno natural resulta en muchos casos un requisito imprescindible para garantizar el mantenimiento de numerosos puestos de trabajo y de poblaciones cuyo nivel de vida, de forma directa o indirecta, depende de una adecuada utilización de las riquezas que ofrece la naturaleza. Aparte de otras consideraciones, el tejido económico de muchos países depende de forma importante, tanto en su sector primario como en su sector servicios, de sus riquezas naturales. A estos efectos es importante distinguir dos tipos de situaciones.

a) La situación de los recursos naturales renovables. En estos casos, el mantenimiento sostenible de la riqueza de los recursos renovables exige que la explotación de los mismos mantenga la base mínima que estos requieren para regenerarse, así como el respeto a la integridad de los ecosistemas de los que esos recursos son dependientes. La explotación de la riqueza forestal y la gestión de las zonas costeras exige que las políticas públicas se orienten hacia una gestión sostenible de los recursos naturales renovables.

b) La situación de los recursos naturales no renovables. Otros recursos naturales como los minerales, el petróleo, el gas, y el carbón, no son renovables⁴. En estos casos, la contribución positiva de la explotación de estos recursos al desarrollo sostenible ha de venir de la mano de políticas adecuadas que promuevan procesos de extracción y transformación eficientes, y, cuando ello sea factible, estimulen procesos de reciclaje y el uso de substitutivos. En este sentido, la política energética ha de otorgar un papel primordial a la utilización de fuentes de energía alternativas, de fuentes renovables y a la conservación del medio ambiente.

2.- Protección de la salud de la población y de los ecosistemas.

Los ecosistemas reciben los residuos generados por los individuos, núcleos urbanos, explotaciones agrícolas e industriales, etc. Aunque el medio ambiente tiene capacidad para absorber una cierta cantidad de residuos, la producción de los mismos por encima de un nivel crítico degrada el medio ambiente y ciertos residuos químicos pueden permanecer en el ecosistema durante años, llegándose hoy en día a encontrarse en los tejidos de animales y plantas utilizados como alimentos por amplios sectores de la población. El desarrollo sostenible exige un cambio en la forma tradicional de deshacerse de los residuos, a la vez que reducir la cuantía de residuos para proteger la calidad del medio ambiente y, con ello, la salud de los seres

⁴ Georgescu-Roegen es uno de los economistas que más se ha destacado en enfatizar la idea de que “la materia también importa” y se desgasta en el curso de los procesos económicos. Ver : Georgescu-Roegen (1979) pags. 1028-1058. También ver el clásico : Georgescu-Roegen (1971).

humanos⁵. Esto implica la aplicación de una metodología de prevención de la contaminación y el reciclaje de productos. Corresponde que allí donde se detecten peligros para la salud del ecosistema, tanto debido a causas naturales como humanas, los poderes públicos llamen la atención a los individuos, colectivos o industrias afectados sobre la naturaleza de los daños que se están causando para que se puedan adoptar medidas que mitiguen los mismos. En este sentido, el desarrollo sostenible reclama de los poderes públicos el siguiente tipo de acciones :

a) Eliminación de las sustancias tóxicas antropogénicas, persistentes y bioacumulativas. Las sustancias antropogénicas (fabricadas por el hombre) que se acumulan en los tejidos de las plantas y de los animales deben manejarse de tal forma que se eviten escapes al medio ambiente debido a los efectos negativos persistentes que originan. Los poderes públicos deben diseñar una política de utilización de sustancias tóxicas que minimicen los riesgos inherentes a la utilización de las mismas.

b) Adopción de medidas de prevención de la contaminación. Una de las estrategias que pueden generar mayores beneficios para el medio ambiente es la adopción de medidas para evitar la contaminación y la producción de residuos contaminantes, en vez de esperar a tomar medidas una vez que estos se han producido. La prevención de la contaminación requiere la adopción de procedimientos, rutinas de comportamiento, materiales o energías que eviten o minimicen la creación de residuos y de agentes contaminantes, reduciendo los riesgos sobre la calidad del entorno y la salud humana.

c) Creación y conservación de espacios protegidos. Las áreas protegidas pueden ser el hábitat de importantes especies de fauna y flora y constituyen a menudo importantes centros recreativos y turísticos. La proliferación y adecuada conservación de las áreas protegidas constituyen un buen indicador de la calidad del ecosistema, por lo que los poderes públicos deben diseñar con esmero una política de espacios naturales y zonas protegidas.

d) Protección civil. El riesgo de que acontezcan desastres naturales es inevitable. Fenómenos geofísicos y meteorológicos como terremotos, erupciones volcánicas, tormentas, tornados, huracanes, inundaciones, etc. pueden acontecer sin que se pueda hacer mucho por evitarlos. En otras ocasiones, la actuación de los seres humanos esta sujeta al riesgo de accidentes y acontecimientos inesperados como incendios u otro tipo de desastres. En cualquier caso, corresponde establecer sistemas efectivos de prevención y aviso que potencien la capacidad de responder de la forma más adecuada ante cualquiera de estos acontecimientos para mejor proteger las vidas humanas y la calidad del medio ambiente.

3.- Profundización en la cooperación internacional.

⁵ Ver : M. O'connor (1994) págs. 119-182.

Por definición, el desarrollo sostenible es un concepto de significado internacional. El compromiso de los poderes públicos nacionales con respecto al desarrollo sostenible supone un reto complejo en un mundo crecientemente interdependiente e integrado. Dado que muchas de las cuestiones relacionadas con el desarrollo sostenible tienen implicaciones transfronterizas, en gran número de ocasiones los problemas aparentemente nacionales tienen ramificaciones internacionales. Gran parte de los problemas que dentro de un país requieren de la colaboración entre individuos, empresas, y Administraciones Públicas nacionales, también están necesitados a su vez de la cooperación internacional. Los poderes públicos nacionales deben cooperar entre sí para hacer frente a los retos que presenta la solución de problemas tales como : el cambio climático, el desgaste de la capa de ozono y la conservación de los recursos naturales. La vía de la cooperación y de los acuerdos internacionales constituye uno de los caminos a recorrer de forma ineludible para abordar los problemas relacionados con el desarrollo sostenible. Alguno de los acuerdos internacionales más importantes adoptados hasta la fecha suponen esfuerzos sobre estos tres tipos de problemas :

a) La protección de la capa de ozono. El protocolo de Montreal firmado en 1987 por 139 países estableció un calendario para la reducción y eliminación de sustancias específicas que actúan negativamente sobre la capa de ozono.

b) La reducción de la emisión de gases que generan el efecto invernadero. La convención sobre cambio climático de 1992 fue firmada por 150 países. Según esta convención los países desarrollados firmantes se comprometieron a llevar a cabo actuaciones que reduzcan la emisión de gases relacionados con el efecto invernadero para el año 2000 a los niveles ya alcanzados en 1990. Más recientemente, en Diciembre de 1997, en la convención de Kyoto que reunió a 159 países, los EE.UU. se comprometieron a reducir sus emisiones en un 7% y los países de la Unión Europea en un 8%.

c) Conservación de la biodiversidad. La convención de la ONU sobre la diversidad biológica orienta la acción de los gobiernos nacionales en mantener la variedad, riqueza y complejidad de la vida existente en la naturaleza, como elemento básico de una estrategia global de desarrollo sostenible.

4.- Potenciación de la equidad.

El concepto de desarrollo sostenible tiene unas raíces éticas que engloban un compromiso de equidad en dos direcciones : entre la generación presente y generaciones futuras ; y entre sectores de la sociedad más favorecidos con los menos favorecidos.

a) Aunque no es posible predecir con exactitud cuales puedan ser los intereses de generaciones futuras, puede presumirse que sus necesidades no van a ser menores que las de la presente generación. En

consecuencia, el desarrollo sostenible exige que las futuras generaciones puedan beneficiarse del medio ambiente en un grado no inferior al de la generación presente.

b) La Comisión Brundtland señaló la desigual distribución de la riqueza entre las naciones del norte y del sur como una de las más importantes barreras que dificultan la consecución de un desarrollo sostenible. El reto mundial consiste en extender el elevado nivel de vida del que goza la población de ciertos países a segmentos muchos más amplios de la población mundial manteniendo la calidad del medio ambiente.

5.- Mejora de la calidad de vida y del bienestar de la población.

La finalidad última del desarrollo es la mejora del nivel de bienestar de los seres humanos. El ser humano depende simultáneamente del desarrollo económico y del medio ambiente para satisfacer sus necesidades primarias y para mejorar su calidad de vida. El crecimiento económico es la plataforma sobre la que se facilita la generación de la riqueza que permite la realización de inversiones sobre la protección del medio ambiente, la financiación de los avances científicos y técnicos y la mejora del bienestar de los seres humanos.

La eficiente gestión del medio ambiente incide positivamente en la productividad global puesto que supone producir más con menos - con menos recursos naturales y menos residuos contaminantes -. Numerosas mejoras medio ambientales, incluyendo mejoras en la eficiencia del uso de la energía y en el uso de recursos acuíferos, minimización de residuos contaminantes y prevención de la contaminación, se obtienen de o derivan en la reducción de inputs aplicados a los procesos productivos y, en consecuencia, acarrearán una reducción de costes.

Por otra parte, el reto estriba en diseñar políticas y programas que ayudan a introducir mejoras mensurables en lo que concierne al desarrollo sostenible a la par que se incentiva la innovación y la competitividad⁶. Esto implica poner énfasis en el diseño de políticas públicas orientadas hacia el largo plazo, los resultados, la utilización de instrumentos flexibles para obtener aquellos y un enfoque integrado de las consecuencias tanto económicas como medio ambientales derivadas de las mismas.

En consonancia con lo arriba expuesto, la andadura del desarrollo sostenible implica la adaptación de una visión del progreso que incorpore aspectos del mismo que, aunque no mensurables en términos monetarios constituyen componentes básicos del bienestar de los individuos. Para ello es urgente la creación de nuevos medidores del progreso y la creación y comunicación de la información más relevante concerniente a la calidad del medio ambiente.

⁶ Es digno de resaltar el esfuerzo que representan los “modelos climáticos”, reconocidos como el instrumento más eficaz para predecir el cambio climático futuro que se deriva de las actividades del hombre. Para un análisis omnicomprensivo del tema, ver : Houghton (1996)

3.- Desarrollo sostenible y las estructuras decisionales del Poder Político.

Una conclusión obvia derivada de las páginas anteriores es que los poderes públicos, si de verdad están dispuestos a plantearse en serio una estrategia de desarrollo sostenible, han de elaborar unas estructuras decisionales acordes con los retos que plantea este concepto.

El carácter integrador que supone el concepto de desarrollo sostenible obliga a que éste no sea una tarea o un objetivo que compete parcialmente a una o varias parcelas de los poderes públicos, sino que, por el contrario, sea un objetivo que compromete al conjunto de los poderes públicos y a todas y cada una de las tareas de gobierno. Existen pocas soluciones sencillas y rápidas para hacer frente a los retos que plantea la consecución de un desarrollo sostenible. Más bien, la solución real de los problemas medio ambientales lo que exige es persistencia, paciencia y un esfuerzo constante en aras de la consecución de objetivos operativos y del planteamiento de estrategias realistas. El verdadero reto que plantea a las sociedades modernas el desarrollo sostenible es la incorporación en estrategias integradoras de la consideración conjunta de los problemas sociales, económicos y medio ambientales que afectan a las mismas. Esto obliga a los poderes públicos a moldear sus estructuras decisionales de tal forma que se garantice la consideración de los problemas medio ambientales conjuntamente con los económicos y los sociales. Estableciendo calendarios y programas de componente medio ambiental, los poderes públicos envían señales claras a los particulares, a las empresas y a los grupos de presión de la importancia que tiene el mejorar las estructuras decisionales en aras de conseguir un desarrollo sostenible y así los poderes públicos pueden convertirse en los líderes sociales de una estrategia conjunta que persigue este objetivo.

Esta incorporación de los problemas medioambientales en las estructuras decisionales de las instituciones públicas han seguido pautas de actuación diversas en diferentes centros del poder político. Nosotros vamos a limitarnos aquí a revisar brevemente los casos de la Federación de Canadá y de la Unión Europea.

4.- El caso del Gobierno Federal de Canadá.

El gobierno federal de Canadá cuenta en la actualidad con una arraigada tradición de actualización de sus instituciones en aras de incorporar la consideración de los problemas medio ambientales en la toma de decisiones que se llevan a cabo a nivel federal. Señal de esta preocupación es la creación en 1971 del Departamento de Medio ambiente, así como la introducción en 1973 de un “Proceso de Evaluación y Revisión del Medio ambiente” con guías de actuación sobre esta materia. De una forma más extensa y profunda, el Parlamento de Ottawa aprueba en 1988 el “Acta canadiense de protección medioambiental”. Así mismo, en 1990 se aprueba el “Plan Verde (ecológico)” como fundamento del desarrollo sostenible a través de la administración del medio ambiente por parte del gobierno federal. Sobre esta base, en 1992 se aprueba un “Código para la administración del medio ambiente”. Este código es introducido en los ministerios y agencias federales en forma de compromisos plasmados en planes de actuación sobre sus respectivas áreas de competencia. Se crea la Oficina Federal de Administración del Medio ambiente (Office of Federal Environmental Stewardship -OFES-) como agente coordinador de los esfuerzos medioambientales a desarrollar por las diferentes ramas de la Administración Federal en aras de incorporar los aspectos medio ambientales en el día a día de sus operaciones. La OFES asume la responsabilidad de crear una red interministerial sobre el medio ambiente para intercambiar experiencias e información con el fin de construir un banco de datos y de arraigar una concienciación más profunda sobre este tipo de problemas. En esa misma línea, en 1995 se aprueban cuatro medidas importantes : a) Se aprueba “El acta de Valoración medio ambiental canadiense” ; b) Se revisa por el Parlamento el “Acta canadiense de protección medio ambiental” c) El gobierno federal publica una “Guía para un Gobierno ecológico” y unas “Directivas sobre Operaciones gubernamentales ecológicas” para asistir a los diferentes ministerios en esta materia ; d) Se enmienda el Acta del Auditor General para crear el puesto del Comisario del Medio ambiente y Desarrollo sostenible y en ella se incluye la exigencia de que los ministerios y algunas agencias federales preparen estrategias de desarrollo sostenible.

De todas las medidas mencionadas, centraremos nuestra atención exclusivamente en la creación del Comisario para el medio ambiente y el desarrollo sostenible que es la medida que refleja un cambio importante en el actual modelo presupuestario canadiense.

La gestación de la figura del Comisario del medio ambiente y el desarrollo sostenible arranca de 1989. En este año, una coalición de grupos ecologistas, conservadores de la naturaleza y de pueblos aborígenes remiten al gobierno de Ottawa un plan de conservación del medio ambiente (Greenprint for Canada). En este plan se sugiere por primera vez de forma oficial la designación de un Auditor General del Medio Ambiente que desarrolle

la función básica de revisar las actividades de la Administración federal en cuanto al cumplimiento de la normativa medio ambiental vigente. Durante el otoño de 1990, la Comisión del Medio Ambiente de la Cámara de los Comunes estudia las potenciales ventajas del nombramiento de un Auditor General para el medio ambiente que vigile con total independencia los progresos que en esa materia puedan ir realizando los ministerios y agencias gubernamentales. Producto inmediato de las deliberaciones de la mencionada comisión es la presentación en Diciembre de 1990 del primer proyecto de ley para el establecimiento de la figura del Auditor General para el medio ambiente.

Pasado un cierto tiempo, en Febrero de 1992, es la Comisión de las Cuentas Públicas (Standing Committee on Public Accounts) la que toma la iniciativa de pedir oficialmente al Auditor General de Canadá (institución superior de control externo en el modelo presupuestario de ese país) su opinión sobre la conveniencia de crear un nuevo Auditor General del medio ambiente. En su contestación a la Comisión, el Auditor General de Canadá se limita a manifestar las diferencias de opinión existentes sobre la naturaleza y el papel de un Auditor General del Medio Ambiente y sobre quién debería cumplir esa función. Así se pone de manifiesto que la opinión más generalizada ubica esas funciones más allá de las que en ese momento correspondían al Auditor General de Canadá quien manifiesta que en esos momentos tampoco cuenta con los medios adecuados para desarrollar ese papel.

En el verano de 1993, el partido liberal aboga oficialmente por la designación de un Auditor General del Medio Ambiente independiente quien informaría directamente al Parlamento con periodicidad anual sobre hasta qué punto los programas y gastos federales contribuyen positivamente a una estrategia de desarrollo sostenible. En línea con la anterior iniciativa, en Marzo de 1994, el gobierno solicita a la Comisión del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible el examen del concepto de un Auditor General del Medio Ambiente que garantice que las actividades gubernamentales realmente se corresponden con un desarrollo sostenible. Como consecuencia de ello, el citado Comité, en Mayo de 1994 recomienda la creación de un Comisario de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible. El Comisario propuesto debería ser independiente del poder ejecutivo y debería tener dos funciones fundamentales: por una parte, revisar hasta qué punto las políticas, los programas y los gastos del gobierno federal impulsan el acercamiento de Canadá hacia un desarrollo sostenible; por otra, suministrar contactos, seguimiento e incentivos para que el gobierno, el parlamento y la ciudadanía en general apoyen el desarrollo sostenible. En Octubre de 1994, el gobierno responde a la Comisión de la Casa de los Comunes proponiendo la creación de un Comisario del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible en el seno de la Oficina del Auditor General de Canadá. Adicionalmente, el gobierno exige a los diferentes ministerios la preparación de unas estrategias de desarrollo sostenible de las que habrán de dar cuenta al Parlamento al final del año 1997.

Definitivamente, en Diciembre de 1995, la Enmienda a la Ley del Auditor General donde se crea la figura del Comisario del Medio Ambiente

y Desarrollo Sostenible, tras aprobación parlamentaria, recibe el refrendo de la corona. En Junio de 1996 se nombra el primer Comisario y éste, en nombre del Auditor General de Canadá, remite al Parlamento su primer informe anual en Marzo de 1997.

Con la creación del Comisario del Medio Ambiente y Desarrollo sostenible en la Oficina del Auditor General de Canadá se institucionaliza una de las preocupaciones más arraigadas en la instancia superior de control externo en el modelo presupuestario canadiense. Consciente de la importancia básica que para el desarrollo sostenible juega el papel del gobierno, como empleador, propietario y demandante de productos, máximo responsable del cumplimiento de las normas y suministrador de servicios y programas, la Oficina del Auditor General venía ocupándose desde hace años de incorporar los aspectos medio ambientales en sus habituales informes de control del ejecutivo al Parlamento⁷. Prueba de lo anterior es el hecho de que desde 1987 hasta 1996 la Oficina había presentado al parlamento 42 auditorías y/o informes relacionados con el medio ambiente y el desarrollo sostenible. Este trabajo había llegado a tres conclusiones fundamentales con las que ha arrancado el trabajo del nuevo Comisario: a) aunque ha habido progresos indudables, todavía se detecta un notable bache entre la normativa medio ambiental y el grado de ejecución de la misma por parte de los organismos de la administración federal ; b) se evidencian todavía faltas de coordinación notables entre los diversos centros gestores relacionados con esta materia ; c) los mecanismos de revisión interna y de información al Parlamento manifiestan en esta materia deficiencias importantes⁸.

Con estos precedentes, el Comisario para el Medio Ambiente y el Desarrollo Sostenible inicia su andadura en base a la enmienda de 1995 a la Ley del Auditor General. La misma descansa sobre la filosofía tradicional de que los ministros del gobierno federal son responsables ante el Parlamento de sus decisiones políticas. En este contexto, el Comisario tiene el papel de ayudar a los parlamentarios en su función de control de los esfuerzos que realice el gobierno por implantar políticas acordes con la protección del medio ambiente y el desarrollo sostenible⁹. Más específicamente, las responsabilidades de la nueva figura del Comisario se centran en estas cuatro áreas:

a) Seguimiento de las estrategias de desarrollo sostenible. De acuerdo con la enmienda a la Ley del Auditor General, para finales de 1997, veinticuatro ministerios han de presentar al Parlamento sus respectivas estrategias de desarrollo sostenible. La oficina del Comisario es responsable de vigilar hasta qué punto los ministerios ejecutan los planes de actuación acordes con las estrategias planteadas y alcanzan los objetivos en ellas establecidos.

⁷ Ver : Office of the Auditor General (1996-a)

⁸ Ver : Office of the Auditor General (1996-b)

⁹ Ver : Office of the Auditor General (1997)

b) Realización de auditorías y estudios especiales sobre el medio ambiente y el desarrollo sostenible. Desde la reforma legal de 1995, la Oficina del Auditor General, a través de la figura del Comisario del medio Ambiente y del Desarrollo Sostenible tiene formalmente la responsabilidad de incluir el medio ambiente y el desarrollo sostenible entre los aspectos a cubrir en sus informes al Parlamento.

c) De forma análoga a la figura del Defensor del Pueblo en el sistema español y en gran número de sistemas europeos, en Canadá, el Comisario recibe solicitudes sobre cuestiones medio ambientales de las que son responsables ministerios y agencias gubernamentales y supervisa las respuestas que desde estas instancias se dan a los interesados.

d) Anualmente, el Comisario informa a la Casa de los Comunes del parlamento canadiense sobre las materias anteriores y cualesquiera otras que considere relevantes para el medio ambiente y el desarrollo sostenible.

En el primer informe presentado por el actual Comisario del medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, Mr. Brian Emmet, se plantea un plan de trabajo fundamentado en cuatro objetivos:

a) Suministrar análisis y recomendaciones objetivos e independientes a los miembros del Parlamento para ayudarles a examinar y controlar las actividades llevadas a cabo por el gobierno federal sobre el medio ambiente y el desarrollo sostenible.

b) Cooperar con los ministerios y agencias federales para ayudarles a reforzar su capacidad para hacer frente a los problemas medio ambientales y de desarrollo sostenible mediante la mejora de su capacidad de gestión.

c) Enfocar las cuestiones relacionadas con el medio ambiente y el desarrollo sostenible poniendo especial énfasis en la mejora de los sistemas de toma de decisiones en todos los ámbitos del gobierno federal. A estos respectos, se considera importante el incorporar en los procesos de toma de decisiones un concepto integral de desarrollo sostenible y, a corto plazo, prestar una atención particular a los esfuerzos del gobierno federal por proteger el medio ambiente.

d) Continuar el seguimiento previamente llevado a cabo por la Oficina del Auditor General de las debilidades fundamentales detectadas en la gestión gubernamental de la política de desarrollo sostenible.

Este plan de trabajo se estructura en torno a cuatro componentes básicos:

1.- Revisión de las estrategias de desarrollo sostenible. Las estrategias de los ministerios federales son consideradas como elementos fundamentales del calendario gubernamental en la consecución de un

desarrollo sostenible. A este respecto, la estructura básica contenida en el documento gubernamental “Guía para un gobierno ecológico” es considerada el punto de arranque fundamental. Esta guía especifica que todas las estrategias diseñadas por los ministerios deben tener estas tres características: a) ser omnicomprensivas, es decir, deben cubrir no sólo los programas y políticas del ministerio correspondiente, sino también las operaciones internas y la gestión del propio ministerio. b) Estar orientadas a los resultados, es decir, deben identificar en términos de desarrollo sostenible cuáles son los resultados fundamentales que el ministerio pretende obtener y cómo se han de medir las actuaciones encaminadas a su consecución. c) ser llevadas a cabo siempre consultando a los clientes de los servicios del ministerio, a los organismos que colaboren con el ministerio y en general, en contacto con los afectados por las medidas que se adopten.

2.- Incorporación de la consideración del medio ambiente en el trabajo de la Oficina del Auditor General. Aunque la “e” de “environment” (medio ambiente) no ha sido ajena al trabajo tradicional de la Oficina del Auditor General, como ya se ha mencionado arriba, el mayor énfasis ha sido fijado en los análisis de la “economía”, “eficacia” y “eficiencia”, las denominadas tres “es”. Con la creación de la figura del Comisario, la cuarta “e” de “ecología” queda ya explícitamente incorporada de manera formal a lo que la Oficina del Auditor General tiene en cuenta a la hora de informar a la Cámara de los Comunes.

3.- Estudios de interés especial para el Parlamento. Parte especial del trabajo del Comisario consiste en la profundización de estudios sobre cuestiones relacionadas con el medio ambiente y el desarrollo sostenible que puedan resultar de especial interés para el Parlamento. La finalidad de este tipo de estudios es triple: a) ayudar a construir la capacidad de los ministerios del gobierno federal a preparar y ejecutar estrategias de desarrollo sostenible; b) revisar los elementos clave de la actuación gubernamental en cuanto a la protección del medio ambiente y desarrollo sostenible que pueda no ser adecuada para la más estricta estructura de una auditoría; c) elaborar criterios para las auditorías y para examinar las estrategias de desarrollo sostenible.

En cuanto a los temas sobre los que ya se han anunciado estudios, estos se centran fundamentalmente en cuatro:

a) Cumplimiento de los compromisos internacionales. Se trata de establecer un estudio en el que se proceda a realizar un inventario del conjunto de convenios internacionales firmados por el gobierno federal, evaluando hasta qué punto se están cumpliendo dichos compromisos.

b) Identificación de los mejores comportamientos medio ambientales. Una auditoría de 1995 sacó a la luz que algunas de las organizaciones del sector privado estudiadas estaban más avanzadas que la mayor parte de las instituciones del sector público en la ejecución de sistemas de gestión medio ambiental. Así y todo, el estudio también puso de manifiesto

que eran escasos los elementos de los sistemas de gestión medio ambiental que tanto en el sector público como en el privado estaban plenamente desarrollados. Se trata ahora de, mediante estudios, tanto en el sector público como en el sector privado, identificar la prácticas más ejemplares y estudiar la posibilidad de extender las mismas a ambos sectores.

c) Medición de resultados. Como parte importante de la preparación de estrategias de desarrollo sostenible los ministerios tienen que fijar metas y objetivos para el desarrollo sostenible, incluyendo puntos de referencia sobre los que medir el éxito de las actuaciones concretas. En esta dirección, el Comisario hará estudios sobre los avances disponibles en la medición de resultados derivados de la gestión de temas relacionados con el medio ambiente y el desarrollo sostenible.

d) Incorporación al sistema contable de los aspectos relacionados con el desarrollo sostenible. La acertada toma de decisiones con respecto al medio ambiente y al desarrollo sostenible exige la comprensión adecuada de los costes y beneficios relativos que las decisiones o la falta de las mismas acarrearán. En algunas áreas, estos costes y beneficios pueden ser medidos y tenidos en cuenta sin problemas cuando se toman las decisiones. Sin embargo, en otros casos, en los momentos actuales existe una muy limitada capacidad para su medición. De ahí que sea labor prioritaria del Comisario la valoración del valor presente del conocimiento para identificar las prácticas más ejemplares.

e) El enfoque del desarrollo sostenible a la política pública exige transparencia y claridad. Por eso, el Comisario, en nombre del Auditor General, está encargado de recibir peticiones de los ciudadanos canadienses, hacer un seguimiento de las respuestas dadas desde el ministerio respectivo y de informar a la Casa de los Comunes sobre la situación en que se encuentran los temas objeto de peticiones.

5.-El caso de la Unión Europea.

Cuando se redactó el Tratado de Roma en 1956-57, sus autores no vieron la necesidad de una política común de medio ambiente porque no eran conscientes de ninguna amenaza común. Hubo que esperar a Octubre de 1972 para que una conferencia de Jefes de Estado y de Gobierno insistiera en que era necesaria una política medio ambiental común europea. A partir de esa fecha se han promulgado más de doscientas disposiciones

comunitarias sobre medio ambiente, resultado de programas que el Consejo de Ministros ha ido aprobando desde 1973¹⁰.

La política de medio ambiente quedó incorporada al Acta Única Europea de 1987 y su ámbito de actuación fue ampliado por el Tratado de la Unión Europea de 1992. Éste hizo posible la aprobación de legislación comunitaria por mayoría y consagró el concepto de crecimiento sostenible respetuoso del medio ambiente¹¹. Al mismo tiempo que deja un amplio margen a la actuación de los Estados y permite que estos apliquen medidas de protección más estrictas que las comunitarias, el Tratado proclama que la política de la Unión debe contribuir a alcanzar estos cuatro objetivos:

- a) la conservación, protección y mejora de la calidad del medio ambiente;
- b) la protección de la salud de las personas;
- c) la utilización prudente y racional de los recursos naturales;
- d) el fomento de medidas a escala internacional destinadas a hacer frente a los problemas regionales o mundiales del medio ambiente.

Durante las décadas de los años setenta y ochenta, la legislación, que adoptaba la forma de directivas, se ocupaba de establecer límites a las emisiones de determinados contaminantes, como gases de escape de los vehículos de motor y residuos de la agricultura y de instalaciones industriales. Sin embargo, hacia mediados de los años ochenta empezó a resultar evidente que se requería una estrategia más amplia centrada en regular el consumo de los recursos naturales.

Este nuevo enfoque comenzó a materializarse durante la década de los años noventa y adoptó la forma de directivas, llamadas “horizontales”, que regulaban muchas actividades sensibles desde el punto de vista ambiental, dejando al mismo tiempo a los Estados la facultad de llevarlas a la práctica de acuerdo con la situación de cada país¹².

El V Programa comunitario de medio ambiente 1992-2000, que lleva por título “Hacia el desarrollo sostenible”, marca un hito en la política ambiental, especialmente por el énfasis que pone en que la legislación se complemente con instrumentos basados en el mercado, a fin de modificar comportamientos poco respetuosos con el medio ambiente¹³. La introducción al V Programa describe los retos de los años noventa en términos de la necesidad de un enfoque efectivo, de largo plazo y coherente del desarrollo sostenible. De forma muy gráfica, se indica: “*No podemos permitirnos el lujo de esperar...y estar equivocados*”. En cierto sentido, el V Programa es una

¹⁰ Para una amplia descripción de la política medio ambiental europea ver : Liefering, Mol y Lowe (1993).

¹¹ Ver : COM (1995)

¹² Para un análisis de la política internacional a nivel global y europeo, ver : Hurrell y Kinsbury (1992).

¹³ Ver : COM (1995).

respuesta de la Unión Europea a la Conferencia de la ONU sobre el medio ambiente y desarrollo de 1992 y a su resultado más relevante: el Programa 21 (Agenda 21). Tanto el Programa 21 como el V Programa, establecen una estrategia amplia para lograr un desarrollo sostenible y enfatizan la responsabilidad compartida, comprometiendo en mayor grado a diferentes actores económicos y sociales a través de un seguimiento regular.

Además de los instrumentos económicos, el V Programa fija como objetivo la integración de las consideraciones ambientales en otras políticas y la creación de formas de asociación con responsabilidad compartida entre los gobiernos, las empresas y el público en general. En base al concepto de desarrollo sostenible, el programa se centra en cinco sectores clave por su impacto sobre el medio ambiente: la industria, el turismo, el transporte, la energía y la agricultura.

El tema de la interconexión de la protección del medio ambiente con el crecimiento económico y el empleo, viene recibiendo una atención creciente en la Unión Europea, como ponen de manifiesto, entre otros documentos oficiales, la Comunicación sobre Crecimiento Económico y el Medio Ambiente de 1994 y el Informe sobre el Empleo en Europa de 1995. Mientras que en el pasado resultaba habitual establecer una relación inversa entre medio ambiente y empleo, en los momentos actuales el potencial de las medidas de protección del medio ambiente en cuanto a la creación de empleo es ampliamente aceptado sin reservas. En concreto, el capítulo 10 del Libro Blanco presenta una nueva perspectiva sobre cómo progresar en la consecución del desarrollo sostenible con propuestas concretas como la de cambiar la carga fiscal del trabajo y costes sociales hacia el consumo de recursos naturales no renovables.

En cuanto a los instrumentos esenciales en los que hoy por hoy se basa la política ambiental de la Unión Europea, se pueden resumir en los seis siguientes¹⁴ :

1) Evaluación del impacto ambiental: la directiva correspondiente establece un procedimiento sistemático para la evaluación de los daños que pudieran causar los proyectos y exige la participación del público en el proceso. Recientemente se ha incluido en ella disposiciones que obligan a llevar a cabo consultas transfronterizas cuando se construyan instalaciones como centrales eléctricas e incineradoras de residuos peligrosos y cuando se produzca la deforestación grandes zonas.

2) Libre acceso a la información sobre la contaminación ambiental: la directiva sobre el libre acceso obliga a las autoridades nacionales a facilitar información sobre el medio ambiente a cualquier persona física o jurídica que la solicite sin que tenga que demostrar que está afectada.

¹⁴ Para un análisis profundo del alcance de la política ambiental de la Unión Europea, ver : Holl (1993).

3) Etiquetado ecológico de los productos respetuosos con el medio ambiente: el reglamento sobre la etiqueta ecológica, aprobado en Marzo de 1992, establece que todo fabricante o primer importador de un producto podrá solicitar la etiqueta ecológica al organismo competente del Estado miembro correspondiente. Este organismo decidirá si procede conceder la etiqueta tras la evaluación del producto y la celebración de amplias consultas.

4) Auditorías ecológicas: se trata de un plan voluntario de auditorías ambientales en virtud del cual las empresas participantes incorporan normas de protección ambiental a sus procesos de producción. Los estados miembros se encargan de coordinar el plan, recibir las solicitudes y confeccionar una lista de “verificadores” autorizados que comprueban el cumplimiento de la legislación.

5) Reglamento LIFE: aprobado por el Consejo en 1992, este programa está destinado a aportar incentivos económicos a proyectos prioritarios a escala de la Unión en el campo del medio ambiente.

6) La Agencia Europea del Medio Ambiente: esta agencia tiene su sede en Copenhague y funciona desde 1994. Su finalidad es satisfacer la necesidad de datos fiables a fin de:

a) proporcionar a la Unión, a los Estados miembros y a países no comunitarios información objetiva para la elaboración y aplicación de políticas de protección ambiental efectivas;

b) aportar información técnica, científica y económica necesaria para la elaboración, preparación y aplicación de medidas y normas sobre protección ambiental;

c) desarrollar técnicas de previsión que permitan aplicar medidas preventivas a tiempo; y

d) asegurar que los datos comunitarios sobre medio ambiente se incorporen a los programas de medio ambiente internacionales.

El ámbito geográfico en el que opera la Agencia no se limita al de los estados miembros de la Unión Europea. La afiliación esta abierta a otros países que participan de las preocupaciones de la Unión Europea y los objetivos de la Agencia. En el momento actual son países miembros, además de los 15 de la Unión Europea, Islandia, Liechtenstein y Noruega.

La Agencia se propone llevar a cabo sus tareas en cooperación con la Red Europea de Información y Observación del Medio Ambiente (EIONET) que fue creada y es coordinada por la Agencia. La Red Europea está formada por redes nacionales organizadas por la Agencia para asistencia en la transmisión de información, identificación de asuntos de especial relevancia y la producción de información eficiente y puntual sobre el medio ambiente de Europa. La Agencia utiliza no sólo las capacidades existentes en

los estados miembros, sino que también coopera activamente con otras agencias y organismos internacionales para construir sinergias y evitar la duplicidad de esfuerzos.

Tanto la Agencia como la Red Europea del Medio Ambiente nacieron como productos de procesos políticos interactivos y sus funciones están sujetas a actuar de forma acorde con estos¹⁵. Los directivos de las políticas públicas pueden dirigir el calendario de las informaciones a suministrar por parte de la Agencia, pero los procesos pueden actuar de forma reversible si, por ejemplo, los datos que surgen de cualquier investigación o evaluación en particular revelan la necesidad de un cambio en la orientación de la política.

Para conseguir los mejores resultados de esta dinámica, el trabajo de la Agencia y sus relaciones con la Red serán mantenidas en alerta con las demandas y prioridades del momento y serán revisadas regularmente a la luz de la experiencia adquirida. Sin embargo, determinadas áreas de obligada atención serán objeto permanente de los trabajos de la Agencia.

De acuerdo con su reglamento fundacional, las principales áreas de la actividad de la Agencia Europea del Medio Ambiente deberán incluir, en la medida de lo posible, todos los elementos necesarios que permitan describir el estado del medio ambiente actual y previsible desde los siguientes puntos de vista: la calidad del medio ambiente; las presiones que se ejercen sobre el medio ambiente; la sensibilidad del medio ambiente.

La Agencia debe elaborar información que puede ser utilizada directamente en la ejecución de la política medio ambiental de la Comunidad. Las siguientes ocho áreas de trabajo deben recibir una atención prioritaria:

- 1.- Calidad del aire y emisiones a la atmósfera;
- 2.- Calidad del agua, agentes contaminantes y recursos acuíferos;
- 3.- El estado del suelo, de la fauna y de la flora y de los bióticos;
- 4.- Recursos naturales y ordenación del territorio;
- 5.- Gestión de los residuos;
- 6.- Emisión de ruidos;
- 7.- Substancias químicas peligrosas para el medio ambiente;
- 8.- Protección de las costas.

Se deben cubrir en particular los fenómenos transfronterizos, multinacionales y globales. La dimensión socioeconómica debe ser también tenida en cuenta de forma relevante. La Agencia, en sus actividades, debe evitar la duplicación de las actividades ya existentes de otros organismos o instituciones.

Los potenciales clientes de la Agencia son: las diferentes Direcciones Generales de la Comisión; el Consejo de Ministros; el Parlamento Europeo; otras Instituciones de la Unión Europea; las autoridades medio ambientales nacionales de los países miembros de la Unión Europea y de

¹⁵ Ver : Judge (1993).

otros países miembros de la Agencia; organizaciones internacionales; organizaciones no gubernamentales; representantes de los sectores económicos más relevantes (como industria, comercio o agricultura); los medios de comunicación social y el público en general.

Como la anterior relación pone de manifiesto, al menos que se establezcan prioridades de algún tipo, no se puede esperar que la Agencia satisfaga completamente a todo este casi ilimitado número de potenciales clientes finales. Resulta fundamental para la Agencia centrarse en desempeñar su papel de hacer posible que otros agentes tengan capacidad para enfrentarse a los problemas medio ambientales a través de suministrarles la información, los servicios e instrumentos adecuados. Mediante la recogida, valoración y presentación ordenada de datos, la Agencia está llamada a prestar un importante servicio para que sus clientes puedan abordar por sí mismos los problemas medio ambientales.

La ética cooperativa del concepto de desarrollo sostenible está basada en la convicción de que la información fidedigna, abiertamente compartida, capacita a todo el mundo. La Agencia coopera en este proceso y actúa como un “amigable perro guardián” cuyos dientes pueden ser la información que suministra y la conciencia medio ambiental que con ella se genera.

En los últimos años, los principios del desarrollo sostenible han ganado una amplia aceptación, añadiendo profundidad a la par que amplitud a la percepción europea del medio ambiente global. De forma creciente, se viene reconociendo en Europa que la riqueza de las naciones y el sostenimiento de los medios de vida naturales en los que se sustentan los individuos y las comunidades que estos han formado constituyen objetivos mutuamente complementarios. Las tendencias actuales en la demografía, la agricultura, la industria, el comercio internacional, la cultura y el empleo, afectan en su conjunto e individualmente a esta intrincada ecuación. Hoy en día constituyen un requisito esencial para el desarrollo sostenible la medición de los costes y de los beneficios medio ambientales, conjuntamente con la adopción de nuevos indicadores del crecimiento. En este contexto, la Agencia Europea del Medio Ambiente contribuye, a través de la información que suministra y del intercambio de experiencias que promueve, al progresivo consenso global sobre el desarrollo sostenible, ya materializado en el Quinto Programa de la Comunidad Europea sobre el Medio Ambiente.

Adicionalmente a la importante tarea desarrollada por la Agencia Europea del Medio Ambiente, la Comisión Europea ha adoptado recientemente medidas para mejorar su estructura decisonal interna a través de la adopción de procedimientos de toma de decisiones que garanticen una más adecuada incorporación de las consideraciones medio ambientales a toda su gestión política. Durante los dos últimos años se ha producido un progreso importante en la integración de las consideraciones medio ambientales en las más importantes áreas y la Comisión ha renovado su compromiso con la toma en consideración de los aspectos medio ambientales,

reforzando medidas ya adoptadas previamente e introduciendo algunas medidas nuevas. La Comisión, parece dispuesta a asumir el importante papel que la corresponde ejerciendo un liderazgo y estableciendo un ejemplo a seguir en la toma de decisiones de toda la Unión Europea, por lo que ha adoptado las siguientes medidas:

1.- Evaluaciones medio ambientales. Todas las políticas propuestas serán evaluadas en cada Dirección General en sus primeras fases de elaboración desde el punto de vista de si las mismas tienen consecuencias positivas o negativas sobre el medio ambiente. Esta evaluación debe incluir el efecto sobre la calidad del medio ambiente, la biodiversidad, el consumo de energía y de recursos, el flujo de residuos y la ordenación del territorio. El enfoque y los detalles de cada evaluación será necesariamente distinto según cada área política, la importancia de la iniciativa, la etapa en la que se lleva a cabo la evaluación y según la evaluación se desarrolle de forma continuada o no.

Allí donde la evaluación inicial detecte que una propuesta es probable que tenga un impacto importante sobre el medio ambiente, las consecuencias medio ambientales concretas serán objeto de una evaluación más detallada. Esta última evaluación entrará a formar parte de la propuesta que finalmente pueda ser presentada por la Comisión.

2.- Comunicados oficiales sobre política sectorial. Cada Dirección general redactará su propio comunicado oficial sobre el medio ambiente y desarrollo sostenible, estableciendo dónde y cómo conseguirá integrar las consideraciones medio ambientales en sus políticas. Estos planes fijarán temas como los objetivos que se persiguen, identificación de los principios que guíen el trabajo sobre consideraciones medio ambientales en el área política correspondiente, los medios de llevar estos principios a la práctica, proyectos específicos en los que centrar la atención y los recursos para definir acciones conjuntas con otras Direcciones Generales. Los planes serán actualizados regularmente.

3.- Informes. La Comisión regularmente revisará el progreso de la incorporación y ejecución de las medidas medio ambientales. Bajo el liderazgo de la Dirección General XI del Medio Ambiente, se llevará a cabo una evaluación independiente de los logros en este aspecto. Anualmente, en el contexto del Programa de Trabajo de la Comisión, esta discutirá la integración de los aspectos ambientales en la política general. También se mejorará la información que se suministra sobre la incorporación de los aspectos medio ambientales a la política general en el Informe General de la Comisión.

4.- Estrellas Ecológicas en el Programa de Trabajo de la Comisión. Las propuestas legislativas de la Comisión tendrán una “estrella ecológica” para indicar que se requiere una valoración detallada de sus consecuencias medio ambientales, cuando esto sea oportuno.

5.- Corresponsales de la integración medio ambiental. Cada Dirección General designará un alto funcionario cercano al centro del proceso de toma de

decisiones, quien se responsabilizará de garantizar que las políticas propuestas por parte de la Dirección General tienen en cuenta las cuestiones medio ambientales y la necesidad de contribuir positivamente al desarrollo sostenible.

6.- Administración doméstica ecológica. La Comisión se compromete a acelerar sus esfuerzos por aplicar los más altos estándares medio ambientales en su administración interna.

7.- Programas de formación. Se prestará un especial esfuerzo en el desarrollo de programas de formación para el personal de la Comisión sobre evaluación e integración de los aspectos medio ambientales.

8.- Haciendo ecológico el presupuesto. Como un componente especialmente importante del proceso de incorporación de los aspectos medio ambientales en la adopción de decisiones políticas, la Comisión se compromete a analizar los efectos sobre el medio ambiente de las finanzas comunitarias, en particular en lo concerniente a la agricultura, la energía, los transportes y a las políticas de desarrollo, así como a los fondos estructurales. La Comisión estudiará la preparación de un informe sobre cómo se podría hacer ecológico el presupuesto general de la Unión Europea en áreas donde este proceso todavía no haya tenido lugar. La Comisión tendrá que garantizar que se establecen las estructuras necesarias para conseguir el objetivo de hacer que todo el presupuesto sea ecológico.

4.- Lecciones del análisis comparado.

Como puede verse en el análisis anterior de los casos de Canadá y de la Unión Europea, la incidencia de la incorporación de una estrategia de desarrollo sostenible en las estructuras decisionales de ambos poderes políticos ha adoptado formas diferentes en estos dos casos. Desde la perspectiva europea la cuestión básica a plantearse es si existe alguna ventaja potencial en “importar” al actual diseño institucional europeo algunas de las peculiaridades básicas del sistema canadiense. En este sentido, este artículo defiende abiertamente la idea de que el compromiso de la Unión Europea con una estrategia de desarrollo sostenible ha de conducir al establecimiento de

una figura de alguna manera similar a la analizada en las páginas precedentes del Commissioner of the Environment and Sustainable Development dependiente de la Oficina del Auditor General de Canadá.

Tres reflexiones básicas fundamentan la anterior propuesta:

En primer lugar, resulta obvio que si de verdad la Unión Europea quiere comprometerse con una estrategia a largo plazo de desarrollo sostenible, este compromiso tiene como requisito “sine qua non” la transformación de su presupuesto en un “presupuesto ecológico”. El presupuesto comunitario recoge el “núcleo” de las políticas comunitarias y la incorporación a las mismas de los aspectos medio ambientales tiene por fuerza que tener una plasmación presupuestaria.

En segundo lugar, conviene recordar la lógica institucional del sistema de control presupuestario en el contexto de la propia Unión Europea. La Comisión tiene su propio sistema de control (interno) que se complementa adecuadamente con el control (externo) a cargo del Tribunal de Cuentas Europeo. Si entre los compromisos de la Comisión aparece en lugar destacado el de “hacer ecológico” el presupuesto de la Unión y por ello se entiende el incorporar la consideración del desarrollo sostenible en el conjunto de la toma de decisiones de la Unión, parece oportuno que el Tribunal de Cuentas controle “desde fuera” el nivel de ejecución de tal compromiso.

Por último, dada la actual estructuración del Tribunal de Cuentas Europeo y la especificidad y complejidad de los problemas medio ambientales, parece prudente incorporar esta nueva vertiente a la tradicional función de control del Tribunal mediante la creación de una oficina especializada en el control medio ambiental y dependiente del propio Tribunal.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Anderson, Terry L. y Donald R. Leal, **Ecología de Mercado**, Unión Editorial, 1993.

L. R. Brown ; S. Postel y Ch. Flavin, “*Del crecimiento al desarrollo sostenido*”, **El Trimestre Económico**, Vol. LIX (2), No. 234, pags. 253-61.

Commission, E.U., COM (92), 23, **Towards Sustainability**, 1992.

Commission, E.U., COM (95), 647, **The 5th Action Programme**, (Draft Review), 1995.

Field, Barry C., **Economía Ambiental**, McGraw Hill, 1995.

Georgescu-Roegen, Nicholas, “*Energy Analysis and Economic Valuation*”, **Southern Economic Journal**, 45, 1979, pags. 1023-1058.

Georgescu-Roegen, Nicholas, **The Entropy Law and the Economic Process**, Harvard University Press, 1971.

Holl, O. (ed.), **Environmental Co-operation in Europe**, Westview, 1993.

Houghton, John, **Global Warming : The Complete Briefing**, Cambridge University Press, 1995.

Office of the Auditor General, Canadá, **Auditing for Parliament**, 1996-a.

Office of the Auditor General, Canadá, **Report of the Auditor General of Canada to the House of Commons. Chapter 2 : The Implementation of Federal Environmental Stewardship**, May 1996-b.

Office of the Auditor General, Canadá, **Report of the Commissioner of the Environment and Sustainable Development to the House of Commons**, 1997.

O'Connor, Martin, “*Entropy, liberty and catastrophe : the physics and metaphysics of waste disposal*”, en : Peter Burley y John Foster, **Economics and thermodynamics. New perspectives on economic analysis**, Kluwer A.P., 1994, pags. 119-182.