

# Frente al cambio climático: una nueva oportunidad para promover el desarrollo sostenible en la Unión Europea

SUSAN BAKER\*

## RESUMEN<sup>1</sup>

Los preocupantes pronósticos sobre el cambio climático han suscitado en diferentes ámbitos de actuación política y social un sinnúmero de iniciativas para abordar el problema. Sin embargo, los enfoques predominantes han hecho hincapié en la necesidad de mitigar los efectos de este cambio global y adaptarse a ellos, en lugar de cambiar estructuralmente las pautas de producción y consumo que han conducido a esta situación de insostenibilidad. Partiendo de la necesidad de conseguir semejantes cambios estructurales, en este artículo se exponen las ventajas que podrían derivarse de vincular el problema del cambio climático con el paradigma del desarrollo sostenible. Aunque la UE ha establecido esta vinculación en su discurso, su actuación en materia de cambio climático se inscribe en una aproximación que cabe definir más apropiadamente como "modernización ecológica" o "eco-eficiencia" que como promoción de un auténtico desarrollo sostenible.

El cambio climático es un síntoma de pautas de comportamiento humano *in-sostenibles*. La Cumbre Mundial de Río de Janeiro (1992) supo advertir la relación entre la promoción de un futuro sostenible para la humanidad, de un lado, y la necesidad de plantear el problema del cambio climático, de otro. De la Cumbre surgió la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, a partir de la cual se ha desarrollado un régimen de gobernanza global para la gestión

\* Profesora de Sociología Medioambiental de la Cardiff School of Social Sciences (Universidad de Cardiff, Reino Unido) (BakerSCM@cf.ac.uk).

<sup>1</sup> Traducción del inglés de Elisa Chuliá.

del cambio climático<sup>2</sup>. No obstante, a pesar de los vínculos que inicialmente se establecieron entre el cambio climático y la promoción del desarrollo sostenible, desde la Cumbre de 1992 ambas agendas se han disociado tanto conceptual como institucionalmente. Rara vez se atiende ya a la relación entre el cambio climático y el desarrollo sostenible. El debilitamiento de los vínculos entre los dos conceptos ha impedido a los responsables políticos extraer ventajas de las sinergias resultantes de asociar ambos objetivos.

En este artículo centraré la atención en el compromiso de la Unión Europea (UE) con la consecución del desarrollo sostenible. Identificaré modos de vincular los esfuerzos emprendidos en esta dirección con otros impulsados para afrontar el desafío del cambio climático. Distinguiré para ello entre respuestas al cambio climático basadas en la mitigación de sus efectos y la adaptación a los mismos, y respuestas que requieren cambios estructurales, utilizando después críticamente esta distinción para examinar la actuación de la UE hasta el momento. El artículo comienza con una discusión del concepto de desarrollo sostenible y, a continuación, analiza los vínculos conceptuales entre el problema del cambio climático y la promoción del desarrollo sostenible. En la segunda parte del artículo se estudia el contexto de la UE, poniendo de relieve su compromiso declaratorio

<sup>2</sup> Por "gobernanza" cabe entender el conjunto de arreglos que ordenan los asuntos de los que se encarga una institución o que guían la política respecto a un tema de interés público, como puede ser el medio ambiente, y que proveen el marco dentro del cual se adoptan las decisiones relevantes relativas a un determinado ámbito de actuación (nota de la traductora).

con el desarrollo sostenible y enfocando después la atención en las oportunidades sinérgicas que abre este compromiso de hacer frente al cambio climático, particularmente en el nivel sectorial. Este argumento conduce a una discusión sobre la tendencia de la UE a articular respuestas ante el cambio climático basadas en la mitigación y la adaptación, mientras ignora la oportunidad de un contundente cambio estructural.

## 1. LA PROMOCIÓN DEL DESARROLLO SOSTENIBLE EN EL CONTEXTO DEL CAMBIO CLIMÁTICO

### El desafío ecológico al desarrollo dominante

La crítica ecologista desafía a la sabiduría convencional que percibe el desarrollo simplemente como la modernización del mundo de acuerdo con pautas occidentales. El ecologismo moderno ha surgido como una crítica a este modelo de desarrollo occidente-céntrico, si bien adoptando diferentes formas y adquiriendo distintas manifestaciones (Baker 2006a). El ecologismo pone de relieve el fracaso de un modelo de desarrollo que resulta en desempleo o "crecimiento sin empleo" en los países de la OCDE, mientras señala cómo las transiciones en los países de la antigua Unión Soviética se ven trágicamente lastradas por la aplicación de las fracasadas estrategias de desarrollo ideadas en su día para el Tercer Mundo. El ecologismo cuestiona muchos de los supuestos básicos que la aproximación occidental al desarrollo mantiene con respecto: 1) al uso de la naturaleza y los recursos naturales (poniendo en duda la premisa de que el deterioro medioambiental es una consecuencia inevitable del desarrollo); 2) al significado del progreso (rechazando el significado restringido que a menudo se da al concepto "progreso", concebido primordialmente como una progresiva dominación sobre la naturaleza y el uso de sus recursos sólo en beneficio de la humanidad, y criticando también el consumo, entendido como el factor que más contribuye al bienestar social); y 3) a los modos en que la sociedad está gobernada (censurando las pautas tradicionales de autoridad en el seno de la sociedad, así como también los modos de elaboración y ejecución de las políticas públicas).

La crítica ecologista postula que el enfoque tradicional del desarrollo se ciega ante la eviden-

cia de que no es posible replicar globalmente el estilo de vida opulento e intensivo en uso de recursos propio de las economías de elevado consumo del Norte de la Tierra. El ecosistema planetario es simple y llanamente incapaz de absorber la polución resultante, como testimonia el cambio climático y la pérdida de biodiversidad. Además, no hay suficientes recursos naturales (entre ellos, el agua) para sostener este desarrollo. En otras palabras, la perspectiva del desarrollo que adoptan las sociedades industriales occidentales no se puede trasladar al futuro, ni en sus manifestaciones presentes ni a su ritmo actual. La limitada capacidad de sostenimiento del planeta (especialmente el potencial de la biosfera para absorber los efectos de las actividades humanas y la cantidad finita de recursos disponibles) impone topes al crecimiento. No parece que el avance tecnológico, por mucho que facilite a la sociedad la producción de bienes con mayor eficiencia de recursos, vaya a ser capaz de superar esta limitación. La crítica ecologista de la aproximación tradicional al desarrollo ha mostrado elocuentemente que la experiencia postbélica occidental de crecimiento económico y prosperidad era, a la vez, excepcional y contingente: excepcional en la medida en que no se podía replicar a través del espacio (del mundo occidental a todo el planeta) o a través del tiempo (hacia el futuro); y contingente en la medida en que adoptaba una perspectiva de corto plazo, priorizaba una región de la Tierra sobre otras y concedía preferencia a una especie (la humana) sobre el sistema en su conjunto (Baker 2006a). De esta crítica ha surgido un modelo y una práctica del desarrollo que pretenden ser consecuentes con los medios ecológicos del planeta.

### El desarrollo sostenible como aproximación novedosa

Entre los muchos modelos de desarrollo ecológico que se han planteado para remplazar el paradigma dominante destaca el del "desarrollo sostenible". Este modelo se caracteriza por enfocar prioritariamente la atención en la sociedad, insistiendo en la necesidad de incluir consideraciones ecológicas a la hora de orientar el cambio social, en particular a través de transformaciones en el modo de funcionamiento de la economía.

El desarrollo sostenible es "el desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras de satisfacer sus propias necesidades" (WCED 1987: 43). En línea con el protagonismo que

adquirió este concepto en la Comisión Brundtland nombrada por las Naciones Unidas (ONU) y en su informe de 1987 (*Nuestro futuro común*), la citada definición ha aparecido cada vez con más frecuencia en estudios académicos e informes gubernamentales. Forma la base conceptual de los esfuerzos de la ONU para acometer los problemas medioambientales globales, incluyendo el del cambio climático.

Desde la publicación del Informe Brundtland, el concepto de "desarrollo sostenible" ha sufrido una reinterpretación y ahora suele interpretarse en el marco de un *continuum* entre modelos débiles y fuertes (O'Riordan 1985; Baker 2006a). He argumentado en otro lugar que Brundtland ofrece un modelo fuerte de desarrollo sostenible, cuya premisa reside en la creencia de que el mundo industrializado, al concebir el desarrollo primordialmente como consumo material en constante expansión, gasta más de lo que precisa para satisfacer sus necesidades básicas. Este exceso amenaza la base ecológica de los recursos del planeta y la salud del biosistema. El concepto brundtlandiano del desarrollo sostenible se construye, por tanto, sobre una idea clave: la promoción del desarrollo sostenible en un sistema ecológico caracterizado por la existencia de recursos finitos requiere la reducción del crecimiento en las sociedades de elevado consumo del Norte, con el fin de abrir camino al desarrollo "ecológicamente legítimo" del Sur (Baker 2007).

El desarrollo sostenible engloba los nuevos esfuerzos, todavía tentativos, de integrar consideraciones ecologistas, económicas y, más recientemente, sociales en un nuevo paradigma. Si bien coexisten muchas versiones de desarrollo sostenible, todas comparten la creencia básica de que hay límites biofísicos terminantes al crecimiento. Esta limitación apela a las sociedades industriales no sólo para que reduzcan la intensidad de los recursos que utilizan en los procesos productivos (producción sostenible), sino también para que emprendan nuevas pautas de consumo que, además de restringir los niveles de consumo, cambien los objetos y los sujetos de consumo (consumo sostenible). Sólo así se pueden crear las condiciones necesarias para el desarrollo "ecológicamente legítimo", particularmente en el Tercer Mundo (Baker 2006a).

La promoción del desarrollo sostenible abre debates sobre nuestra relación con el mundo natural, sobre lo que constituye el progreso social y sobre el carácter del desarrollo, tanto en el Norte como en el Sur, tanto en el presente como en el futuro. Esta es una tarea global crucial que

requiere, no obstante, acciones locales e individuales. Se trata de orientar el cambio social teniendo en cuenta la intersección entre: 1) lo social (hábitos y valores humanos, relaciones e instituciones), 2) lo económico (asignación y distribución de recursos escasos) y 3) lo ecológico (que atiende a la contribución tanto de lo económico como de lo social, y a sus efectos en el medio ambiente y sus recursos).

El desarrollo sostenible es un concepto dinámico. No se trata de que la sociedad alcance un estado final, ni de que se establezcan estructuras estáticas, ni de que se identifiquen cualidades fijas de la vida social, económica o política. De ahí que sea preferible utilizar la expresión "promoción del desarrollo sostenible" para mostrar así sensibilidad ante conocimientos y opiniones cambiantes sobre lo que constituye el desarrollo sostenible (sensibilidad al tiempo) y ante el hecho de que sociedades, culturas y grupos diferentes pueden aspirar a diferentes vías de desarrollo sostenible (sensibilidad al espacio). La promoción del desarrollo sostenible es un proceso continuo cuyas características deseables son susceptibles de alteración a través del tiempo y del espacio, así como de los contextos (sociales, políticos, culturales e históricos).

Asumir un concepto dinámico de desarrollo sostenible también ayuda a reconocer que la sociedad tiene ante sí futuros alternativos. La promoción del desarrollo sostenible abre una vía para avistar esos futuros alternativos y abrazar una idea de porvenir que, a través de cambios de actitudes y valores, de políticas innovadoras, transformaciones políticas y reestructuraciones económicas, sea sostenible. Aun cuando estos cambios variarán en diferentes sociedades, a través del espacio y del tiempo, hay ciertas condiciones de base, globales y comunes, que han de cumplirse si la humanidad quiere alcanzar ese futuro. Estas condiciones incluyen una ecoesfera y una biosfera sostenibles; también el respaldo a ciertos principios normativos, incluyendo los de equidad intere e intrageneracional y la aceptación de directrices sobre lo que constituye una práctica de buena gobernanza. Esto es lo que está implícito cuando se afirma que la promoción del desarrollo sostenible precisa el reconocimiento del bien común. El paradigma del desarrollo sostenible no busca más que asegurar que la sociedad se mueva a lo largo de una trayectoria que evita tanto caminos que conducen a un deterioro social directo, como caminos que conducen hacia una situación desde la cual cualquier proceso ulterior resulta imposible (Meadowcroft 1999).

### El problema del cambio climático

El cambio climático atrajo primeramente la atención de la comunidad política internacional en los años ochenta, cuando comenzó a aumentar la preocupación por la acumulación de los gases de efecto invernadero en la atmósfera y los posibles efectos que ello podía ocasionar en el sistema climático global (Meadowcroft 2002). De resultados de la expansión de estas preocupaciones, en 1988 el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (*United Nations Environmental Program*, UNEP) y la Organización Meteorológica Mundial (*World Meteorological Organization*, WMO) establecieron el Panel Intergubernamental sobre el Cambio Climático (PICC) (*Intergovernmental Panel on Climate Change*, IPCC). Su misión consistía en revisar el conocimiento científico en esta área. El PICC publicó su primer informe de valoración en 1990. Tan preocupantes resultaron sus hallazgos que condujeron a la apertura de negociaciones formales internacionales para abordar el problema del cambio climático (Meadowcroft 2002). Esta circunstancia estimuló el rápido crecimiento de la legislación medioambiental internacional, concretamente de regímenes de gestión y administración para la gobernanza global del cambio climático bajo los auspicios de la ONU. La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y el Protocolo de Kioto (vinculado a ella) representan un componente regulatorio troncal de este régimen de gobernanza. Informes sucesivos producidos por el PICC no sólo han confirmado la realidad del cambio climático, sino también han atribuido éste a las actividades humanas (IPCC 2001a; 2001b; 2007).

Es bien sabido que la acumulación de gases de efecto invernadero en la atmósfera es la principal causa del cambio climático. Esta acumulación procede de la combustión de materiales fósiles y la emisión de dióxido de carbono de la producción industrial, la generación de energía, el transporte y la agricultura. El aspecto más sobresaliente y problemático de las emisiones de gases de efecto invernadero reside en que es precisamente la ignición de combustibles fósiles la que ha impulsado el desarrollo desde la revolución industrial (Meadowcroft 2002). Luchar contra el cambio climático requiere la introducción en el corto plazo de medidas de eficiencia energética, asociadas en gran medida a la modernización ecológica. Esta última implica la invención, innovación y difusión de nuevas tecnologías y técnicas de procesos industriales operativos que reduzcan la intensidad de recursos

para la producción (Murphy 2000). Desde una perspectiva a medio plazo, el cambio climático está provocando una revolución tecnológica que aspira a la descarbonización de la economía. Una perspectiva a largo plazo apunta, sin embargo, a la necesaria re-evaluación del desarrollo industrial y al desplazamiento hacia una producción y unas pautas de consumo sostenibles.

Es conveniente distinguir entre tres formas de afrontar el cambio climático:

1. La mitigación, basada en acciones dirigidas a reducir la acumulación de las emisiones de gas de efecto invernadero en la atmósfera con el fin de evitar un mayor avance del cambio climático.
2. La adaptación, que implica el ajuste al cambio climático que ya está en proceso.
3. La promoción del desarrollo sostenible, consistente en remover las condiciones estructurales que causan el cambio climático (Meadowcroft 2002).

Si bien la ciencia del cambio climático es inexacta y sus hallazgos están sujetos a interpretaciones diferentes y a menudo encontradas, existe un consenso científico de que su impacto general será negativo. Es claro que las emisiones de gases de efecto invernadero provocarán cambios a gran escala, de gran impacto, no lineales y potencialmente abruptos en los sistemas físicos y biológicos a lo largo de las próximas décadas y durante milenios (IPCC 2007). Las pautas climáticas cambiantes comportarán probablemente un riesgo acrecentado de sequías e inundaciones, un incremento de "sucesos climáticos extremos" y aumentos del nivel del mar. Asimismo entrañarán un mayor riesgo de extinción de especies, especialmente en entornos frágiles como el Ártico y el Antártico. Estos impactos no se distribuirán, sin embargo, de forma equilibrada, ya que probablemente el cambio climático mostrará variaciones regionales y locales.

El cambio climático traerá consigo consecuencias sociales de gran alcance. Éstas incluyen alteraciones en la agricultura, merma de la seguridad alimentaria, diseminación de enfermedades y amenazas a asentamientos de bajo nivel (Bangladesh representa el ejemplo más notable). A estas reflexiones sobre las consecuencias del cambio climático cabe añadir otras sobre cuestiones éticas relacionadas con las causas del cambio climático,

los esfuerzos de mitigación y la capacidad de adaptación (Ikeme 2003). Los países industrializados cargan con más responsabilidad histórica por el cambio climático global, una idea conocida como “deuda ecológica”. Además, la capacidad de los países de adoptar medidas de mitigación para intentar limitar el impacto de los problemas del cambio climático y ajustarse a ellos varía considerablemente. Cabe esperar que los efectos del cambio climático sean más intensos en los países en desarrollo, puesto que ya son más vulnerables y exhibirán una menor capacidad de adaptación (Meadowcroft 2002).

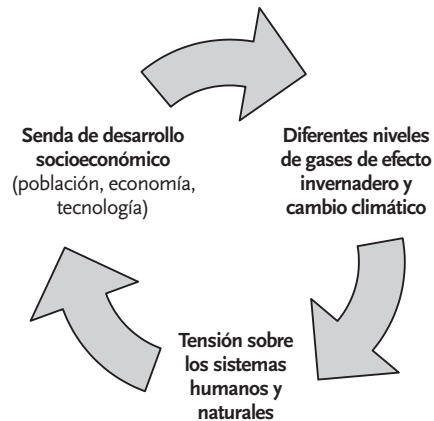
Los esfuerzos internacionales para combatir las consecuencias del cambio climático, incluyendo la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, han prestado considerable atención a las estrategias de mitigación y adaptación. Sin embargo, la tercera forma de combatir el cambio climático –a través de la remoción de las condiciones estructurales que causan el fenómeno, esto es, de la promoción del desarrollo sostenible– ha recibido muy poca atención tanto en el seno de la comunidad científica como entre los responsables políticos. A esta cuestión dirigimos ahora la atención.

### Cambio climático y desarrollo sostenible

El cambio climático destaca como uno de los problemas más importantes del desarrollo sostenible de entre los citados ya en los años ochenta en el Informe Brundtland. A su vez, la consideración del desarrollo sostenible forma parte del mandato recogido en los informes de valoración del PICC. Ello no obstante, el cambio climático y el desarrollo sostenible se han mantenido disociados tanto desde una perspectiva conceptual como institucional. Este aislamiento conceptual se puede deber, al menos en parte, a que la investigación sobre el cambio climático ha estado, en buena medida, dominada por las ciencias naturales. Esta aproximación científica contrasta con el enfoque más centrado en el “comportamiento humano” que orienta la investigación y la política sobre desarrollo sostenible (Cohen *et al.* 1998; Demeritt 2001). Pero la referida disociación también se puede atribuir al hecho de que los debates y la discusión sobre políticas de cambio climático, de un lado, y de desarrollo sostenible, de otro lado, se sitúan dentro de diferentes contextos institucionales, iniciativas y regímenes regulatorios; es decir, están sujetos a diferentes regímenes internacionales de gobernanza.

GRÁFICO 1

### VÍNCULOS ENTRE EL DESARROLLO SOSTENIBLE Y EL CAMBIO CLIMÁTICO



Fuente: Elaboración propia.

Sin embargo, el problema del cambio climático marca claramente el vínculo entre sendas de desarrollo insostenibles, estrés ecológico y consecuencias sociales y económicas de un “mal-desarrollo” (gráfico 1). De hecho, cada vez se percibe más claramente que el cambio climático es un síntoma de *in-sostenibilidad* (IPCC 2001a). Partiendo de esta percepción, cabe extraer ventajas claras de relacionar, conceptualmente y desde la perspectiva de la gestión política, el tratamiento del cambio climático y de la promoción del desarrollo sostenible.

Conceptualmente, esta vinculación coloca en un primer plano la necesidad de identificar los objetivos sociales que estructuran la respuesta de la sociedad al cambio climático. El paradigma del desarrollo sostenible enlaza la gobernanza del cambio climático con el objetivo a largo plazo de encauzar la sociedad hacia un futuro más sostenible. Se ha prestado bastante atención en el marco del PICC a la modelación del cambio climático y la construcción de escenarios, considerando posibles condiciones, impactos, compensaciones (*trade-offs*) y opciones de políticas bajo diferentes escenarios de emisión. Pero, a pesar del mandato de incluir el desarrollo sostenible en su agenda, los escenarios formulados por el PICC no presentan sino variantes de las visiones “usuales” del futuro (Cohen *et al.* 1998). El conocido escenario IS92a,

un caso "usual" que postula un aumento global anual de emisiones de 1,68 por cien para el período 1990-2020, ilustra con claridad este punto de vista. En contraste, la consideración de pautas alternativas de desarrollo, como las que contempla el paradigma del desarrollo sostenible, franquea diferentes ideas y perspectivas de futuro, permitiendo la construcción de escenarios que tomen en cuenta la influencia potencial de conjuntos bastante diferentes de condiciones de futuro. En particular, el paradigma del desarrollo sostenible provee el marco dentro del cual la construcción de escenarios puede estructurarse en torno a una senda de desarrollo alternativa, más centrada en el ser humano.

Vincular los esfuerzos para combatir el cambio climático con la búsqueda del desarrollo sostenible también comporta otras ventajas. En efecto, el paradigma del desarrollo sostenible es sensible tanto política como geográficamente, puesto que ofrece una aproximación a los problemas medioambientales que gira en torno al ser humano. De esta manera, también ayuda a sacar a la luz los problemas complejos, localmente específicos, asociados con la consecución del desarrollo sostenible, situándolos en el contexto de los límites globales del crecimiento y del uso de los recursos naturales. Todo lo cual significa que el paradigma del desarrollo sostenible permite a los responsables políticos poner en su punto de mira el contexto social dentro del cual se producen los gases de efecto invernadero. Con otras palabras, mirar el problema del cambio climático a través de la lente del desarrollo sostenible posibilita un manejo de los desafíos planteados por el cambio climático de un modo respetuoso con las particularidades políticas y geográficas.

Este paradigma también orienta el foco de atención más allá de la discusión de las *causas* del cambio climático hacia la búsqueda activa de soluciones, proveyendo un marco de referencia dentro del cual los responsables políticos y la comunidad científica pueden considerar la cuestión crucial y profundamente política sobre cómo (y si) las emisiones de gases de efecto invernadero deberían reducirse (Cohen *et al.* 1998). También permite explotar las sinergias entre las políticas orientadas al cambio climático y otras diseñadas para promover el desarrollo sostenible, sobre todo, porque la mitigación del cambio climático afecta a las perspectivas de alcanzar el desarrollo sostenible en diversas regiones y sectores. Por otra parte, los esfuerzos de promoción del desarrollo sostenible pueden reducir las emisiones y reforzar la capacidad de mitigación del cambio climático en

los niveles regional y local. Por tanto, es claro que la política de cambio climático será más efectiva si se integra en objetivos y políticas de desarrollo sostenible (cuadro 1).

Semejante aproximación alternativa facilitaría asimismo el establecimiento de vínculos entre la mitigación y la adaptación. Un ejemplo permite apreciar esta idea más claramente. Así, la política de cambio climático de la UE ha priorizado los esfuerzos de mitigación de efectos contaminantes de la industria de la energía. Muchas medidas de mitigación de la UE (por ejemplo, los programas de energía renovable [Altener] y de eficiencia energética [SAVE]), en la medida en que pueden reducir el impacto medioambiental, representan estrategias adaptativas por propio derecho. Parece, por tanto, razonable entender los esfuerzos de mitigación, y sus resultados, como componentes de un proceso más amplio de adaptación de la sociedad a las condiciones cambiantes a las que se enfrenta (Cohen *et al.* 1998). Se abre así ante los responsables políticos la oportunidad de combinar las estrategias de mitigación y adaptación (junto con los efectos de ambas) en un concepto más rico de cambio social, de modo que la sociedad arrostre la tarea de abordar su problemática medioambiental. La búsqueda del desarrollo sostenible puede ofrecer aquí un contexto de largo plazo dentro del cual se identifiquen, se estimulen y se persigan los esfuerzos adaptativos de las sociedades.

## 2. DESARROLLO SOSTENIBLE Y CAMBIO CLIMÁTICO EN LA UNIÓN EUROPEA

### El compromiso con el desarrollo sostenible

El compromiso declaratorio de la UE con la promoción del desarrollo sostenible ha quedado consagrado en sus Tratados. Apuntado primeramente en el Tratado de Maastricht de 1992, el Tratado de Ámsterdam (1997) ya reivindicó "un desarrollo equilibrado y sostenible de las actividades económicas", y asumió la integración de la política medioambiental (IPM) (*Environmental Policy Integration, EPI*), esto es, la incorporación de consideraciones medioambientales a otras áreas de actuación política, como un instrumento clave de elaboración de las políticas comunitarias. El Tratado de Ámsterdam convirtió el desarrollo sostenible en uno de los objetivos de la Unión, junto con el progreso económico y social,

CUADRO 1

**ABORDANDO EL CAMBIO CLIMÁTICO Y PROMOVRIENDO EL DESARROLLO SOSTENIBLE: LAS SINERGIAS**

**El desarrollo económico afecta al ecosistema:**

- La pobreza es el resultado y la causa de la degradación ambiental.
- Estilos de vida materiales e intensivos en uso energético reducen los recursos no renovables.
- La disminución de recursos no renovables crea, a su vez, desigualdad en el acceso y el uso de los recursos a lo largo y ancho del tiempo y del espacio.
- La desigualdad socioeconómica reduce la capacidad de los países, las regiones y comunidades para responder al cambio, incrementando su vulnerabilidad y la de los grupos más pobres.

**El cambio climático está asociado con las sendas de desarrollo económico actuales:**

- El alcance y las consecuencias del cambio climático no son funciones directas de sus características físicas.
- Las emisiones de gases de efecto invernadero y sus efectos están vinculados de manera compleja con sendas de desarrollo socioeconómico y tecnológico subyacentes.
- La vulnerabilidad ante el cambio climático (o sus consecuencias) varía en función de cómo organice la sociedad su relación con su base de recursos, con otras sociedades y entre sus miembros.
- La adaptación depende de la organización social y está marcada por las condiciones económicas, ecológicas y sociales, así como por la capacidad institucional.

**La promoción del desarrollo sostenible y la lucha contra el cambio climático son cometidos éticos:**

- El mundo industrializado contribuye más al cambio climático.
- El Norte tiene más capacidad económica y técnica para avanzar en la mitigación del cambio climático.

**Promover el desarrollo sostenible y combatir el cambio climático son objetivos que se refuerzan mutuamente:**

- La relación entre el cambio climático y la sociedad no está predeterminada ni se desarrolla según una fórmula.
- La adaptación y la mitigación están interconectadas: ambas están enlazadas con la senda de desarrollo escogida.
- Determinadas estrategias de desarrollo repercutirán en las emisiones y en la disposición de opciones para mitigar el cambio climático, así como en el grado de vulnerabilidad ante el cambio climático.
- El cambio climático tendrá efectos en la promoción de futuros sostenibles.
- El cambio climático puede hacer peligrar algunas estrategias de desarrollo.
- Sendas de desarrollo alternativo incidirán en el cambio climático futuro.

Fuente: Elaborado a partir de OECD (2002) y Baker (2006a).

lo cual entraña su aplicación a las actividades generales de la Unión, y no sólo a sus actividades en el terreno del medio ambiente. El desarrollo sostenible adquiere, por tanto, el rango de un principio rector del proceso de integración europea. El Tratado de Niza (2000) así lo confirmó. En virtud de esta evolución de los Tratados, probablemente ningún gobierno ni ninguna otra asociación de Estados han contraído un compromiso "constitucional" tan sólido con el desarrollo sostenible como la UE. El desarrollo sostenible constituye hoy día una norma de la política comunitaria, tanto en el ámbito interno como en el internacional (Baker y McCormick 2004).

En el nivel de las políticas, los esfuerzos que desarrolla la UE para promover el desarrollo sostenible han quedado ordenados por marcos de políticas y estrategias planteadas con una perspectiva de medio plazo. Entre éstas cobran un papel clave los seis Programas de Acción Medioambiental (PAM) (*Environmental Action Programmes*, EAP). Diseñados por la Comisión, estos Programas enmarcan el contexto dentro del cual se estructuran las acciones, la legislación secundaria, los programas específicos y la financiación en el campo de la política medioambiental. En el Quinto Programa, *Hacia la Sostenibilidad* (1992-2000), la UE desarrolló su prin-

cial marco de políticas para dar forma a su compromiso con el desarrollo sostenible (CEC 1992). Este marco presentaba una política medioambiental que combinaba los imperativos parejos de crecimiento económico y protección medioambiental de modo innovador: ambos se declararon objetivos de la UE no sólo compatibles, sino mutuamente reforzantes. Indicios sólidos sugieren, sin embargo, que la UE "se ha enganchado" a la estrategia de modernización ecológica como vía para promover el desarrollo sostenible (Baker 2007; Gouldson y Murphy 1998). También muestra dificultades para poner en práctica eficazmente la IPM (integración de política medioambiental); y ello a pesar del diseño y la preparación, al calor del denominado Proceso de Cardiff<sup>3</sup>, de estrategias de integración para sectores específicos, así como de Planes de Acción sobre biodiversidad.

El Sexto Programa, *Nuestro futuro, nuestra preocupación 2000-2010* (CEC 2001a), ha añadido una dimensión social a la acción medioambiental. Aun cuando un fuerte compromiso con las preocupaciones sociales siempre ha marcado la cultura política europea, éste se ha manifestado de diverso modo en el seno de los diferentes Estados miembros. La dimensión social se plasma en los vínculos trazados en el Sexto Programa entre la promoción del desarrollo sostenible y los temas de salud y salubridad pública, especialmente en relación con la seguridad alimentaria. Posteriormente, el documento *Una Europa sostenible para un mundo mejor: una estrategia de la Unión Europea para el desarrollo sostenible* estableció vínculos entre la promoción del desarrollo sostenible y cuestiones éticas de justicia, equidad y democracia (CEC 2001b). Esta estrategia, pergeñada en la cumbre de Gotemburgo de junio de 2001, se preparó a tiempo para la Cumbre Mundial de Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible de Johannesburgo en 2002. La *Estrategia de Desarrollo Sostenible* identificó el cambio climático como una de las tendencias cruciales insostenibles a las que se enfrenta la Unión. Reclamó asimismo una nueva aproximación a la elaboración de políticas que asegure que las políticas económicas, sociales y medioambientales de la UE se refuerzan mutuamente. En el lanzamiento de la Estrategia de Gotemburgo se declaró que se añadía una tercera dimensión, la medioambiental, a la Estrategia de Lisboa (por tanto, al compromiso de la UE con su renovación económica y social) (CEC 2007a: 2). Queda pues claro que la UE percibe la promo-

<sup>3</sup> Proceso impulsado por el Consejo Europeo en su reunión de Cardiff en junio de 1998 para elevar el perfil político de la integración medioambiental.

ción del desarrollo sostenible y la renovación económica y social como actividades complementarias: "La Estrategia de Lisboa ... centra la atención en el crecimiento y los empleos, mientras que la Estrategia de Desarrollo Sostenible es integral y cualifica el tipo de crecimiento que queremos perseguir" (CEC 2007a: 2).

A esta Estrategia siguió en mayo de 2005 el borrador de declaración sobre los *Principios rectores para el desarrollo sostenible* (CEC, 2005a), diseñados para ayudar a renovar la *Estrategia de Desarrollo Sostenible*. En ese documento estratégico se define el desarrollo sostenible como "la continua mejora de la calidad de vida sobre la Tierra tanto de las generaciones actuales como futuras, asegurando que toda la gente disfrute de sus derechos y libertades fundamentales". Prosigue el documento listando los objetivos clave de la aproximación comunitaria (una economía fuerte, equidad y cohesión social, protección medioambiental y cumplimiento de las responsabilidades internacionales de la Unión) y declarando que "(l)a Unión aspira a crear una sociedad que combine una economía pujante, con un elevado nivel de empleo y de educación, cohesión social y protección medioambiental, y que se base en la libertad, la democracia y el respeto a los derechos fundamentales, promoviendo la igualdad de oportunidades y la solidaridad intra- e intergeneracional" (CEC 2005a).

Sobre este armazón, en diciembre de 2005 la Comisión presentó una propuesta para una estrategia renovada y una plataforma para la acción ulterior en relación con el desarrollo sostenible (CEC 2005b). La *Estrategia Renovada de Desarrollo Sostenible* ha establecido objetivos generales, metas y acciones concretas con respecto a siete desafíos clave prioritarios (entre los que se incluye el cambio climático) hasta 2010 (European Council 2006).

De esta breve discusión se desprende claramente que la UE vincula la promoción del desarrollo sostenible con la resolución de los problemas globales medioambientales, en particular con el cambio climático y la pérdida de biodiversidad. Esto encaja con el mandato que el Acta Única Europea (AUE) de 1986 da a la UE de buscar soluciones a los problemas medioambientales globales<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> Ello no implica negar la complejidad de la participación de la UE en regímenes internacionales de gestión (medioambiental). Aquí las líneas divisorias entre la competencia de la UE y la jurisdicción de los Estados miembros dista a menudo de estar clara (Bretherton y Vogler 2006).



En este sentido, el AUE autoriza a la Comunidad a iniciar negociaciones internacionales derivadas de la obligación de proteger el medio ambiente, y no meramente a acordar soluciones que explícita o implícitamente sean beneficiosas para la economía europea (Krämer 2002). Además, de acuerdo con el Tratado de Maastricht, la UE puede contribuir a alcanzar sus objetivos medioambientales a través de medidas adoptadas en el nivel internacional para afrontar los problemas de alcance regional o global. Con este fin, la Unión queda facultada para negociar acuerdos internacionales vinculantes en materia de medio ambiente que, a su vez, imponen obligaciones a sus Estados miembros, incluidas las relacionadas con la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y el Protocolo de Kioto con ella relacionado.

#### Los desafíos del cambio climático

A pesar de las ventajas que posee la UE por la riqueza de sus Estados miembros, sus estructuras de gobernanza desarrolladas y sus prácticas establecidas de políticas democráticas y participativas, el cambio climático constituye para ella un problema de múltiples dimensiones. Por poner sólo un ejemplo, los aumentos del nivel del mar, que, según se prevé, oscilarán globalmente entre 0,09 y 0,88 metros en el año 2100, provocarán presumiblemente graves dificultades. En la UE, con una línea de costa de aproximadamente 89.000 kilómetros, estos problemas pueden materializarse en inundaciones, erosión del litoral, aumento de la probabilidad de tormentas súbitas y penetración de agua salada en las zonas costeras, poniendo a su vez en peligro los ecosistemas de las riberas y los humedales. Aproximadamente 68 millones de personas en la Unión podrían verse afectadas por cambios en los niveles del mar. Asimismo se prevén "eventos climáticos extremos", como grandes inundaciones en el Danubio superior y el Mosa. En cuanto a la agricultura, mientras se espera que partes de Europa se beneficien potencialmente de las temperaturas ascendentes, también se anticipa que la cosecha de granos se reducirá significativamente en el sur de Europa. Del mismo modo, se prevé que el turismo decaiga, particularmente en el Mediterráneo, y que aumente la mortalidad y la morbilidad asociadas al incremento de la temperatura estival, así como la diseminación de enfermedades infecciosas. Además, el exceso de determinados límites de temperatura puede generar transformaciones que retroalimenten un cambio irreversible en el sistema climático o resulten en

una exacerbación repentina y rápida de ciertos efectos que requieran tasas de adaptación inalcanzables (CEC 2005c: 13).

Los valores y los principios establecidos en el Tratado de Roma, en posteriores reformas de los tratados comunitarios y en los Programas de Acción Medioambiental, incluyendo el fuerte compromiso de la UE con el principio preventivo, han proporcionado una base para la política comunitaria de cambio climático, permitiendo a la UE desempeñar un papel clave en la discusión internacional sobre el cambio climático, en particular con respecto a la ejecución efectiva del Protocolo de Kioto (Baker 2006b). Los Estados firmantes del Protocolo se han propuesto reducir un 8 por cien las emisiones de seis gases de efecto invernadero entre 2008 y 2012, metas que la UE se ha comprometido a alcanzar. Por lo demás, tanto el Consejo Europeo como el Parlamento Europeo confirmaron en 2005 como objetivo de la política comunitaria de cambio climático limitar el aumento de la temperatura media global un máximo de dos grados centígrados sobre los niveles pre-industriales.

La política de cambio climático de la UE se incardina en la legislación vinculante para los Estados miembros. El acuerdo de "compartir la carga", por el cual se establece la contribución de cada Estado miembro al cumplimiento de la reducción general de emisiones fijada en Kioto, se ha convertido en una piedra angular en la política comunitaria de cambio climático (Meadowcroft 2002). Sin embargo, este compromiso se ha revelado difícil de practicar en el nivel de los Estados miembros. En primer lugar, la UE afronta la complicada y delicada tarea de lograr la coordinación vertical entre los varios niveles de competencia territorial que coexisten en su seno. Estos niveles se extienden desde las instituciones comunitarias hasta los niveles subnacionales, regionales y locales, pasando por el nivel de los Estados miembros. Dado este sistema de competencias fragmentadas y multi-nivel, resulta muy difícil aplicar el compromiso de la UE con la lucha contra el cambio climático. El progreso se bloquea a menudo por disputas sobre las competencias respectivas de la Comisión y los Estados miembros, por ejemplo, en sectores clave como la energía y el transporte.

Aparte de este problema de coordinación vertical, la efectividad de la política comunitaria de cambio climático depende asimismo de hasta qué punto es capaz de controlar las emisiones de gases de efecto invernadero en el nivel sectorial, especialmente en sectores tales como el transporte, la

energía, la agricultura y la industria. Y es que la lucha contra el cambio climático en el marco de la UE también requiere que ésta logre la coordinación "horizontal" entre múltiples sectores de la actividad comunitaria, esto es, que consiga implementar el principio de integración de la política medioambiental. La Declaración de Río remarcó la importancia de integrar las preocupaciones medioambientales, especialmente en el nivel sectorial. Esta necesidad de coordinación horizontal dentro de la UE condujo al Proceso de Cardiff, lanzado a instancias del primer ministro sueco en 1997. Las cumbres de Lisboa y Gotemburgo y el Consejo Europeo de Barcelona en marzo de 2002 han hecho un seguimiento del Proceso de Cardiff. En concreto, el Consejo de Barcelona destacó que promover el desarrollo sostenible exige que las varias políticas de la Unión sean consistentes con sus objetivos a largo plazo. Las consideraciones económicas, sociales y medioambientales tienen que recibir la misma atención en la elaboración de las políticas públicas y los procesos de adopción de decisiones. Sin embargo, al margen de esta discusión ha quedado la consideración sobre cómo integrar los compromisos de abordar el cambio climático y de promover el desarrollo sostenible en las políticas sectoriales. Los vínculos entre estos dos compromisos permanecen parcamente conceptualizados en el marco del principio de la integración de la política medioambiental (IPM).

Luchar contra el cambio climático exige que el sector de la agricultura promueva la reforestación, el desarrollo de mejores prácticas de gestión de la tierra y de aplicación de métodos de agricultura intensiva, así como la reducción del uso de fertilizantes en las cosechas. Requiere asimismo que la industria impulse la innovación en el campo de las tecnologías limpias y reduzca el uso de recursos para alcanzar determinados niveles de rendimiento. Y también obliga a plantearse seriamente cómo promover la producción y las pautas de consumo sostenibles. Todo ello implica considerar no sólo cómo producir rendimientos, sino también los niveles de rendimiento, lo que se consume y por quién (Rayner y Malone 1998). Dentro del sector energético, es preciso incrementar el uso de energías renovables, así como también la eficiencia energética. Del mismo modo, se impone la reducción de la demanda energética. Por lo que hace al transporte, hay una necesidad urgente de reducir las emisiones de los coches privados y promover el desarrollo del transporte por ferrocarril, considerando al mismo tiempo métodos y medios para disminuir efectivamente en el largo plazo la demanda de transporte.

Ciertamente, diversos factores bloquean una IPM efectiva. En el nivel institucional, los requisitos que establece la IPM afectan a políticas sectoriales dependientes de diferentes direcciones generales (DGs) de la Comisión. Lamentablemente las DGs suelen tener dificultades para ver más allá de los límites de sus propias competencias, que a menudo guardan celosamente (Wilkinson 2002). Esto se traduce en un enfrentamiento entre la Dirección General de Medio Ambiente y otras DGs más poderosas. Por añadidura, la coordinación horizontal de la política también se complica porque los objetivos de desarrollo sostenible chocan con otros objetivos más tradicionales de las políticas sectoriales. Sucede así que los valores y los principios del desarrollo sostenible entran a menudo en conflicto con otros valores y principios, especialmente aquellos relacionados con el crecimiento económico convencional (Baker 2006b). A ello se añade que el principio de IPM adolece de falta de claridad conceptual y ha asumido significados diferentes según los actores que lo han usado (Lafferty y Hovden 2003). A la postre se observa una tendencia de la UE a concebir la IPM como la consecución de un "equilibrio", y no de una verdadera reconciliación, entre las prioridades económicas, medioambientales y sociales.

En el contexto de estos problemas cabe preguntarse: ¿cómo puede la UE desarrollar una respuesta efectiva al cambio climático? A mi entender, reconociendo como primer paso las sinergias existentes entre su compromiso con el desarrollo sostenible y su obligación de abordar el cambio climático. Si la UE reconoce los lazos entre el mantenimiento de la base de recursos del planeta y el bienestar económico futuro, ha llegado la hora de extender esta conciencia y de admitir que la promoción del desarrollo sostenible puede ayudar a gestionar el cambio climático. La relación sinérgica existente entre la mitigación del cambio climático y la adaptación al mismo, de un lado, y la promoción del desarrollo sostenible, de otro, puede constituir la base para futuras respuestas políticas más efectivas de la UE a los desafíos que plantea el cambio climático. En este sentido, la identificación de estas relaciones sinérgicas puede, a su vez, ayudar a reforzar el compromiso de la Unión con la IPM. En efecto, la IPM puede convertirse en el mecanismo a través del cual se promuevan estas sinergias.

#### Vinculando el cambio climático con el desarrollo sostenible en la Unión Europea

Las evidencias que ha aportado la propia Comisión sugieren que los beneficios de limitar dos

grados centígrados la temperatura media superan los costes que generan las políticas de reducción de emisiones (CEC 2007b: 4). Por su parte, investigaciones preliminares han puesto de manifiesto que las estrategias de adaptación pueden reducir el coste de los perjuicios debidos al aumento de los niveles del mar hasta el 50 por cien en el medio plazo, y más del 70 por cien en el largo plazo (CEC 2007c: 3). También el Informe Stern adopta una aproximación de coste-beneficios al cambio climático (Stern 2007).

Ahora bien, los análisis de coste-beneficio de la Comisión muestran que los costes de las políticas de reducción de emisiones sólo pueden minimizarse bajo condiciones muy específicas, entre ellas, que se incluyan todos los sectores y todos los gases de efecto invernadero, que participen en la reducción de emisiones todos los principales países emisores, que se usen exhaustivamente las posibilidades del comercio de emisiones, y que se exploren cabalmente las sinergias con otras políticas (CEC 2005c). Este reconocimiento debe mover a la UE a asegurar que, en las negociaciones que conduzcan al segundo de los períodos que establece el Protocolo de Kioto para comprometerse en la reducción de emisiones (a partir de 2012), se incorporen tantas condiciones de las citadas como sea posible. También debe impulsarle a dotar de mayor importancia a la IPM como un instrumento para abordar el cambio climático, particularmente en el nivel sectorial.

La adopción de una estrategia de IPM que una los imperativos de la gestión del cambio climático y la promoción del desarrollo sostenible reporta ventajas claras en el nivel sectorial. Por ejemplo, en el sector industrial se observan fuertes interrelaciones entre el cambio climático y las políticas de contaminación. La reducción de las emisiones de CO<sub>2</sub> puede generar una disminución sustancial de otros contaminantes de la atmósfera, especialmente de dióxido de sulfuro, partículas y óxido nitroso. A su vez, estas reducciones pueden tener efectos positivos en la salud humana. Semejantes beneficios colaterales también se dan en otros sectores.

La energía es un sector que ha suscitado un considerable interés por parte de la Comisión como un área en la que estos beneficios colaterales pueden ser maximizados. Se han concentrado esfuerzos en el objetivo de limitar el consumo de energía a través de medidas de eficiencia energética. En el corto plazo se estima que el aumento de la eficiencia energética y el estímulo al uso de tecnologías de energía renovable podrían reducir hacia

2020 las emisiones de CO<sub>2</sub> en un 20 por cien respecto a los niveles de 1990, rebajando al mismo tiempo las importaciones de petróleo y gas en más de un 15 por cien. Por otra parte, la Comisión también anticipa que el Plan de Acción Biomasa, que forma parte de su estrategia de energía renovable, podría crear entre 250.000 y 300.000 nuevos empleos en la UE. El desarrollo de energías alternativas puede contribuir al crecimiento del empleo, y en este sentido se vincula sinérgicamente con la Estrategia de Lisboa (CEC 2005d). En la actualidad, el sector de la energía eólica emplea en torno a 120.000 personas sólo en Alemania, Dinamarca y España, una contribución al empleo que previsiblemente aumentará (CEC 2005c: 4-5).

Del mismo modo, la Comisión aprecia la necesidad de abordar los impactos del cambio climático provocados por el sector energético como una "ventana de oportunidad" para desarrollar avenidas de energía de bajo carbón a través de la innovación tecnológica. En concreto, la Comisión percibe innovaciones de este tipo como oportunidades para que la UE obtenga las ventajas propias de los "adelantados" que se mueven en primer lugar. El desarrollo de tecnologías eficientes en recursos y respetuosas con el clima, que otros países finalmente tendrán que adoptar, puede crear una ventaja competitiva en la Unión (CEC 2005c). Países que tomaron la iniciativa en energía eólica cuentan ahora con el 95 por cien de la industria rápidamente creciente de las turbinas eólicas. Refiriéndose a las ventajas que ello ha supuesto, la Comisión espera que "en adelante, este tipo de fenómenos también emerjan en otros países y otros sectores, tales como los de automoción o aviación" (CEC 2005c: 7). Es, pues, menester identificar más sinergias en el nivel sectorial, así como también discutir los modos en los que la IPM puede reforzar y estimular más estos vínculos sinérgicos. De ahí que resulte tanto más importante no desarrollar políticas que incumplan el requisito de la IPM, es decir, que promuevan respuestas insostenibles al cambio climático.

El enfoque de las sinergias entre el cambio climático y la estrategia comunitaria del desarrollo sostenible presenta, no obstante, limitaciones. Gran parte de lo que la Comisión promueve específicamente se inscribe en una aproximación de eficiencia hacia el desafío del cambio climático. Está más íntimamente ligado a los esfuerzos de mitigación y adaptación que a la remoción de las condiciones estructurales que causan el cambio climático. Y así, mucho de lo que ahora estamos viendo a propósito de la política de cambio climático en la UE se

acopla más a una estrategia de “modernización ecológica” que de desarrollo sostenible. Como se discutió arriba, la cuestión clave reside en entender el cambio climático como un síntoma de *in-sostenibilidad* y vincular su solución con el compromiso declaratorio que la UE ha efectuado de estructurar el proceso de integración medioambiental teniendo como objetivo la promoción del desarrollo sostenible. Los esfuerzos actuales, particularmente por parte de la Comisión, se compadecen mal con este propósito explícito.

Aunque se advierte una tendencia en la literatura a usar el término “modernización ecológica” como sinónimo del término “desarrollo sostenible”, los procesos a los que uno y otro hacen referencia son bien distintos. La modernización ecológica persigue en última instancia la tarea técnica y administrativa de “desconectar” o romper las interacciones entre crecimiento económico e impacto medioambiental a través de la denominada “eco-eficiencia”. Asimismo, la aproximación basada en la modernización ecológica todavía concibe la naturaleza como una “reserva permanente” de recursos explotables. Esta concepción no contradice el modelo de desarrollo económico occidental ni ofrece un expediente bien para imponer límites al crecimiento, bien para cambiar las pautas existentes de elevado consumo. No pone, por tanto, en cuestión la contradicción ecológica básica implícita en el capitalismo, consistente en que éste requiere una expansión constante del consumo en un mundo caracterizado por recursos finitos. Como se discutió al principio de este artículo, la promoción del desarrollo sostenible en un sistema ecológico de recursos finitos requiere una reducción del crecimiento en las sociedades intensamente consumitivas del Norte, con el propósito de abrir el camino para un desarrollo “ecológicamente legítimo” en el Sur. En su núcleo, el desarrollo sostenible exhorta al mundo industrializado a mantener las pautas de consumo dentro de los límites de lo ecológicamente posible y a establecer niveles a los que todos pueden razonablemente aspirar (Baker 2006a). En cambio, la modernización ecológica busca estimular el crecimiento como una solución a la crisis ecológica del planeta. Los dos discursos son, en definitiva, incompatibles.

Además, la modernización ecológica pone el énfasis en la tecnología y los empresarios económicos como los determinantes del cambio social (Christoff 1996). Sin embargo, el cambio social en el contexto de la problemática medioambiental es un proceso que concierne a un conjunto más amplio de actores, mientras que la promoción del

desarrollo sostenible implica el compromiso con una serie de principios más profundos. Incluyen éstos las pautas normativas de equidad intra- e intergeneracional, aspectos generalmente ignorados por la modernización ecológica, que desplaza las consideraciones éticas a un segundo plano, situando en el primero la atención a los procedimientos de eficiencia (Langhelle 2000). Sucede así que la respuesta de la UE al cambio climático, al enfocar la atención en la eficiencia y los beneficios económicos, es decir, en el avance de una economía europea modernizada ecológicamente, no favorece en realidad la promoción del desarrollo sostenible. La agenda del desarrollo sostenible va más al fondo de la cuestión y requiere que las políticas de la UE acometan las condiciones estructurales que causan el cambio climático.

### 3. CONCLUSIÓN

El cambio climático no es simplemente un tema medioambiental, sino también una cuestión que pone en entredicho el desarrollo económico “occidento-céntrico” que ha resultado en una crisis medioambiental profunda y global. El cambio climático es un síntoma de pautas de desarrollo *in-sostenible* y, más que ningún otro problema medioambiental, pone sobre la mesa las severas consecuencias de comportamientos insostenibles. La respuesta de la UE al desafío del cambio climático ha venido marcada por un ímpetu hacia la eficiencia y las políticas de impulso tecnológico, particularmente en relación con el sector energético. Aun sin salirse del marco desarrollado por el Panel Intergubernamental sobre el Cambio Climático, sus respuestas se han orientado hacia la adaptación y la mitigación, pero en el contexto del paradigma de desarrollo existente y dominante. Esta aproximación no es capaz de abordar el problema en el origen, es decir, en el nivel estructural.

Reconocer la oportunidad que provee la promoción del desarrollo sostenible en la lucha contra el cambio climático abre un camino de avance crucial. Hay que prestar más atención a las oportunidades sinérgicas a la hora de abordar el tema del cambio climático, de modo y manera que aumente la probabilidad de un porvenir sostenible para toda la sociedad. Por lo demás, la capacidad de respuesta de la UE mejorará si integra sus políticas contra el cambio climático en un compromiso de desarrollo sostenible, toda vez que ambos objetivos pueden reforzarse mutuamente.

El cambio climático representa una amenaza insoslayable. Tras ella se esconde, sin embargo, la oportunidad de articular y poner en práctica respuestas en el contexto de una visión de largo plazo del cambio social. El paradigma del desarrollo sostenible dota de un marco dentro del cual se pueden identificar, priorizar y evaluar las respuestas de la sociedad ante el cambio climático, es decir, sus esfuerzos por adaptarse a él y mitigar sus efectos con el fin de crear futuros sostenibles.

## BIBLIOGRAFÍA

BAKER, S. (2007), "Sustainable development as symbolic commitment: Declaratory politics and the seductive appeal of ecological modernisation in the European Union", *Environmental Politics*, 16, 2: 297-317.

– (2006a), *Sustainable Development*, Londres, Routledge.

– (2006b), "Environmental values and climate change policy: Contrasting the European Union and the United States", en: LUCARELLI, S. e I. MANNERS (eds.), *Values in EU Policy*, Londres, Routledge: 77-96.

BAKER, S. y J. McCORMICK (2004), "Sustainable development: Comparative understandings and responses", en: VIG, N. J. y M. G. FAURE (eds.), *Green Giants: Environmental Policies of the United States and the European Union*, Cambridge (Mass.), MIT Press.

BAKER, S. (2000), "The European Union: Integration, competitions, growth and sustainability", en: LAFFERTY, W. y J. MEADOWCROFT (eds.), *Implementing Sustainable Development: Strategies and Initiative in High Consumption Societies*, Oxford: Oxford University Press: 303-421.

BREHERTON, C. y J. VOGLER (2006), *The European Union as a Global Actor*, Londres, Routledge.

COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (CEC) (2007a), "Sustainable Development" (<http://ec.europa.eu/environment/eussd/>).

– (2007b), *Limiting Global Climate Change to 2 Degrees Celsius: The Way Ahead for 2020 and Beyond*, Bruselas, Commission of the European Communities [COM (2007) 2 final].

– (2007c), *Limiting Global Climate Change to 2 Degrees Celsius: The Way Ahead for 2020 and Beyond: Impact Assessment Summary*, Bruselas, Commission of the European Communities [SEC (2007) 8].

– (2005a), *Draft Declaration on Guiding Principles for Sustainable Development*, Bruselas, Commission of the European Communities [COM (2005) 658 final].

– (2005b), *On the Review of the Sustainable Development Strategy - a Platform for Action*, Bruselas, Commission of the European Communities [COM (2005) 218 final].

– (2005c), *Winning the Battle Against Global Climate Change*, Bruselas, Commission of the European Communities [COM (2005) 35 final].

– (2005d), *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: Common Actions for Growth and Employment: The Community Lisbon Programme*, Bruselas, Commission of the European Communities [COM (2005) 330 final].

– (2001a), *The Sixth Environment Action Programme of the European Community. Environment 2010: Our future, Our choice*, Bruselas, Commission of the European Communities [COM (2001) 0031 final].

– (2001b), *A Sustainable Europe for a Better World: A European Union Strategy for Sustainable Development*, Bruselas, Commission of the European Communities [COM (2002) 264 final].

– (1992), *Towards Sustainability: A European Community Programme of Policy and Action in Relation to the Environment (1992-2000)*, Bruselas, Commission of the European Communities [COM (92) 23 final].

CHRISTOFF, P. (1996), "Ecological modernisation, ecological modernities", *Environmental Politics*, 5: 476-500.

COHEN, S.; DEMERITT, D.; ROBINSON, J. y D. ROTHMAN (1998), "Climate change and sustainable development: Towards dialogue", *Global Environmental Change*, 8, 4: 341-371.

DEMERITT, D. (2001), "The construction of global warming and the politics of science", *Annals of the Association of American Geographers*, 91, 12: 307-337.

EUROPEAN COUNCIL (2006), *Renewed Sustainable Development Strategy*, Bruselas (Documento del Consejo Europeo 00117/06).

GOULDSON, A. y J. MURPHY (1996), "Ecological modernisation and the European Union", *Geoforum*, 27, 1: 11-21.

IKEME, J. (2003), "Equity, environmental justice and sustainability: Incomplete approaches in climate change policy", *Global Environmental Change*, 13, 3: 195-206.

IPCC (1990), *First Assessment Report*, IPCC.

– (2001a), *Climate Change 2001: Synthesis Report*, [www.ipcc.ch/pub/taroldest/syr/010.htm](http://www.ipcc.ch/pub/taroldest/syr/010.htm).

– (2001b), *Third Assessment Report - Climate Change 2001 Working Group III, Summary for Policy Makers*, ([www.grida.no/climate/ipcc\\_tar/vol4/english/pdf/wg3spm.pdf](http://www.grida.no/climate/ipcc_tar/vol4/english/pdf/wg3spm.pdf)).

– (2007), *Fourth Assessment Report Summary for Policy Makers, Working Group III* ([www.ipcc.ch/SPM040507.pdf](http://www.ipcc.ch/SPM040507.pdf)).

KRÄMER, L. (2002), "Development of environmental policies in the United States and Europe: Convergence of divergences?", documento presentado en la conferencia *Green Giants? Environmental Policy of the United States and the European Union*, Instituto Universitario Europeo de Florencia.

LAFFERTY, W. M. y E. HOVDEN (2003), "Environmental policy integration: Towards and analytical framework", *Environmental Politics*, 12, 3: 1-22.

LANGHELLE, O. (2000), "Why ecological modernisation and sustainable development should not be conflated", *Journal of Environmental Policy and Planning*, 2: 303-322.

MEADOWCROFT, J. (1999), "The politics of sustainable development: Emergent arenas and challenges for political science", *International Political Science Review*, 20, 2: 219-237.

– (2002), *The next step: A climate change briefing for European decision-makers, Policy Paper*, 02/13, Instituto Universitario Europeo de Florencia, Robert Schuman Centre for Advanced Studies.

MUNASINGHE, M. (2002), *Analysing the Nexus of Sustainable Development and Climate Change: An Overview*, París, OECD.

MURPHY, J. (2000), "Ecological modernisation", *Geoforum*, 31, 1: 1-8.

OECD (2002), "Working together towards sustainable development: The OECD experience", *Policy Brief*, París ([www.oecd.org/dataoecd/42/49/1941659.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/42/49/1941659.pdf)).

O'RIORDAN, T. (1985), "What does sustainability really mean? Theory and development of concepts of sustainability", *Sustainable development in an Industrial Economy*, actas de la conferencia en Queens' College, Cambridge, 23-25 de junio, Cambridge, UK Centre for Economic and Environmental Development.

RAYNER, S. y E. L. MALONE (eds.) (1998), *Human Choice and Climate Change*, Colombo, Battelle Press.

STERN, N. (2007), *The Economics of Climate Change: The Stern Report*, Cambridge, Cambridge University Press.

WILKINSON, D. (2002), "Jury out on sustainability impact assessment", *European Voice*, agosto-septiembre.

WCED [World Commission on Environment and Development] (1987), *Our Common Future*, Oxford, Oxford University Press.