

LOS BIENES PÚBLICOS DEL MEDIO AMBIENTE: EL RETO DE LA GESTIÓN SOSTENIBLE DE LOS RECURSOS NATURALES EN LA UNIÓN EUROPEA

Teresa FAJARDO DEL CASTILLO*

Resumen

Ante la próxima celebración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo sostenible, en Río de Janeiro, en junio de 2012, la Comunidad internacional ha de reflexionar sobre la gestión sostenible de los recursos naturales y los modelos sostenibles de producción y consumo. La ONU en el marco del Programa de las Naciones Unidas para el Medio ambiente y de la Comisión para el Desarrollo Sostenible ha estudiado su impacto en términos económicos, sociales y medioambientales e intenta buscar respuestas a través del nuevo concepto de economía verde. La Unión Europea es el actor internacional que ha presentado propuestas a nivel interno e internacional para promover un modelo sostenible de gestión de los recursos naturales que le permita dar el paso hacia una economía verde, a la vez que le garantice el aprovisionamiento energético y de recursos naturales para su producción industrial.

Palabras clave

Gestión sostenible de los recursos naturales, modelos de consumo y de producción sostenibles, economía verde.

Key words

Sustainable management of natural resources, sustainable patterns of consumption and production, Green economy.

SUMARIO: I. Introducción; II. Las Naciones Unidas y las propuestas sobre un nuevo modelo de consumo y de producción; III. La Organización Mundial del Comercio, la Cumbre de Doha y la gestión de los recursos naturales; IV. La Unión Europea y la gestión sostenible de los recursos naturales; V. La dimensión exterior de la Política de la Unión Europea de gestión sostenible de los recursos naturales; VI. Las propuestas de la Unión Europea para la Conferencia de Río +20 en materia de gestión sostenible de los recursos naturales y de modelos sostenibles de producción y consumo; VII. Conclusiones.

* Profesora Titular de Derecho Internacional Público. Universidad de Granada, fajardo@ugr.es.

I. INTRODUCCIÓN

EN tan sólo unos meses, se celebrará en Río de Janeiro la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible que intentará renovar el espíritu que inspiró la primera Conferencia de Río de 1992 sobre el Medio ambiente y el Desarrollo Sostenible. Veinte años después de aquella conferencia, los esfuerzos para llevar a cabo su Plan de acción y la denominada Agenda 21 no han sido suficientes para resolver los grandes problemas del medio ambiente (1). Entonces, el Informe Brundlant, elaborado por la Comisión mundial para el desarrollo sostenible como documento de trabajo de la conferencia de 1992 (2), había identificado con claridad cuáles eran esos problemas, que hoy siguen siendo los mismos: la pobreza de los países en vías de desarrollo y el modelo de consumo de los países desarrollados. La pobreza obligaba y aún obliga a estos países a sobreexplotar sus recursos para poder obtener un margen de beneficios que les permita poner en marcha su desarrollo. El modelo de consumo y de producción de los países desarrollados se sostenía y aún lo hace sobre unos precios bajos que no incorporan adecuadamente los costes ambientales y sociales de su producción pero que hacen posible que el mercado esté abastecido siempre de todo tipo de productos a precios bajos (3).

En 1992, la esperanza para la resolución de estos problemas radicaba en que los avances tecnológicos hicieran posible producir más con menos, más mercancías con menos materias primas y energía. En los últimos veinte años, la mayor eficiencia tecnológica no ha resuelto los problemas como prometía (4). Si bien es cierto que con menos recursos y menos energía hoy se produce más (5), se ha producido lo que se ha dado en llamar un efecto rebote que supone que los países desarrollados consumen más y más, de manera que nuestro nivel de consumo ha crecido de manera insostenible (6). Del mismo modo, la pobreza no sólo no ha dis-

(1) Véase Naciones Unidas, Programa 21: *Programa de Acción de Río de las Naciones Unidas*.

(2) Véase World Commission on Environment and Development, *Our Common Future*, Oxford University Press, 1988, traducción y publicación en español por Alianza Editorial, Comisión mundial del medio ambiente y del desarrollo, *Nuestro Futuro en Común*, 1988. En adelante nos referiremos a este informe como Informe Brundlant.

(3) Sobre esta cuestión véase BEHRENS, A., GILJUM, S., KOVANDA, J., y NIZA, S. «The Material Basis of the Global Economy: Worldwide Patterns of Natural Resource Extraction and their Implications for Sustainable Resource Use Policies», *Ecological Economics*, vol. 64, 2007, pp. 444-453.

(4) El capítulo 8 del Informe Brundlant, titulado «La Industria: Más producción con menos recursos», analiza esta cuestión. Respecto a las promesas y riesgos de las nuevas tecnologías señala que «La tecnología seguirá modificando la estructura social, cultural y económica de las naciones y de la comunidad mundial. Si se las controla minuciosamente, las nuevas tecnologías que surgen ofrecen enormes oportunidades de aumentar la productividad y el nivel de vida, mejorar la salud y conservar la base de recursos naturales. Muchas entrañarán también nuevos riesgos y requerirán una capacidad mejorada de evaluarlos y controlarlos», *op. cit.*, pp. 249 ss. y en particular p. 262.

(5) Si bien ello no garantiza el desarrollo sostenible como han puesto de manifiesto las cifras globales ni tampoco la justicia social, véase sobre esta cuestión LANGHELLE, O., «Sustainable Development and Social Justice: Expanding the Rawlsian framework of Global Justice», *Environmental Values*, vol. 9, 2000, pp. 295-323.

(6) El problema se deriva de que el efecto rebote lleva a que «el aumento global del consumo anule las ganancias obtenidas por los productos en materia de eficiencia energética, medioambiental y de recursos, y el modo de hacer frente a este fenómeno», véase las Conclusiones del Consejo sobre el

minuido, sino que la brecha entre países desarrollados y en vías de desarrollo se ha incrementado. No obstante, sí se han producido cambios importantes en la sociedad internacional que tienen un impacto directo en el medio ambiente y en las oportunidades para su protección. Son los cambios que ha traído consigo la aparición de las nuevas potencias emergentes, que a su vez han precipitado el cambio de los paradigmas con los que hemos interpretado el mundo y las relaciones internacionales durante décadas (7). Uno de esos paradigmas descansaba sobre la idea de que los países desarrollados siempre tendrían la capacidad para fijar los precios de las materias primas y para imponerlos a los países en desarrollo con economías poco diversificadas y con una oferta inelástica que los dejaba a su merced. La escasez de recursos ha cambiado radicalmente las reglas del juego, y hoy los países en vías de desarrollo que no dependen de inversiones extranjeras para llevar a cabo la explotación de sus recursos naturales, tienen reservado un papel protagonista en los cambios presentes y futuros de la sociedad global. Estos cambios afectan especialmente a la Unión Europea. ¿Por qué?

El 50 por 100 del total de los recursos naturales –de la «biocapacidad» del planeta, en suma– se encuentra concentrado en ocho países: Estados Unidos, Canadá, Brasil, Argentina, Rusia, China, India y Australia. Ninguno de los Estados miembros de la UE se encuentra entre ellos y la UE depende del comercio internacional de recursos naturales en razón de sus recursos limitados. Al mismo tiempo, la UE es uno de los mayores compradores de metales, ya que importa hasta un 95% de sus necesidades (8), y es particularmente dependiente de los metales preciosos necesarios para la alta tecnología como el cobalto, el platino, el titanio, la columbita-tantalita y el grupo de minerales que se conoce como *rare earth*. De igual modo, cerca de un 50 por 100 de la energía consumida en la Unión Europea es importado y este porcentaje podría ascender hasta un 70 por 100 de aquí a 2030 (9).

Los países desarrollados han sido demasiado miopes –o quizás se han negado a escuchar las voces que les alertaban– para advertir que la oferta y los precios de los recursos naturales de los países en desarrollo no siempre dependerían de su demanda o de las reglas del mercado, que muy pronto serán dictadas por la disponibilidad de los recursos y la escasez.

En este estudio voy a analizar en primer lugar cómo se ha abordado la gestión sostenible de los recursos naturales y los modelos de producción y consumo en el seno de la Organización de Naciones Unidas (ONU, en adelante) y cuales son sus propuestas de futuro. En segundo lugar presentaré como se ha abordado la cuestión de la gestión sostenible de los recursos naturales en el marco jurídico de la Unión Europea (UE, en adelante), para luego pasar a examinar la dimensión exterior de la política de la Unión en materia de recursos naturales. Por último, analizaré las pro-

Plan de Acción sobre Consumo y Producción Sostenibles y una Política Industrial Sostenible, *Doc. 15994/08*, de 25 de noviembre de 2008, p. 17.

(7) Véase sobre esta cuestión BARBÉ UZUEL, E., «Multilateralismo: Adaptación a un mundo con potencias emergentes», *REDI*, vol. LXII, 2010, núm. 2, pp. 21-49.

(8) Véase sobre esta cuestión ADELLE, C., FAJARDO DEL CASTILLO, T., PALLEMAERTS, M., WITHANA, S., VAN DEN BOSSCHE, K., *The External Dimension of the Sixth Environment Action Programme: An Evaluation of Implementing Policy Instruments*, Report for the IBGE-BIM, IEEP, Londres, 2010, pp. 13-66; en Internet en <http://www.eapdebate.org/files/files/external-dimension-of-6eap-final-report-june-2010-2.pdf>, pp. 7 ss.

(9) *Ibidem*.

puestas que la UE ha preparado para la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el desarrollo sostenible de 2012 respecto a estas cuestiones.

II. LAS NACIONES UNIDAS Y LAS PROPUESTAS SOBRE UN NUEVO MODELO DE CONSUMO Y DE PRODUCCIÓN

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible de 2012(10) tiene dos únicos y grandes temas: la reforma de la Gobernanza sostenible y la Economía verde. Dentro del concepto de economía verde se encierran ahora todos los conceptos que en los últimos veinte años han perdido fuerza y que ya no suscitan el interés y el entusiasmo de los líderes políticos y del público en general y que hay que intentar renovar con una nueva terminología y con nuevas ideas. El concepto de economía verde o ecológica ha sido formulado en función de los tiempos de crisis económica mundial en que vivimos y se han potenciado aquellos aspectos que lo harían atractivo para los líderes mundiales; en particular, se ha enfatizado la idea de que la economía verde creará puestos de trabajo tanto en los países en desarrollo como en los países desarrollados y permitirá el tránsito hacia un modelo de producción y consumo sostenibles.

Está claro que el escenario y las circunstancias actuales no son los mismos que hace veinte años. En 1992, el mundo vivió un período de esperanza, breve pero significativo, marcado por la caída del muro de Berlín y la desaparición de la Unión Soviética y por una cierta bonanza económica. En 2012, la crisis económica global ha hecho que los líderes mundiales destinen a la protección del medio ambiente tan sólo sus buenas intenciones, y reserven sus recursos económicos para los planes de recuperación. Una vez más, el medio ambiente no es una prioridad ni tan siquiera en la Conferencia en la que se deberían renovar los compromisos para su protección, tal y como fueron adoptados por primera vez hace cuarenta años en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el medio humano celebrada en Estocolmo en 1972, y hace veinte años en Río de Janeiro en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el medio ambiente y el desarrollo sostenible(11). En este contexto, la gestión sostenible de los recursos naturales y los modelos sostenibles de consumo y de producción por su naturaleza horizontal constituyen un tema clave no tanto por su dimensión medioambiental sino por su impacto económico, que pone de manifiesto la interconexión y el conflicto entre el modelo económico y el modelo de protección ambiental.

Por otra parte, las propuestas sobre gestión sostenible de los recursos naturales y los modelos de consumo y producción sostenibles constituyen una de las principales aportaciones del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA, en adelante) al concepto de economía verde. El PNUMA va a presentar

(10) Convocada en virtud de la Resolución 64/236 de la Asamblea General de las Naciones Unidas de 24 de diciembre de 2009, sobre la ejecución del Programa 21 y por la que se acuerda celebrar en Brasil en 2012 una nueva conferencia sobre el desarrollo sostenible.

(11) Véase JUSTE RUIZ, J., «Orígenes y evolución del Derecho Internacional del Medio ambiente», en Sindico, F., Fernández Egea, R.M., Borrás Pentinat, S., *Derecho Internacional del Medio ambiente. Una visión desde Iberoamérica*, Cameron May, Londres, 2011, pp. 3-30.

los resultados de las acciones llevadas a cabo por la ONU en los últimos veinte años, a raíz de que la Agenda 21 (12) instara al cambio hacia modelos sostenibles. Desde entonces, el PNUMA y la Comisión para el Desarrollo Sostenible (CDS, en adelante) así como otros organismos del sistema onusiano como el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial o el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, han estado asociados a la promoción de los modelos de consumo y producción sostenibles (13); además el Plan de Aplicación de las Decisiones de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible de 2002 (14), reforzó el compromiso de estas instituciones con los modelos de consumo y producción sostenible cuando lo adoptó como uno de los objetivos generales del desarrollo sostenible. En este Plan de Johannesburgo, se instó a los Estados y a las instituciones de las Naciones Unidas a que elaboraran un conjunto de programas de 10 años de duración para lograr el cambio hacia modelos de consumo y la producción sostenibles en los planos regional y nacional. Desde entonces, se han llevado a cabo numerosas iniciativas y asociaciones, entre las que hay que destacar el Proceso de Marrakech sobre consumo y producción sostenibles, coordinado conjuntamente por el PNUMA, la CDS y el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas.

Ha sido en el marco de este Proceso de Marrakech donde se ha alcanzado una propuesta de un Marco decenal de programas sobre consumo y producción sostenibles (10YFP) para el período 2011-2020 que deberá ser finalmente adoptada en la Conferencia de Río de 2012 (15). Este Marco ha de ser una referencia para las iniciativas regionales y nacionales con el fin de acelerar el proceso de tránsito hacia un consumo y una producción sostenibles, desde el que se aborden todos los posibles campos de acción: desde la educación para un consumo sostenible (16) hasta la promoción de códigos de buenas prácticas para una contratación pública sostenible.

En la Conferencia de Río de Janeiro de 2012 se encuentran depositadas todas las esperanzas para la superación de los obstáculos que han hecho imposible que hasta ahora se adoptara este Marco decenal y, lo que es más importante, su aplicación y la consecución de resultados operativos. Las propuestas que se han presentado hasta ahora tienen por objetivo superar estos obstáculos proponiendo cambios que van desde la metodología de la acción y la financiación, hasta un reforzamiento de las instituciones de las Naciones Unidas.

(12) *Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Río de Janeiro, 3 a 14 de junio de 1992* (publicación de las Naciones Unidas, vol. I: Resoluciones aprobadas por la Conferencia, resolución 1, anexo II.

(13) A las que cabe sumar también la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, la Organización Mundial del Turismo, véase Informe sobre los progresos realizados en la aplicación de la decisión 26/5, relativa al marco decenal de programas sobre consumo y producción sostenibles, Consejo de Administración del PNUMA, 16 de diciembre de 2011, UNEP/GCSS.XII/7

(14) *Informe de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, Johannesburgo (Sudáfrica), 26 de agosto a 4 de septiembre de 2002*, cap. I, resolución 2, anexo.

(15) Véase el 19.º periodo de sesiones de la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible, 2-14 de mayo de 2011.

(16) Véase el Documento del PNUMA, *Aquí y ahora, Educación para el Consumo Sostenible, Recomendaciones y Orientaciones*, 2010; en internet en <http://www.unep.fr/shared/publications/pdf/DTIx1255xPA-Here%20and%20Now%20SPA.pdf>

En la acción deberán implicarse no sólo las instituciones de las Naciones Unidas y los Estados sino que también habrán de hacerlo los demás actores de la sociedad internacional, y para ello se reservará un papel principal al sector privado. Todos ellos deberán responder a un principio fundamental como es el de la integración de la sostenibilidad de los modelos de consumo y producción en la planificación de todas las políticas y estrategias de intervención. Para ello, habrá de servir de ejemplo el consenso alcanzado en el Plan Estratégico para la Diversidad Biológica 2011-2020 del Convenio sobre Biodiversidad, que entre sus metas dispone que «para 2020, a más tardar, los gobiernos, empresas e interesados directos de todos los niveles habrán adoptado medidas o habrán puesto en marcha planes para lograr la sostenibilidad en la producción y el consumo y habrán mantenido los impactos del uso de los recursos naturales dentro de límites ecológicos seguros» (17).

El reforzamiento de la estructura institucional de la Organización de Naciones Unidas implica en este campo dar coherencia a todas las acciones que de forma fragmentada llevan a cabo las distintas instituciones onusianas.

El PNUMA ya promueve estas ideas, abordando la cuestión de la gestión de los recursos naturales desde un punto de vista transversal y poniendo especial énfasis en la necesidad de que los Estados y las empresas adopten estrategias que permitan reducir la demanda de recursos gracias a la promoción del reciclado, la reutilización y la utilización de fuentes alternativas de energía (18). El PNUMA también apoya las iniciativas destinadas a promover la innovación y ampliar la labor en materia de responsabilidad ambiental y social de las empresas (19).

El Director ejecutivo del PNUMA ha recibido un amplio mandato para los próximos años del Consejo de Administración del PNUMA conforme al cual deberá apoyar las asociaciones de múltiples interesados directos para promover el consumo y la producción sostenibles, en particular fortaleciendo la cooperación con otras organizaciones internacionales, y deberá facilitar el establecimiento de un mecanismo de cooperación interinstitucional de las Naciones Unidas sobre consumo y producción sostenibles. También tendrá que promover la difusión de los conocimientos científicos, necesarios para la formulación de políticas sobre el uso eficiente de los recursos y el consumo y la producción sostenibles, en particular con el apoyo del Grupo Internacional de Gestión Sostenible de los Recursos (20).

Además, el PNUMA ha puesto en marcha una serie de procesos de consulta para preparar los documentos necesarios que faciliten el debate en la conferencia y hagan posible un consenso mundial sobre las políticas de gestión de recursos natu-

(17) Véanse las Metas de Aichi para la Diversidad Biológica, UNEP/CBD/COP/10/27, anexo, decisión X/2.

(18) Decision 16/24 adopted by the Governing Council/Global Ministerial Environment Forum at its twenty-fourth session, «Updated water policy and strategy of the United Nations Environment Programme», 9 de febrero de 2007, p. 37. En esta línea el PNUMA sigue los dictados del Informe Brundtland cuando éste apuntaba que «las consideraciones relativas a los recursos y al medio ambiente deben integrarse en los procesos de planificación y adopción de decisiones de los gobiernos y de la industria. Con ello se podrá lograr una reducción constante en el contenido de energía y recursos del crecimiento futuro, aumentando la eficiencia en el uso de los recursos, la disminución del derroche y el estímulo de la recuperación y el reciclaje», Informe Brundtland, *op. cit.*, pp. 264-265.

(19) Véase el Informe sobre los progresos realizados en la aplicación de la decisión 26/5, relativa al marco decenal de programas sobre consumo y producción sostenibles, Consejo de Administración del PNUMA, 16 de diciembre de 2011, UNEP/GCSS.XII/7, p. 3.

(20) *Ibidem.*

rales (21). El número de propuestas que se han presentado se ha multiplicado dando cabida también a la presentación de iniciativas del mundo académico y por supuesto, de las ONG, para las que se intenta también encontrar una fórmula que les permita formar parte de la estructura institucional de la gobernanza sostenible. Para este estudio, las propuestas más interesantes son las que plantean la articulación de políticas comerciales que habrán de adoptarse o legitimarse en el marco de la Organización Mundial del Comercio y las que ha realizado la Unión Europea, y que paso a presentar.

III. LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO, LA CUMBRE DE DOHA Y LA GESTION DE LOS RECURSOS NATURALES

La Organización Mundial del Comercio (OMC, en adelante) es el otro foro fundamental en el que deben abordarse la gestión de los recursos naturales y los modelos sostenibles de producción y consumo, en la medida en que muchas de las propuestas que se hagan en la Conferencia de Río+20 habrán de articularse a través de políticas comerciales (22).

Desde la Conferencia de Doha sobre el Desarrollo, el Comité de Medio ambiente de la OMC ha prestado especial atención al Párrafo 32(i) de la Declaración de Doha relativo al efecto de las medidas medioambientales en el acceso a los mercados, especialmente en relación con los países en desarrollo, y aquellas situaciones en que la eliminación o reducción de las restricciones y distorsiones del comercio beneficiarían al comercio, al medio ambiente y al desarrollo. Son estas las denominadas «situaciones de triple beneficio» (23) que pueden aportar ventajas para el comercio y el medio ambiente si se cumplen ciertas condiciones que ha

(21) Véanse los distintos informes del PNUMA sobre esta materia: UNEP, *Towards sustainable production and use of resources: Assessing bio-fuels*. Nairobi, 2009.; UNEP, *International Panel on the Sustainable Use of Natural Resources, Pre-Panel Brainstorming Meeting: A Summary*, 8 December 2006, Brussels, en internet en http://www.unep.fr/scp/rpanel/pdf/PrePanel_Report_8Dec2006.pdf; UNEP, *Exploring Elements for a Workplan (2008-2010) Background papers for the meeting of the International Panel for Sustainable Resource Management*, UNEP/IRM/RP/0711/04, 2004.

(22) La OMC ofrece un marco jurídico e institucional muy distinto al de la Organización de las Naciones Unidas a la hora de abordar los problemas globales, y en particular, los que se refieren al comercio de los recursos naturales y los modelos de consumo y de producción. En el marco de la OMC, los países en vías de desarrollo también se han visto defraudados respecto a las promesas que los países industrializados habían hecho inicialmente de asumir concesiones que habrían de facilitar su desarrollo económico. Estas promesas que estaban en el origen de la Conferencia de Doha y en todo el proceso de negociaciones que se ha desarrollado desde 2002, están lejos de cumplirse. No obstante, los Estados miembros de la OMC han abierto un debate sobre los propios límites del debate ambiental en el seno de la organización. En la Cumbre Uruguay, los temas medioambientales se excluyeron de las negociaciones finales para facilitar que se alcanzara un resultado. Ahora, a pesar de la tentación de dejar nuevamente fuera de las negociaciones al medio ambiente, las exigencias vuelven a plantearse a través de diferencias comerciales. Sobre esta cuestión véase FAJARDO DEL CASTILLO, T., «Los nuevos problemas del comercio internacional y la Ronda de Doha», en Hinojosa Martínez, L.M., Roldán Barbero, J., *et al.*, *Derecho Internacional Económico*, Marcial Pons, Madrid, 2010, pp. 221 y ss.

(23) Véase la monografía de la Secretaría de la OMC, *El Comercio y el medio ambiente en la OMC*, 2004, en Internet en http://www.wto.org/spanish/res_s/booksp_s/trade_env_s.pdf, pp. 23 y 38.

identificado la Secretaría de la OMC y entre las que se encuentran dos directamente vinculadas con la gestión de los recursos naturales y los modelos de consumo y producción y que se refieren a que el comercio se lleve a cabo de acuerdo con:

- (a) *pautas más eficientes del uso y consumo de factores gracias a una mayor competencia;*
- (b) *reducción de la pobreza mediante la expansión del comercio y el fomento de una tasa sostenible de explotación de los recursos naturales* (24).

Ambas condiciones plantean algunos de los desafíos más interesantes que deberá afrontar la OMC en los próximos años y que ya están siendo objeto de diferencias comerciales ante el sistema de solución de controversias de la organización, como veremos a continuación. En estas diferencias, puede constatarse la incapacidad de la libre competencia para salvar los obstáculos que en forma de restricciones comerciales a la exportación impiden la asignación eficiente de los recursos naturales en el mercado internacional, especialmente los recursos energéticos (25) y los recursos minerales demandados por el sector industrial. La mayor parte de estos recursos se caracteriza por su naturaleza agotable y su posesión se ha convertido ya en uno de los factores que determinará tanto la futura hegemonía mundial en términos económicos y comerciales de China como el creciente poder, de las potencias emergentes.

Mientras se consolida la posición de China y del resto de las potencias emergentes en el sistema económico mundial se está produciendo un importante reajuste en las reglas del juego del comercio internacional, tal y como venían dadas por la Ronda de Doha. La Ronda de Doha había prometido desarrollar fórmulas que promovieran el crecimiento económico de los países en vías de desarrollo facilitando su acceso al mercado; pero ese principio fundamental de las negociaciones de la Ronda se ha visto profundamente afectado por los cambios que se han producido en el mercado en los últimos años (26). Los países en vías de desarrollo y las potencias emergentes con recursos naturales agotables son plenamente conscientes ahora de su capacidad para influir en la fijación de los precios, gracias a la adopción de medidas restrictivas del comercio, que podrían ser contrarias a los compromisos asumidos en sus instrumentos de adhesión a la OMC. Los Estados desarrollados, por su parte, quieren seguir teniendo libre acceso a los recursos naturales, no sólo a

(24) *Ibidem*, p. 26.

(25) En el debate abierto, los países productores de petróleo y de productos energéticos han criticado que «los sistemas de tributación y de subvenciones existentes en los países de la OCDE están en general sesgados y son discriminatorios respecto de los productos del petróleo» mientras que «se aplican impuestos insignificantes al carbón y al gas». Estos mismos Estados han propuesto la supresión de las subvenciones y la reestructuración de la tributación de los combustibles teniendo en cuenta su contenido en carbono, de manera que ello aseguraría que se penalizasen, y no favoreciesen, las fuentes de contaminación con mayor contenido en carbono; véase el documento de la OMC, *El Comercio y el medio ambiente en la OMC*, *op. cit.*, p. 27.

(26) Considero que la Ronda de Doha para el Desarrollo ha estado «marcada por un conjunto de principios inspiradores de carácter procedimental y sustantivo que si bien han servido para vertebrar las negociaciones también han supuesto hasta ahora un obstáculo insalvable para conseguir un acuerdo entre los países desarrollados y los en vías de desarrollo de la OMC, dada su rigidez. Entre los principios procedimentales se encuentran los principios de negociación en bloque, de participación y de transparencia, y entre los principios sustantivos el de trato especial y diferenciado para los países en desarrollo y los menos adelantados y el del desarrollo sostenible», véase FAJARDO DEL CASTILLO, T., «Los nuevos problemas...», *op. cit.*, p. 224.

través del comercio sino también a través de las inversiones en sectores clave de la economía de las potencias emergentes y de los países en vías de desarrollo, como la minería, y por ello se oponen a cualquier tipo de medida que suponga una limitación a las exportaciones que en su opinión, sólo generan escasez y una elevación de los precios de las materias primas en los mercados mundiales.

Algunas de estas medidas han dado lugar ya a disputas comerciales, entre las que hay que destacar la importante controversia comercial que ha enfrentado a los Estados Unidos, México y la Unión Europea (27) con China, en razón de las limitaciones impuestas por China (28) a la exportación de varias formas de materias primas (29). El interés de esta controversia (30) reside en los importantes interrogantes que plantea y que en última instancia cuestionan la capacidad del libre mercado para solucionar los problemas derivados de la creciente escasez de ciertos recursos naturales agotables, que hoy por hoy son indispensables para los procesos productivos. Para su resolución, se han adoptado hasta ahora los Informes del Grupo Especial de 5 de julio de 2011 (31) y del Órgano de Apelación de 30 de enero de 2012 (32) que si bien han dictaminado sobre cómo ha de aplicarse el marco normativo de la OMC a este tipo específico de restricciones a la exportación, no han zanjado la cuestión de cómo deberán utilizarse las restricciones comerciales que se adopten con el fin de gestionar el comercio de los recursos naturales agotables y que podrían encontrar justificación en las excepciones previstas en el Artículo XX del GATT.

El concepto de escasez es objeto de una redefinición a la luz del marco jurídico de la OMC en el curso de la resolución de la controversia, ya que este concepto está llamado a ser el nuevo paradigma de las relaciones comerciales mundiales. En este sentido, será necesario distinguir en razón de su encaje en el GATT, entre la escasez aguda de cualquier tipo de recurso —«*critical shortage*»— de carácter temporal, y la escasez que se deriva del carácter agotable de ciertos recursos naturales, y a las que se ha de responder con medidas de distinta naturaleza y que deberán responder a un objetivo general de conservación.

(27) Véanse sus reclamaciones en los asuntos presentados ante el Órgano de Solución de Diferencias de la OMC, DS394, DS395 y DS398, en las que estos países defendieron que las limitaciones a la exportación, así como aspectos de la administración y asignación de determinadas medidas adoptadas por China eran incompatibles con los compromisos contraídos por ésta con arreglo a su Protocolo de Adhesión y el informe del Grupo de Trabajo sobre la Adhesión de China, y con el párrafo 1 a) del artículo VIII, los párrafos 1 y 3 a) del artículo X y el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994.

(28) Los reclamantes impugnaron cuatro tipos de limitaciones impuestas a la exportación: i) derechos de exportación; ii) contingentes de exportación; iii) prescripciones en materia de precios mínimos de exportación; y iv) prescripciones en materia de licencias de exportación.

(29) Las materias primas sujetas a dichas limitaciones son distintas formas de bauxita, coque, espato flúor, magnesio, manganeso, carburo de silicio, silicio metálico, fósforo amarillo y cinc, que se utilizan para fabricar productos de uso cotidiano así como productos tecnológicos.

(30) Controversia en la que se defienden los intereses de los demandantes pero también los de los numerosos países interesados en intervenir en su resolución: Arabia Saudita, Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Corea, Ecuador, India, Japón, México, Noruega, Taipei y Turquía.

(31) Véanse los Informes del Grupo Especial, *China—Medidas relativas a la exportación de diversas materias primas*, WT/DS394/R y Corr.1, WT/DS395/R y Corr.1, WT/DS398/R y Corr.1, distribuidos a los Miembros de la OMC el 5 de julio de 2011.

(32) Véanse los Informes del Órgano de Apelación *WT/DS394/AB/R*, *WT/DS395/AB/R* y *WT/DS398/AB/R*, *China—medidas relativas a la exportación de diversas materias primas*, AB-2011-5, de 31 de enero de 2012, en internet en http://www.wto.org/spanish/tratop_s/dispu_s/394_395_398abr_s.pdf

La «escasez aguda» de recursos, en el sentido del párrafo 2 a) del artículo XI del GATT de 1994, es la que lleva a la adopción de medidas que deben aplicarse «provisionalmente para ofrecer un remedio en condiciones extraordinarias a fin de atender una necesidad pasajera» y con una duración limitada y no indefinida. Por «escasez aguda» también se entenderá una deficiencia en la cantidad «que conlleva expectación o grave temor», de «importancia decisiva» respecto al abastecimiento del recurso (33).

La escasez causada por el carácter «finito» o las «reservas limitadas» de un recurso agotable como la define en su apelación China (34), no puede, sin embargo, justificar las restricciones del artículo XI del GATT, como finalmente han establecido tanto el Grupo Especial como el Órgano de Apelación, contrariando la posición sostenida por China.

La Unión Europea ha sostenido a lo largo de esta controversia que «una escasez provocada por las reservas naturales limitadas de la mercancía *es la situación normal* para la disponibilidad de la mercancía» (35) y considera que una escasez provocada por el agotamiento de los recursos naturales es distinta de la «escasez aguda» que se produce en situaciones de crisis. A la primera se le puede hacer frente con medidas de conservación que traten de alargar la duración de los recursos. A la última se le ha de hacer frente con medidas temporales que traten de prevenir o remediar los efectos de una crisis.

El argumento central de la controversia se plantea cuando China defiende que las «medidas de conservación» también deberían quedar comprendidas y justificadas por el artículo XI del GATT, y ello en la medida en que contempla la posibilidad de que la escasez de los recursos pueda *no ser inevitable*. Esta hipótesis llevaría a considerar que la escasez de los recursos naturales agotables dejaría de ser inevitable en el caso de que se dieran los supuestos que China propone: que la «escasez de un recurso natural agotable puede dejar de existir independientemente de su agotamiento, por ejemplo, cuando se descubren reservas adicionales o nuevos métodos de extracción, o cuando el producto es reemplazado por otros productos sustitutivos o nuevas tecnologías». Además, China considera que «los progresos en la detección de reservas o en las técnicas de extracción pueden mitigar o eliminar una escasez de un recurso natural agotable», lo que en cierta medida llega a reconocer el Grupo Especial, y deja abierto el debate respecto al futuro de la gestión de estos recursos.

La posición finalmente adoptada coincide con la posición defendida por la Unión Europea que considera que «el agotamiento progresivo de los recursos naturales podría crear perfectamente una escasez en la disponibilidad de una mercancía, pero esa escasez no está comprendida en el ámbito de aplicación del párrafo 2 a) del artículo XI porque no es «temporal» (36). Sobre esta base, la estrategia de explotación de China ha sido calificada de contraria a las normas del libre comer-

(33) Comunicación del apelante presentada por China, párrafo 357 (donde se cita el *Oxford English Dictionary Online*, segunda edición (Oxford University Press, 1989) (China-Prueba documental 189 presentada al Grupo Especial)).

(34) Comunicación del apelante presentada por China, párrafo 356, en la que se citan los informes del Grupo Especial, párrafos 7.297 y 7.305.

(35) Comunicación del apelado presentada por la Unión Europea, párrafo 150 (las cursivas figuran en el original).

(36) Comunicación del apelado presentada por la Unión Europea, párrafo 150.

cio por imponer y renovar durante un período de diez años, restricciones a la exportación de materias primas de carácter temporal, alegando la necesidad de adoptar medidas para la conservación de sus recursos naturales agotables así como para la protección de la salud de sus ciudadanos(37). No obstante, tanto el Grupo Especial como el Órgano de Apelación han apreciado que China ha empezado a dar los pasos en la dirección correcta hacia la adopción de «un marco que justifique sus contingentes con arreglo a las normas de la OMC», si bien ese marco todavía no es compatible con dichas normas, dado que aún no ha entrado en vigor con respecto a los productores nacionales(38).

La gran cuestión que sin duda alguna volverá a plantearse ante el sistema de solución de diferencias de la OMC es la aplicación del GATT a las controversias motivadas por el objetivo de conservar un recurso agotable(39). En las futuras controversias, el apartado g) de su artículo XX podría llegar a legitimar las medidas restrictivas del comercio relativas a la conservación de los recursos naturales agotables a través de restricciones al consumo y a la producción nacional e internacional, ya que el Órgano de Apelación ha establecido que:

«El apartado g) del artículo XX permite por tanto medidas comerciales relativas a la conservación de los recursos naturales agotables cuando tales medidas comerciales actúan en conjunción con restricciones a la producción o al consumo nacionales, que actúan para conservar un recurso natural agotable»(40).

Para ello, además, sería indispensable que estas medidas comerciales cumplieran con las condiciones impuestas por este artículo XX(41) y con la extensa juris-

(37) El Grupo Especial concluyó que las restricciones a la exportación de China eran incompatibles con los compromisos que ésta había asumido en virtud de su Protocolo de Adhesión y con las normas de la OMC. También constató que de conformidad con el texto de su Protocolo de Adhesión, China no podía recurrir a las excepciones generales previstas en el artículo XX del GATT de 1994 para justificar sus derechos de exportación incompatibles con las normas de la OMC; además, consideró que incluso si China pudiera invocar determinadas excepciones establecidas en las normas de la OMC para justificar sus derechos de exportación, no habría cumplido con los requisitos de esas excepciones, véanse los informes del Grupo Especial, *WT/DS394/R* y *Corr.1*, *WT/DS395/R* y *Corr.1*, *WT/DS398/R* y *Corr.1*.

(38) Véase la presentación de los informes realizada por la Secretaría de la OMC en http://wto.org/spanish/tratop_s/dispu_s/cases_s/ds395_s.htm

(39) No puede olvidarse que en esta controversia se ha aplicado el instrumento de adhesión de China y no el GATT.

(40) Véase el apartado 356 del Informe del Órgano de Apelación, *WT/DS394/AB/R*, *WT/DS395/AB/R* y *WT/DS398/AB/R*, p.182.

(41) El Artículo XX del GATT es la base jurídica que ofrece a los Estados miembros de la OMC la posibilidad de establecer excepciones a la libertad de comercio con el fin de proteger intereses generales, entre los que se encuentran la protección de la salud y la vida de las personas y de los animales y la preservación de los vegetales (letra b) y la conservación de los recursos agotables (letra g). Este Artículo «tiene por objeto permitir a las partes contratantes adoptar medidas comerciales restrictivas incompatibles con el Acuerdo General para tratar de alcanzar objetivos primordiales de orden público, en la medida en que esa incompatibilidad fuera inevitable», ya que esta disposición «claramente permite a las partes contratantes dar prioridad a la salud humana, [la protección del medio ambiente y los otros intereses contemplados], por encima de la liberalización del comercio». Por otra parte, «El preámbulo del artículo XX establece además un test antiproteccionista que han de superar las restricciones comerciales con el fin de evitar que su aplicación constituya un medio de «discriminación arbitrario o injustificable entre los países en que prevalezcan las mismas condiciones» o una «restricción encubierta al comercio internacional», lo que se

prudencia que las interpreta (42) y, que además, se aplicaran en conjunción con restricciones a la producción y al consumo nacionales.

Este último requisito sí ha sido objeto de una oportuna clarificación por parte del Órgano de Apelación en esta controversia (43), de la que cabe deducir que es necesario adoptar medidas de conservación restrictivas del comercio internacional al mismo tiempo que se adoptan medidas restrictivas de la producción nacional. Como desarrollo previsible de este argumento cabría considerar que en futuras controversias en las que se invoque el artículo XX.g), este justificaría una política nacional de conservación coherente y no abusiva o proteccionista de los intereses

determina a través de un examen caso por caso, en que se tienen en cuenta las circunstancias, el cómo de la aplicación de las medidas adoptadas y los criterios al respecto, tales como la falta de flexibilidad de la medida y la inexistencia de intentos de cooperación y negociación previos a la adopción de las medidas. Corrigiendo su sesgo económico inicial, la interpretación dada al artículo XX en el marco del Sistema de Solución de Controversias ha permitido sentar con claridad el derecho de los Estados a establecer sus políticas medioambientales y su compatibilidad con las obligaciones del ordenamiento jurídico de la OMC, cuando se observan determinados principios y condiciones. Partiendo de los principios básicos del GATT, los Grupos Especiales y el Órgano de Apelación han sumado a las condiciones del preámbulo del artículo XX, los principios de necesidad, de proporcionalidad y de la medida menos restrictiva del comercio que implican que las TREMS han de ser necesarias, proporcionales y las menos restrictivas del comercio en función del objetivo perseguido. Asimismo se deriva de la «jurisprudencia» del artículo XX que los Estados afectados por una controversia comercial con un fin medioambiental tienen la obligación de alcanzar un acuerdo en la materia concernida, lo que implicará que las TREMS adoptadas serán válidas sólo provisionalmente hasta que sean reemplazadas por un tratado internacional celebrado con el Estado afectado. Los principios de la transparencia y de la previsibilidad obligan a los Estados de la OMC a comunicar las TREMS que adopten, con el objeto de que el resto de los Estados miembros puedan conocerlas y pronunciarse sobre ellas», véase FAJARDO DEL CASTILLO, T., «Los nuevos problemas...», *op. cit.*, p. 224.

(42) Las principales diferencias comerciales en este ámbito son las siguientes: *Estados Unidos–Atún del Canadá*, IBDD 29S/97, de 22 de febrero de 1982, *Tailandia–Cigarrillos*, IBDD 37S/222, de 7 de noviembre de 1990, *Estados Unidos–Atún I*, IBDD 39S/183, de 3 de septiembre de 1991, *Estados Unidos–Atún II*, DS29/R, de 16 de junio de 1994, *Canadá–Salmón*, IBDD 35S/109, 22 de marzo de 1988, *Estados Unidos–Pautas para la gasolina reformulada y convencional*, WT/DS2/AB/R, de 29 de abril de 1996, *CE–Amianto*, DS135, 12 de marzo de 2001, *Estados Unidos–Camarones*, WT/DS58/AB/R, de 12 de octubre de 1998, *Brasil–Neumáticos recauchutados*, DS332, de 3.12.2007), véase especialmente, por su exhaustivo y brillante análisis, FERNÁNDEZ EGEA, R.M., *Comercio de mercancías y protección del medio ambiente en la OMC*, Marcial Pons, 2008.

(43) En concreto el apartado 356 del Informe del Órgano de Apelación que establece que «El apartado g) del artículo XX exige también que las medidas de conservación «se apliquen conjuntamente con restricciones a la producción o al consumo nacionales». La palabra «effective» («apliquen») en relación con un instrumento jurídico se define como «in operation at a given time» (en funcionamiento en un momento determinado). Consideramos que la expresión «se apliquen», cuando se utiliza en relación con un instrumento jurídico, describe medidas que se han puesto en funcionamiento, adoptado o aplicado. Las expresiones equivalentes en español y francés de la expresión «made effective» –a saber, «se apliquen» y «sont appliquées»– confirman esta interpretación de «made effective». La expresión «in conjunction» («conjuntamente con») se define como «together, jointly, (with)» (en conjunción con, en unión de). En consecuencia, la restricción comercial debe actuar en unión de las restricciones a la producción o al consumo nacionales. El apartado g) del artículo XX permite por tanto medidas comerciales relativas a la conservación de los recursos naturales agotables cuando tales medidas comerciales actúan en conjunción con restricciones a la producción o al consumo nacionales, que actúan para conservar un recurso natural agotable. Según sus términos, el apartado g) del artículo XX no contiene el requisito adicional de que la medida de conservación esté destinada principalmente a hacer efectivas las restricciones a la producción o al consumo nacionales», WT/DS394/AB/R, WT/DS395/AB/R y WT/DS398/AB/R, p.182.

nacionales comerciales, en la que se prevean tanto medidas destinadas a frenar la exportación como medidas que limiten la producción y el consumo nacionales.

Al margen de la OMC, el conflicto y su resolución han puesto en marcha en paralelo una serie de reacciones por parte de los Estados que se ven afectados por su dependencia de las importaciones de China (44). Para hacer frente a la posibilidad de que China vuelva a recortar el abastecimiento de estos minerales básicos para su producción industrial, estos países han adoptado estrategias nacionales para el establecimiento de reservas. Entre las medidas que han diseñado se encuentra la reapertura de minas y la reutilización de los minerales desechados en tiempos de abundancia. La Comisión Europea, por su parte, y tan sólo un mes después de que el Órgano de Apelación haya hecho público su informe, ha presentado una nueva iniciativa, denominada *Cooperación de Innovación para superar las carencias de materias primas en Europa*, que se justifica condenando el hecho de que «las políticas comerciales proteccionistas est[é]n distorsionando cada vez más los mercados internacionales de materias primas y por eso [sea] también cada vez más difícil que la industria de la UE y los ciudadanos accedan de forma no distorsionada y equitativa a las materias primas» (45).

IV. LA UNIÓN EUROPEA Y LA GESTIÓN SOSTENIBLE DE LOS RECURSOS NATURALES

Entre los objetivos de la política de protección del medio ambiente de la Unión Europea recogidos en el artículo 191.1 del Tratado sobre el Funcionamiento de la Unión Europea se contempla «*el uso racional de los recursos naturales*». La formulación de este objetivo en su incorporación a los tratados con el Acta Única Europea, no conservó la redacción inicial propuesta por la Comisión Europea en 1985 que entonces ya planteaba el problema del uso insostenible de los recursos naturales que podía dar lugar a dificultades en el abastecimiento y finalmente desembocar en su agotamiento. Estos problemas que ya se discutieron en la década de los setenta bajo la influencia de los informes del Club de Roma, estaban presentes en el Primer Programa de Acción en materia de medio ambiente adoptado en 1973 (46). Posteriormente, el debate sobre esta cuestión quedó ensombrecido por la optimista incorporación del desarrollo sostenible como principio de los Tratados

(44) BOURZAC, Katherine, «Undermining China's Monopoly on Rare Earth Elements», en internet en <http://www.technologyreview.com/energy/26980/?mod=chfeatured>.

(45) Véase la iniciativa *Cooperación de Innovación para superar las carencias de materias primas en Europa*, MEMO-12-144, de 29 de febrero de 2012, y la página web sobre Materias primas no energéticas de la Dirección General Empresa e industria en internet en http://ec.europa.eu/enterprise/policies/raw-materials/index_es.htm

(46) Krämer recuerda como «On September 17, 1985, the Commission proposed the wording “to ensure the rational use of natural resources and the long-term availability, in sufficient quantity and quality, of all the resources on which the quality of life depends”. In the compromise proposed by the Presidency on November 11, 1985, this was reworded “ensure national use of natural resources which affect our quality of life”. In the course of the discussions the wording was finalised. The First Community Action Programme on the Environment referred to the Club of Rome's report and mentioned the problems caused by the depletion of certain natural resources, such as “certain metals, oil and natural gases”. Elsewhere it referred to “certain non-regenerating natural resources” and mentioned

constitutivos (47) y que llevaba implícita una promesa de que la Unión Europea perseguiría y alcanzaría un modelo de desarrollo sostenible (48).

Esta promesa no ha significado, sin embargo, que las instituciones comunitarias y sus Estados miembros trascendieran la retórica de sus declaraciones (49) para abordar en el plano legislativo y operativo sus consecuencias prácticas. Y la realidad es que la Unión Europea consume el doble de lo que puede producir (50). Así pues, el ideal de desarrollo sostenible que debería inspirar la acción de la Unión Europea en sus tres dimensiones, económica, social y medioambiental está lejos de alcanzarse en general y en particular, en lo que se refiere a la consecución de un modelo sostenible de consumo y producción, ya que si bien algunos Estados miembros han alcanzado ciertos resultados en materia de reducción del consumo, ello no ha supuesto un cambio cualitativo en el modelo de desarrollo de las economías europeas.

El «uso racional de los recursos naturales», en la medida en que hasta el momento no se han adoptado indicadores cuantitativos o cualitativos de un uso sostenible (51), desempeña el papel de principio de actuación antes que el papel de

hydrocarbons, metals in the platinum group, tin, mercury, chromium, fluorspar and phosphorus», véase KRÄMER, L., *EEC Treaty and Environmental Protection*, Sweet and Maxwell, 1990, pp. 57-58.

(47) Así en el Preámbulo del Tratado de la Unión Europea, los Estados miembros se declaran decididos a «promover el progreso social y económico de sus pueblos teniendo en cuenta el principio de desarrollo sostenible, dentro de la realización del mercado interior y del fortalecimiento de la cohesión social y la protección del medio ambiente...». De igual modo, el Artículo 3 del TUE establece en su apartado 3 que la Unión Europea «obrará en pro del desarrollo sostenible de Europa basado en un crecimiento económico equilibrado y en la estabilidad de los precios, en una economía social de mercado altamente competitiva, tendente al pleno empleo y al progreso social, y en un nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medio ambiente», véase la versión consolidada del TUE, *DOUE* C 83, de 30 de marzo de 2010. pp. 15 y 17.

(48) El desarrollo sostenible se incorporó por primera vez en los tratados constitutivos con el Tratado de Maastricht de 1991 bajo la influencia de la Organización de Naciones Unidas y del Informe Brundtland preparado para la Conferencia de Río de Janeiro sobre el Medio ambiente y el Desarrollo Sostenible. Véase BALDOCK, D., «The EU Sustainable Development Strategy: from Lisbon to Göteborg and Beyond-an Evaluation of Progress», Report prepared for the European Economic and Social Committee, Brussels, Institute for European Environmental Policy, 2003; BAKER, S., «The European Union: Integration, Competition, Growth and Sustainability», en Lafferty, W. M., y Meadowcroft J. (eds.), *Implementing Sustainable Development Strategies and Initiatives in High Consumption Societies*, Oxford University Press, 2000, pp. 303-336.

(49) Véase sobre esta cuestión BAKER, S., «Sustainable Development as Symbolic Commitment: Declaratory Politics and the Seductive Appeal of Ecological Modernisation in the European Union», in *Environmental Politics*, vol. 16 (2), 2007, pp. 297-317.

(50) Véase el Informe de WWF, *Living Planet Report 2008*, WWF International, Zoological Society of London and Global Footprint Network; Véanse los Informes de Friends of the Earth: FOE, *Over consumption? Our Use of Natural Resources*, SERI, Global 2000, 2009, Londres.

(51) El Parlamento Europeo llegó a proponer indicadores en su Resolución de 25 de abril de 2007, sobre la estrategia temática sobre el uso sostenible de los recursos naturales en la que analizaba y criticaba las propuestas de la Comisión. Así «considera[ba] necesario que, para el año 2030, el uso de recursos primarios no renovables en la UE se haya reducido en un factor 4 o que, para esa fecha, el uso de los recursos naturales se haya reducido a la mitad y haya aumentado al mismo tiempo la prosperidad a escala mundial; observa que podrán utilizarse los siguientes indicadores: TMR (total de materiales requeridos), DMI (insumo directo de materiales) y DMC (consumo interior de materiales); señala que estos indicadores reflejan la cantidad de recursos utilizados en una economía y que dividiendo el PIB por estos indicadores es posible medir la productividad del uso de los recursos naturales» y «conv[enía] en que por el momento existen muy pocos indicadores de impacto que ya cuenten con un amplio reconocimiento para medir los avances realizados en la reducción del impacto medioam-

objetivo, y se persigue fundamentalmente a través de su incorporación en documentos y estrategias (52), y por supuesto, en los Programas de acción. Así, el Sexto Programa de Acción en materia de medio ambiente ha contado entre sus objetivos con *la actuación sobre el uso y la gestión sostenibles de los recursos naturales y los residuos*, persiguiendo en particular:

«Procurar garantizar que el consumo de recursos y sus correspondientes efectos no superen el umbral de saturación del medio ambiente y lograr una disociación entre crecimiento económico y utilización de los recursos. A este respecto, se recuerda el objetivo indicativo de alcanzar en la Comunidad para 2010 un porcentaje del 22 % de la producción de electricidad a partir de fuentes de energía renovables, a fin de aumentar decididamente la eficiencia de los recursos y la eficiencia energética» (53).

A la vista de los escasos resultados alcanzados durante los diez años de vigencia del Sexto Programa y de la evaluación de la que ha sido objeto por la Comisión y el Consejo, se adivina que la gestión de los recursos es una de las estrategias temáticas en las que el «progreso ha sido desigual» (54). Así pues, este tema deberá recogerse nuevamente en el próximo Séptimo Programa de Acción para seguir siendo un objetivo clave en el futuro de la política medioambiental de la Unión. El mandato del Consejo para los próximos años sobre este objetivo ya está claro: a partir de 2012, el Consejo asume «la integración de las consideraciones sobre la eficiencia en el uso de los recursos en el Semestre Europeo», de manera que constará de forma permanente en la agenda del Consejo de Medio Ambiente (55).

No obstante, es necesario destacar que la UE ha apostado por resolver los problemas de insostenibilidad de su consumo no a través de la fijación de indicadores cuantitativos de reducción de la producción o del consumo sino a través de la mejo-

biental del uso de los recursos, el llamado indicador de ecoeficiencia; considera que debe cubrirse cuanto antes esta necesidad, a más tardar para 2008; señala, a este respecto, que debe favorecerse activamente el ulterior desarrollo del indicador «consumo de materiales ponderado desde el punto de vista medioambiental» (CMM); véase la Resolución del Parlamento Europeo, de 25 de abril de 2007, sobre la estrategia temática sobre el uso sostenible de los recursos naturales (2006/2210(INI)), *DOUE* C 74, 20 de marzo de 2008, pp. 660 ss., apartados 27 y 28.

(52) La Comisión Europea ha presentado a lo largo de estos últimos años numerosas comunicaciones y estrategias, véase por ejemplo la Comunicación de la Comisión de 1 de octubre de 2003, *Hacia una estrategia temática para el uso sostenible de los recursos naturales*, *Doc. COM(2003) 572*, Comunicación de la Comisión de 21 de diciembre de 2005, «Estrategia temática sobre el uso sostenible de los recursos naturales», *Doc. COM(2005) 670*, o la Estrategia de Desarrollo Sostenible de la UE, la Estrategia temática sobre prevención y reciclado de residuos, el Plan de Acción sobre Consumo y Producción Sostenibles y una Política Industrial Sostenible, la Iniciativa de las materias primas, la Directiva Marco sobre Residuos, la Directiva sobre el diseño ecológico y otras Directivas relacionadas con los productos así como REACH.

(53) Véase el Artículo 8 de la Decisión núm. 1600/2002/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 22 de julio de 2002 por la que se establece el Sexto Programa de Acción Comunitario en materia de Medio ambiente, *DOUE* L 242, de 10 de septiembre de 2002, p. 6.

(54) Las estrategias temáticas eran contaminación atmosférica, utilización sostenible de plaguicidas, prevención y reciclado de residuos, uso sostenible de los recursos naturales, protección del suelo, protección y conservación del medio ambiente marino, y medio ambiente urbano; véanse las Conclusiones del Consejo sobre la Evaluación del Sexto Programa de Acción Comunitario en Materia de Medio Ambiente y perspectivas para el futuro: *Hacia el 7.º Programa de Acción de la UE en Materia de Medio Ambiente*, *Doc. 15384/11* de 11 de octubre de 2011, p. 4, apartado 4.

(55) *Doc. 15384/11*, p. 5, ap. 8.

ra de la productividad y la eficiencia en el uso de los recursos y la energía. Ello se ha traducido en un mandato del Consejo a la Comisión para «que integre la gestión sostenible de los materiales y el consumo y la producción sostenibles *en su estrategia sobre eficiencia de los recursos*» y para que «*interprete en sentido amplio el concepto de eficiencia de los recursos*, integrando todos los recursos naturales incluidos los recursos tanto energéticos como no energéticos, los materiales bióticos y abióticos, el agua, la atmósfera, el suelo, los organismos vivos, los ecosistemas y la diversidad biológica, para *lograr una mayor productividad* de los recursos, gestionar la disponibilidad limitada de recursos y disminuir las repercusiones de la utilización de los recursos en el medio ambiente» (56).

Teniendo en cuenta este mandato, la Comisión Europea tendrá que diseñar un nuevo Séptimo Programa de Acción en materia de medio ambiente que también pueda satisfacer las reivindicaciones de los Estados miembros (57), para lo que tendrá que tener en cuenta el escenario de crisis económica en la que se encuentran inmersos y que limita su capacidad de actuación. Por ello, el Séptimo Programa tiene necesariamente que cumplir con una serie de exigencias impuestas por la crisis económica, y que considero podrían resumirse básicamente en una: que la industria europea no pierda competitividad como consecuencia de las medidas adoptadas. Por otra parte, el Séptimo Programa debe poder complementarse con la Estrategia Europa 2020 para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador. Se espera que la Estrategia y el Programa puedan interactuar creando sinergias que hagan posible algo que en principio parece una contradicción en sus términos: una economía «con mayor eficiencia en materia de recursos y *más ecológica y competitiva*» (58). Esta premisa constituye un imperativo irrenunciable en la medida en que la competitividad de la economía europea depende del abastecimiento exterior de energía y de recursos naturales, y la UE debe asegurar dicho abastecimiento a través de políticas de importación estables, pero también, y en la medida de lo posible, con políticas internas de reutilización, reciclaje y con la optimización de la eficiencia energética y en el uso de los recursos.

Por otra parte, es necesario apuntar que el proceso de adopción de decisiones en este específico ámbito de actuación puede encontrar algunas dificultades derivadas de las previsiones del artículo 192.2.c) del TFUE que prevé la unanimidad para la adopción de «las medidas que afecten de forma significativa a la elección por un Estado miembro entre diferentes fuentes de energía y a la estructura general de su abastecimiento energético», así como de las previsiones del Título XXI sobre Energía que prevé que las medidas que adopte la Unión «no afectarán al derecho de un Estado miembro a determinar las condiciones de explotación de sus recursos energéticos, sus posibilidades de elegir entre distintas fuentes de energía y la estructura general de su abastecimiento energético, sin perjuicio de la letra c) del apartado 2 del artículo 192». De hecho, ya se han planteado dificultades en el debate interno,

(56) Véanse las Conclusiones del Consejo sobre la Gestión sostenible de los materiales y producción y consumo sostenibles: contribución clave para la eficiencia de Europa en materia de recursos, de 13 de diciembre de 2010, *Doc. 17495/10*, la cursiva es añadida.

(57) El Sexto programa de acción llega a su fin en el mes de junio, si bien las previsiones de la Presidencia Danesa y de la Presidencia Irlandesa prevén que el nuevo programa sea finalmente adoptado en octubre de 2012.

(58) *Doc. 17495/10*, la cursiva es añadida.

a raíz de las objeciones presentadas por parte de los Estados miembros a las propuestas que pudieran tener un impacto negativo sobre la competitividad de las empresas, y que han puesto de manifiesto como las exigencias de la crisis económica se dejan sentir en los ámbitos económicos y medioambientales más sensibles (59). Y este problema también apunta al gran objetivo que aún debe alcanzar la UE a través de su política en materia de la gestión sostenible de los recursos naturales y que no es otro que trasladar a los Estados miembros la necesidad de que deben adoptar las mismas estrategias de actuación de la Unión; si bien a la hora de llevarlas a cabo, será necesario tener en cuenta que los veintisiete Estados miembros tienen experiencias muy distintas y desarrollos muy desiguales en cuanto a la preparación en este campo, por lo que será necesario prever la adopción de políticas nacionales en un marco general que permita su coherencia.

Las apuestas más ambiciosas de la Comisión Europea se encuentran actualmente recogidas en la *Hoja de Ruta hacia una Europa eficiente en el uso de los recursos* (60) adoptada por la Dirección general de medio ambiente y en la nueva iniciativa *Cooperación de Innovación para superar las carencias de materias primas en Europa* (61) adoptada por la Dirección general de Empresa e Industria, y que van a marcar los pasos a seguir en los próximos meses y años.

La *Hoja de Ruta hacia una Europa eficiente en el uso de los recursos* define objetivos a corto y a medio plazo en un horizonte que fija en el año 2020 y entre los que cabe destacar los siguientes:

- «que los ciudadanos y las autoridades públicas cuenten con los incentivos adecuados para elegir los productos y servicios más eficientes en el uso de los recursos, gracias a unas señales de los precios adecuadas y a una información medioambiental clara (...).
- que los incentivos estratégicos y de mercado recompensen las inversiones de las empresas en eficiencia (...);
- que los residuos se gestionen como recursos (...);
- que los avances científicos y los esfuerzos sostenidos en materia de innovación mejoren radicalmente la manera en la que comprendemos, gestionamos, reutilizamos, reciclamos, sustituimos, salvaguardamos y valoramos los recursos, y reducimos su uso (...);
- que se eliminen las subvenciones perjudiciales para el medio ambiente y se adopten medidas transitorias alternativas para las personas necesitadas (...)

(59) Véase el caso de las reservas de Polonia y Lituania al Plan de acción de la Comisión sobre Consumo y Producción Sostenibles y una Política Industrial Sostenible, *Doc. 13689/08*, de 6 de octubre de 2008. Estos países consideraron que debía añadirse la siguiente frase «Debería prestarse mayor consideración al desarrollo del régimen de comercio de derechos de emisión, de tal forma que no conduzca a un rápido incremento del precio de la electricidad o a fluctuaciones del mismo, que tendrían como consecuencia el deterioro de la competitividad de la economía europea. Por consiguiente, es necesario llevar a cabo estudios pormenorizados para hallar soluciones a este problema», p. 22.

(60) Véanse la Comunicación de la Comisión *Hoja de Ruta hacia una Europa eficiente en el uso de los recursos*, *COM (2011) 571 final* de 20 de septiembre de 2011, así como los documentos MEMO-11-164 de 20 de septiembre de 2011 y *Doc. 14632/11 + ADD1 + ADD2 → SEC(2011) 1067 final + SEC(2011) 1068 final*.

(61) *MEMO-12-144, loc.cit.*

(62) *COM (2011) 571, pp. 7-15.*

Para alcanzar estos objetivos serán necesarias actuaciones muy ambiciosas, algunas ya conocidas y hasta cierto punto ensayadas como las destinadas a «abordar el problema de los mercados y precios, impuestos y subsidios que no reflejan los costes reales del uso de los recursos y encierran a la economía en una lógica insostenible» (63); mientras que otras parecen a todas luces inaplicables como por ejemplo «el desplazamiento sustancial de la tributación de las rentas del trabajo hacia la tributación medioambiental» (64), que requeriría la unanimidad de los Estados miembros de acuerdo con el artículo 192 del TFUE (65).

La iniciativa *Cooperación de Innovación para superar las carencias de materias primas en Europa*, como ya he señalado, es en cierta medida una respuesta a las restricciones comerciales adoptadas por China y otras potencias emergentes. Su planteamiento prioriza nuevamente el abastecimiento de recursos por encima de la protección del medio ambiente, ya que aún han de valorarse los posibles efectos negativos para el medio ambiente que se derivarán de un plan de explotación minera de los recursos minerales europeos inexplorados a una profundidad de entre 500 y 1.000 metros, pero cuyo valor estimado sí conocemos y ascendería a unos 100.000 millones de euros. La Comisión confía en «que las nuevas tecnologías pueden ayudar a extraer a más profundidad, en zonas más remotas y en condiciones difíciles» (66), a pesar de que el mundo académico ya ha manifestado sus temores respecto a los daños ambientales que podrían derivarse de las técnicas de fracturación, así como de la utilización de sustancias químicas para la extracción que podrían contaminar los acuíferos europeos. El otro ámbito de intervención de la iniciativa sería el de la innovación y el reciclado, ya que la Comisión considera como objetivos prioritarios «actuar para desarrollar sustitutos de materias primas fundamentales y reciclar mejor los 17 kg anuales de residuos de aparatos eléctricos y electrónicos que produce actualmente cada ciudadano de la UE» (67).

V. LA DIMENSIÓN EXTERIOR DE LA POLÍTICA DE LA UNIÓN EUROPEA EN MATERIA DE LA GESTIÓN SOSTENIBLE DE LOS RECURSOS NATURALES

La política de la UE en materia de la gestión sostenible de los recursos naturales tiene una dimensión exterior que se encuadra en el nuevo artículo 21 del Tratado de la Unión Europea. Este artículo dispone en su letra f) que «la Unión definirá y ejecutará políticas comunes y acciones y se esforzará por lograr un alto grado de cooperación en todos los ámbitos de las relaciones internacionales con el fin de:

«f) contribuir a elaborar medidas internacionales de protección y mejora de la calidad del medio ambiente y de la gestión sostenible de los recursos naturales mundiales, para lograr el desarrollo sostenible».

(63) *COM (2011) 571*, p. 5.

(64) *COM (2011) 571*, p. 14.

(65) El artículo 192.2.a) somete a la unanimidad la adopción de las «disposiciones esencialmente de carácter fiscal».

(66) *MEMO-12-144*, *loc. cit.*, p. 1.

(67) *Ibidem*.

A pesar de esta clara definición y del principio fundamental conforme al cual la dimensión exterior de las políticas de la Unión Europea siempre ha tenido como objetivo la consecución de los objetivos de sus políticas internas, en el caso de la gestión sostenible de los recursos naturales, la dimensión exterior de la política europea tiene una problemática propia (68). Esta problemática viene marcada por el hecho de que la UE ha tenido que asumir que sus políticas internas tienen un impacto negativo en países terceros, en términos de sobreexplotación de los recursos naturales. Esta constatación ha llevado a cuestionar, por una parte, la coherencia entre su política de protección del medio ambiente y sus políticas de cooperación al desarrollo (69) y su política comercial común (70). Es por ello que el Consejo ha aceptado una especial responsabilidad de la UE en el fomento y respaldo de los conceptos de consumo y producción sostenibles y de gestión sostenible de los recursos naturales en los foros internacionales, en particular la OCDE y las Naciones Unidas.

Por una parte, la UE tiene la responsabilidad de controlar la huella ecológica que deja en el planeta su política de explotación de recursos naturales y en particular su estrategia interna de consumo y producción sostenibles. Para ello, la UE ha intentado incorporar en el debate preparatorio de la próxima Conferencia de Río de Janeiro 2012 sobre el Desarrollo sostenible la decisiva cuestión de la reducción del consumo de recursos naturales, pero ha fracasado porque no ha encontrado aliados para sus posturas. Los Estados participantes sólo se han mostrado interesados en abordar el tema desde un enfoque que rechaza la adopción de medidas obligatorias, que puedan limitar su capacidad para adoptar las políticas de explotación de sus recursos naturales o que pudieran obligarles a la adopción de medidas restrictivas contrarias a sus intereses nacionales de desarrollo (71).

Por otra parte, la Unión Europea ha pasado a formular sus políticas en términos de seguridad energética (72), de manera que uno de sus objetivos prioritarios es garantizar el abastecimiento de los recursos naturales que necesita en un contexto de creciente competencia y lucha por hacerse con los recursos naturales (73). Por ello

(68) Véase COFFEY, C., y BALDOCK, D., *Building a Comprehensive EU Sustainable Strategy—Adding the External Dimension*, Institute for European Environmental Policy, Londres, 2003.

(69) Véase Carbone, M., «Mission Impossible: the European Union and Policy Coherence for Development», *Journal of European Integration*, vol. 30 (3), 2008, pp. 323-342.

(70) Véanse los informes que critican la política de la UE para hacerse con los recursos naturales que necesita la industria europea, Véanse los Informes de Friends of the Earth, FOE, *Global Europe: The EU's New Offensive Trade Strategy*, Londres, 2007; FOE, *Undercutting Africa: Economic Partnership Agreements, Forests and the European Union's Quest for Africa's Raw Materials*, Londres, 2008.

(71) Así puede constatarse en los documentos de las sesiones de la CDS en las que «despite all efforts and the night-long negotiations to reach an agreement on a compromise language on the thematic cluster of issues, the CSD 19 could not adopt a final document, due mainly to strong disagreement on the means of implementation (financing, technology transfer, capacity building) and the controversial paragraph on the rights of people under colonial and foreign occupation», Information note from the Presidency and the Romanian delegation on the 19th Session of the UN Commission on Sustainable Development conclusions and possible way forward to Rio+20, 17 de junio de 2011, Doc. 1771, p.4.

(72) Véase EUSUSTEL 2005 European Sustainable Electricity; Comprehensive Analysis of Future European Demand and Generation of European Electricity and its Security of Supply, http://www.eusustel.be/public/documents_public/WP/WP3/WP3_CIEMATreport.pdf,

(73) Véase ADELLE, C. and GEERAERTS, K. «The Role of Sustainable Consumption and Production Policy in the EU'S pursuit of the External Dimension of Sustainable Development», *Studia Diplomatica*, vol. LXII, núm. 4, 2009, pp. 85 y ss.

es de particular interés la denominada *Iniciativa sobre materias primas: cubrir las necesidades fundamentales para el crecimiento y el empleo en Europa* (74), adoptada en 2008 por las Direcciones Generales de Comercio y Empresa e Industria, al margen de la Dirección general de Medio Ambiente y que supuso una clara definición de la dimensión exterior de la política de gestión de recursos naturales en la que se incorpora convenientemente el tema del comercio de los recursos naturales. Ahora esta iniciativa se ha continuado con la adoptada el 29 de febrero de 2012, denominada, *Cooperación de Innovación para superar las carencias de materias primas en Europa* (75) y a la que ya he hecho referencia en el anterior apartado.

Estos instrumentos trasladan la creciente preocupación en el seno de la Comisión Europea respecto a la escasez mundial de recursos y la enorme dependencia que sufren los Estados miembros de la Unión y sus industrias respecto de las importaciones de materias primas. Su objetivo es garantizar «el acceso fiable y sin distorsiones a las materias primas [que] constituye un factor de importancia creciente para la competitividad de la UE [y,] por tanto, resulta fundamental a efectos del éxito de la asociación de Lisboa para el crecimiento y el empleo» (76). Las iniciativas son también una respuesta al Consejo que había pedido un enfoque coherente para la política de suministros de materias primas que pudiera esgrimirse en los debates internacionales sobre materias primas en el seno de las Naciones Unidas y del G8 (77).

Las críticas que ha recibido la Iniciativa sobre materias primas han sido realizadas por no tener en consideración de manera adecuada su impacto en el medio ambiente de los terceros Estados (78) y sólo buscar el interés económico de la UE. Ciertamente, el enfoque adoptado por la UE no explora los límites ecológicos del planeta, sino que se concentra en las posibilidades que se le ofrecen para tener acceso a los recursos naturales. Este acceso no ha dejado de ser objeto de constantes distorsiones como consecuencia, por una parte, de la especulación en los mercados a través de medidas restrictivas del comercio como ya he analizado *supra* y por otra, porque China y otras potencias emergentes están llevando a cabo estrategias industriales destinadas a la constitución de reservas en beneficio de sus industrias extractivas (79).

La estrategia que propone la Comisión en estas iniciativas se asienta sobre tres pilares, de los que los dos primeros tienen una dimensión exterior clara y dominante:

- 1) garantizar el acceso a las materias primas en los mercados internacionales,
- 2) fomentar un suministro sostenible de los recursos nacionales, y

(74) Comunicación de la Comisión sobre la Iniciativa sobre materias primas: cubrir las necesidades fundamentales para el crecimiento y el empleo en Europa, *COM(2008) 699 final*, 4.11.2008.

(75) *MEMO-12-144, loc.cit.*

(76) *COM(2008) 699 final*, p. 2.

(77) *Ibidem.*

(78) Véase en este sentido Hall que critica que «the entire agenda [of EPAs] appears driven by the EU's anxiety to maintain competitiveness in relation to emerging economies such as China and India. Securing and maintaining cheap natural resources and energy supplies, especially in order to continue to manufacture and export products (rather than for domestic consumption) is at the heart of the EU's approach», R. HALL, *Undercutting Africa: Economic Partnership Agreements, Forests and the European Union's Quest for Africa's Raw Materials*, Friends of the Earth, Londres, 2008, p. 9.

(79) *COM(2008) 699 final*, p. 4.

3) impulsar la eficiencia de los recursos y promover el reciclaje para reducir el consumo de la UE de los recursos primarios (80).

Respecto a estos pilares, la Comisión ha propuesto una nueva diplomacia para el acceso y obtención de materias primas a través de las políticas exteriores de la UE. Las exigencias de esta diplomacia ya se están incorporando en las nuevas formulaciones de la política comercial común y de la política de cooperación al desarrollo (81), en las que ya puede apreciarse como la selección de los países socios en el comercio y beneficiarios de la cooperación va a estar condicionada por su papel como aliados estratégicos en el abastecimiento energético y de recursos naturales.

Los nuevos Acuerdos de Asociación Económica son también un instrumento fundamental para garantizar el acceso a los recursos naturales (82) no sólo a través del comercio sino especialmente a través de la liberalización de las inversiones en sectores claves como la minería o la silvicultura (83). Es sintomático que se conviniere desde su origen que no incluyeran un capítulo ambiental y que la evaluación de sostenibilidad a la que fueron sometidos no apreciara impacto ambiental negativo alguno, por lo que esta evaluación ha sido duramente criticada por las organizaciones ecologistas (84).

En el marco de la cooperación al desarrollo, la gestión sostenible de los recursos naturales es un componente fundamental de uno de los programas temáticos del Instrumento de Cooperación al Desarrollo de la UE, el denominado *Programa temático para el medio ambiente y la gestión sostenible de los recursos naturales, incluida la energía* (85). Desafortunadamente, este programa no ha dedicado los recursos necesarios a promover los modelos sostenibles de producción y consumo en los países que suministran recursos a la industria europea, en beneficio de aproximaciones más voluntaristas basadas en la idea de que los países terceros seguirán el ejemplo de las estrategias europeas, que como hemos visto en muy pocas ocasiones se han llevado a la práctica (86). Los recursos han sido destinados

(80) *Ibidem*.

(81) Véanse las Conclusiones del Consejo de 23 de mayo de 2011 relativas al Primer Informe Anual al Consejo Europeo sobre los objetivos de la UE en materia de ayuda al desarrollo, doc. 10593/1/11 REV 1.

(82) Véase ADELLE, C., FAJARDO DEL CASTILLO, T., *et al.*, *op. cit.*, pp. 66 ss.

(83) GRAY, K.R., «Foreign Direct Investment and Environmental Impacts—Is the Debate Over?», *RECIEL*, vol. 11 (3), 2002; SPATAREANU, M., «Searching for Pollution Havens: the impacts of environmental regulations on foreign direct investment», *Journal of Environment and Development*, vol. 16 (2), 2007, pp. 161-182.

(84) HALL, R., *op.cit.*; Oxfam, Oxfam Warns EU-ACP Free Trade Deals are Unfair— Call for Comprehensive Review; Press Release 26 September 2006, en Internet en <http://www.oxfam.org/es/node/591>.

(85) Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, Acción exterior: Programa temático para el medio ambiente y la gestión sostenible de los recursos naturales, incluida la energía, COM(2006) 20 final, de 25 de enero de 2006, p. 8.

(86) Así se señala que «Las economías emergentes, en particular, están deseosas de que la UE comparta con ellas su experiencia en materia de enfoques estratégicos y uso de diversos instrumentos, como la legislación y las medidas económicas, a fin de asegurar que un crecimiento rápido no tenga un impacto inadmisiblesobre el medio ambiente y la seguridad energética», véase la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, Acción exterior: Programa temático para el medio ambiente y la gestión sostenible de los recursos naturales, incluida la energía, COM(2006) 20 final, de 25 de enero de 2006, p. 16.

principalmente a financiar la estructura institucional de Naciones Unidas responsable de la gestión sostenible de los recursos naturales (87), si bien, y como veremos a continuación, ha sido duramente criticada por la UE debido a su falta de eficacia y operatividad.

VII. LAS PROPUESTAS DE LA UE PARA LA CONFERENCIA DE RÍO +20 EN MATERIA DE GESTIÓN SOSTENIBLE DE LOS RECURSOS NATURALES Y MODELOS SOSTENIBLES DE PRODUCCIÓN Y CONSUMO

La UE ha apoyado la agenda de trabajo de la Conferencia de Río +20 sobre el Desarrollo Sostenible de manera incondicional (88) y sin ahorrar esfuerzos para que sus propuestas puedan tener el eco necesario para dejar su impronta en el documento final. De esta manera, la UE ha vuelto a seguir la estrategia de poner sus cartas sobre la mesa (89) y ofrecer su cooperación económica a los países que quieran apoyarla, porque necesita socios en la acción. No obstante, se han producido muchos cambios en la sociedad internacional y las nuevas potencias emergentes no sostienen posiciones próximas a las de la UE, como ha podido constatarse en las sesiones previas de la CDS y del PNUMA, en las que la Unión ya ha perdido sus primeras batallas intentando marcar los límites del debate (90). Las propuestas de la UE en el campo de la gestión sostenible se enmarcan dentro de su apoyo a la transición hacia la economía ecológica (91) y se refieren tanto a aspectos sustantivos como institucionales, que paso analizar.

(87) *COM(2006) 20 final*, p. 18.

(88) Véanse las Conclusiones del Consejo de Medio Ambiente de 11 de junio de 2010, Doc. 11062/10, de 14 de junio de 2010, así como la Resolución 64/236 de la Asamblea General de las Naciones Unidas de 24 de diciembre de 2009, sobre la ejecución del Programa 21 y por la que se acordaba celebrar en Brasil en 2012 una nueva conferencia sobre el desarrollo sostenible.

(89) Que se resume en un total apoyo a las propuestas de Naciones Unidas y en el siguiente párrafo de las conclusiones del Consejo de 10 de octubre de 2011 que «considera que, para imprimir un nuevo impulso al desarrollo sostenible, Río +20 necesita acordar una visión común del cambio, que permita obtener resultados dentro de un calendario acordado, y subraya que entre los principales resultados prácticos de Río+20 debería figurar un programa de trabajo en materia de economía ecológica que contenga metas, objetivos y actuaciones concretos a escala internacional, así como un conjunto de reformas, que incluye la mejora del PNUMA, conducentes a una gobernanza ambiental internacional fortalecida como parte de un marco institucional más equilibrado y eficaz para el desarrollo sostenible», *Doc. 15388/11*, p. 5, apartado 4,

(90) La Unión Europea ya ha perdido su primera batalla en este campo, cuando en la Asamblea General y en las conferencias preparatorias de la Cumbre de 2012 ya se han rechazado sus peticiones relativas a la adopción de objetivos de reducción de la producción y del consumo, como medidas imprescindibles para abordar soluciones eficaces con las que alcanzar el desarrollo sostenible, véanse los apartados 46 y 47 del Informe sobre las deliberaciones del Consejo de Administración/Foro Ambiental Mundial a Nivel Ministerial en su 26.º período de sesiones, Nairobi, 21 a 24 de febrero de 2011, *UNEP/GC.26/19*, de 24 de febrero de 2011.

(91) La UE considera que para conseguir una transición hacia una economía ecológica se necesita alcanzar los siguientes objetivos: «(...) mejorar la eficiencia en la utilización de los recursos, promover un consumo y unos modelos de producción sostenibles, hacer frente al cambio climático, proteger la biodiversidad, luchar contra la desertización, reducir la contaminación, y utilizar y gestionar los recursos naturales y los ecosistemas de un modo sostenible y socialmente responsable, por tratarse

Dentro de los aspectos sustantivos, la UE parte de unos presupuestos muy claros en los que combina con más coherencia de lo que traslada su propia acción exterior, la necesidad de promover el «*tipo adecuado* de crecimiento» con la necesidad de «conservar el activo de recursos naturales vitales». Para ello propone:

«(...) aplicar soluciones que conlleven bajas emisiones de carbono y una utilización eficiente de los recursos e intensificar los esfuerzos para promover pautas de consumo y de producción sostenibles. Todo ello implica establecer los marcos normativos adecuados, crear incentivos fuertes para los mercados y la innovación, movilizar recursos financieros y promover la iniciativa empresarial y una mayor participación del sector privado. Implica también hacer una valoración adecuada del capital natural y, en términos más generales, revisar nuestra manera de medir el crecimiento y el progreso» (92).

Para alcanzar estos objetivos, la UE plantea una serie de actuaciones que siguen las propuestas que el PNUMA ha realizado en los últimos años y que suponen «disociar el crecimiento económico del uso de los recursos naturales» (93). Estas medidas además deberán llevarse a cabo contestando a tres preguntas básicas sobre el qué, el quién y el cómo de la acción, a las que la Comisión Europea ha respondido en su *Comunicación Río +20: Hacia la economía ecológica y la mejora de la gobernanza* (94).

El qué supondrá invertir en los recursos naturales y el capital natural, porque de estas áreas depende tanto la erradicación de la pobreza como el crecimiento económico futuro. No obstante los intereses políticos y económicos que subyacen a esta cuestión y que trazarían el mapa mundial de explotación de los recursos naturales, no se abordan en la Comunicación de la Comisión, y de hacerlo obligarían a proyectar una nueva visión del sistema político y económico mundial, en el que los recursos naturales serán un factor determinante para determinar quienes serán las nuevas potencias hegemónicas regionales y mundiales.

El cómo se refiere a la necesaria adopción de instrumentos normativos y de regulación del mercado, entre los que deberán contarse con «medidas fiscales y con la eliminación gradual de subsidios que tienen un efecto negativo considerable sobre el medio ambiente». También deberá contarse con la movilización de recursos financieros del sector público y privado (95) que deberían alcanzar según las estimaciones del PNUMA una inversión global del orden del 2 por 100 del PIB mundial anual hasta 2050 y conseguir lo que la UE considera un «cambio de para-

de condiciones previas y de medios esenciales para garantizar la transición justa hacia una economía ecológica», véanse las Conclusiones del Consejo de Medio ambiente de 10 de octubre de 2011, Doc. 15388/11, p. 5, apartado 6.

(92) Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, Río +20: Hacia la economía ecológica y la mejora de la gobernanza, *COM (2011) 363 final*, de 20 de junio de 2011, pp. 5-6.

(93) Véanse los análisis y propuestas que realizan el PNUMA y el Panel Internacional Recursos naturales en su informe «Decoupling natural resource use and environmental impacts from economic growth», A Report of the Working Group on Decoupling to the International Resource Panel, 2011.

(94) *COM (2011) 363 final*, de 20 de junio de 2011.

(95) Conclusiones del Consejo de Medio ambiente de 10 de octubre de 2011, *Doc. 15388/11*, p. 6, apartado 8.

digma en los planteamientos de la financiación que permita a los países adoptar soluciones públicas y privadas innovadoras» (96).

El quién supondrá reforzar la estructura institucional de la Gobernanza pero también asociar al sector privado, de manera prioritaria.

Desde el punto de vista institucional, la UE ha defendido el reforzamiento de las estructuras orgánicas de Naciones Unidas por considerar que «la debilidad del marco institucional para el desarrollo sostenible constituye un impedimento para aplicar eficazmente los objetivos convenidos en conferencias y cumbres internacionales anteriores» (97) y, es más, ha considerado que esta debilidad se encuentra entre las razones que explicarían porque Naciones Unidas no ha alcanzado mejores resultados persiguiendo los tres principales objetivos del Plan de aplicación de Johannesburgo: la erradicación de la pobreza, la gestión de los recursos naturales y el cambio de los modelos insostenibles de producción y consumo (98). En lo que se refiere a la gestión sostenible de los recursos naturales, la Unión ha sido extremadamente crítica al apuntar a la incapacidad de la CDS para promoverla entre los Estados, por lo que habría fracasado en su mandato. Por ello, la UE considera que en Río deberían examinarse distintas posibilidades, que van desde reforzar la CDS hasta su supresión y la transferencia de sus funciones a un nuevo órgano, y en cualquier caso, lo que la UE persigue es imprimir mayor carácter y eficiencia a las instituciones onusianas responsables (99).

(96) La Comisión continúa señalando que «los fondos públicos no serán por sí solos suficientes: la financiación pública deberá actuar más bien como catalizador y palanca para movilizar una inversión privada mucho mayor. Deberán aplicarse incentivos para fomentar las inversiones privadas favorables al medio ambiente, y podrían establecerse a mucha mayor escala sistemas para canalizar las participaciones en el capital, los seguros y los fondos de pensiones hacia el desarrollo sostenible. Al mismo tiempo, tanto el sector público a escala nacional como la financiación pública internacional deberán desempeñar un papel importante en el establecimiento de condiciones que ayuden a reducir los riesgos para la inversión privada y a garantizar la justicia y la equidad de las inversiones. Además, el acceso a la financiación y al capital riesgo, complementado con un entorno normativo favorable, es crucial para fomentar la ecoinnovación, las tecnologías medioambientales y las PYME ecológicas», *COM (2011) 363 final* p. 9.

(97) Véanse las Conclusiones del Consejo de Medio ambiente de 10 de octubre de 2011, *Doc. 15388/11*, p. 3.

(98) Véase Compilation of statements delivered on behalf of the EU and its Member States during UNCSD 2012 PrepCom 2, *Doc. 7918/11*, de 18 de marzo de 2011, p. 6.

(99) Así la UE ha criticado en su *Draft Contribution by the European Union and its Member States to the UN Department of Economic and Social Affairs* que «as it stands, CSD no longer delivers a satisfactory dialogue with the governing bodies of implementing entities, is unable to support the incorporation of decisions into UN country-level assistance frameworks, and lacks the authority for an effective integration of the three pillars of sustainable development. Different scenarios could be considered for improving the effectiveness, efficiency and flexibility of activities currently performed by the CSD, including:

- Enhancing and strengthening the CSD by endowing it with a sharper, more focused, balanced and responsive engagement with a more limited set of issues, resulting in a more strategic and manageable approach, as well as an enhanced implementation of its decisions.

- Reorienting its role by focusing on the part of its mandate in support of sustainable development partnerships and dialogue and removing its “negotiation” function.

- Enhancing the review dimension of the CSD by facilitating voluntary peer review mechanisms for progress monitoring using best practice and/or establishing linkages with regional level peer review mechanisms.

- Abolishing the CSD, and transferring those functions that should be continued to another organ within the UN system», *Doc. 15841/11*, de 26 de octubre de 2011, p. 28.

X. CONCLUSIONES

La Conferencia sobre el Desarrollo Sostenible que tendrá lugar en Río de Janeiro en tan sólo unos meses, puede llegar a pasar a la historia de la Organización de las Naciones Unidas no por los programas y las acciones que en ella se adopten, sino por ser el foro internacional en el que China y las potencias emergentes reconfiguren la composición del directorio de la gobernanza global. Estos países, en la medida en que lideran el crecimiento económico y controlan más de la mitad de la biocapacidad del planeta y casi un 90 por 100 de los minerales de los que depende la industria mundial, son quienes decidirán el éxito o el fracaso de la conferencia. Porque poseen los recursos naturales, son ellos los que tendrán la última palabra respecto a la adopción de un nuevo modelo de economía ecológica que contemple como requisito indispensable la gestión sostenible de los recursos naturales. Porque lideran el crecimiento, son los potenciales responsables de los problemas medioambientales y por ello, está en su mano la solución última.

Durante unas décadas, la Unión Europea ha ejercido un papel protagonista meritorio como líder y potencia normativa para la protección del medio ambiente en la escena internacional, que ahora corre el riesgo de pasar a ser tan sólo un papel secundario en la medida en que la solución de los problemas ambientales se encuentra principalmente en manos de quienes los causan, y el grado de responsabilidad de la UE y de sus Estados miembros ha decrecido en la medida en que ha aumentado la responsabilidad de Estados Unidos, China y las potencias emergentes. Esta afirmación se ha visto claramente ejemplificada en los desarrollos últimos de la lucha contra el cambio climático. Esta nueva situación, no obstante, ha de llevar a la UE a mantener sus pretensiones de potencia normativa, dando ejemplo a través de una práctica virtuosa de dimensión regional que se sustenta sobre unas normas y principios medioambientales, que pueden seguir siendo un referente normativo para el resto de países del mundo, tras probar su eficacia en los 27 Estados miembros. Por ello, el éxito a nivel interno de su política de gestión de recursos naturales y de sus modelos de consumo y producción es la mejor baza que la UE puede jugar a nivel internacional, cuando se discuta el modelo de economía ecológica por el que tanto ha apostado.

Asimismo, la UE es plenamente consciente, y responsable por ello, de que sus importaciones de materias primas causan daños ambientales en terceros Estados con modelos insostenibles de producción y consumo. Al no poder prescindir de estas importaciones, la UE ha puesto en marcha una diplomacia que tiene por objetivo último asegurar un abastecimiento estable que mantenga a la industria europea a salvo de las especulaciones de los mercados que la amenazan con algo más que una subida de los precios de las materias primas o una pérdida de competitividad: con un futuro incierto en el nuevo sistema económico mundial.

Y de todo ello deberá discutirse en la Conferencia de Río sobre el Desarrollo Sostenible, abiertamente o no, porque la acción futura depende de que se consagren los cambios que se han producido en la Sociedad Internacional. La reivindicación última que la UE debería sostener entonces es que la asignación de nuevos roles también debe conllevar nuevas responsabilidades, y quizás sea ésta la cues-

tión clave que decida el éxito o el fracaso de la Conferencia y de la que dependa que se alcancen o no los objetivos que se han propuesto en las preconferencias (100).

Entre estos objetivos se encuentra la aprobación del marco decenal de programas sobre consumo y producción sostenibles que ya fue uno de los principales objetivos de la Conferencia de Johannesburgo de 2002, que hasta ahora no se ha adoptado, por falta de voluntad política de los Estados. Si bien existe un consenso mundial sobre la idea de que el crecimiento económico insostenible ha sometido a una presión insostenible a los limitados recursos del planeta, no es seguro que los Estados decidan buscar una solución a este problema a través de la acción institucional de las Naciones Unidas, que hasta ahora sólo ha tenido una capacidad limitada de propuesta, sin resultados evidentes. Si no alcanzaran un acuerdo, serían entonces las fuerzas del mercado las que aporten soluciones a través de la gestión de la escasez de los recursos agotables, cuyas consecuencias sobre el medio ambiente o sobre el sistema económico mundial aún no se han previsto.

La UE realmente cree en su mensaje de que «Río +20 puede marcar el inicio de una transición más rápida y profunda, a nivel mundial, hacia una economía ecológica: una economía que genere crecimiento, cree empleo y erradique la pobreza, conservando el capital natural del que depende la supervivencia a largo plazo de nuestro planeta e invirtiendo en él» (101). Por ello, sean cuales fueren los resultados de la Conferencia de Río+20, la UE ha de seguir persiguiendo estos objetivos a través de sus políticas internas e internacionales con las que habrá de promover nuevos modelos de producción y de consumo, nuevos modelos empresariales y nuevos modelos de gobernanza orientados a la gestión sostenible de los recursos naturales.

Como en estas conclusiones, el gran riesgo que se cierne sobre la Conferencia de Río+20 y que debe evitar, es priorizar los aspectos económicos en detrimento de la dimensión ambiental del crecimiento, de la que en última instancia depende el futuro del planeta y de la Humanidad.

BIBLIOGRAFÍA

- ADELLE, C., FAJARDO DEL CASTILLO, T., PALLEMAERTS, M., WITHANA, S., VAN DEN BOSSCHE, K., *The External Dimension of the Sixth Environment Action Programme: An Evaluation of Implementing Policy Instruments*, Report for the IBGE-BIM, IEEP, Londres, 2010; en Internet en <http://www.eapdebate.org/files/files/external-dimension-of-6eap-final-report-june-2010-2.pdf>
- ADELLE, C., Y GEERAERTS, K., «The Role of Sustainable Consumption and Production Policy in the EU'S pursuit of the External Dimension of Sustainable Development», *Studia Diplomatica*, vol. LXII, núm. 4, 2009.
- BAKER, S., «Sustainable Development as Symbolic Commitment: Declaratory Politics and the Seductive Appeal of Ecological Modernisation in the European Union», *Environmental Politics*, vol. 16 (2), 2007.

(100) Véase COM (2011) 363 final p. 3.

(101) COM (2011) 363 final, p. 2.

- BAKER, S., «The European Union: Integration, Competition, Growth and Sustainability», en Lafferty, W. M., y Meadowcroft J. (eds.), *Implementing Sustainable Development Strategies and Initiatives in High Consumption Societies*, Oxford University Press, 2000.
- BALDOCK, D., *The EU Sustainable Development Strategy: from Lisbon to Goteborg and Beyond-an Evaluation of Progress. Report prepared for the European Economic and Social Committee. Brussels*, Institute for European Environmental Policy, 2003.
- BARBÉ UZUEL, E., «Multilateralismo: Adaptación a un mundo con potencias emergentes», *REDI*, vol. LXII, 2010, núm. 2.
- BEHRENS, A., GILJUM, S., KOVANDA, J., Y NIZA, S., «The Material Basis of the Global Economy: Worldwide Patterns of Natural Resource Extraction and their Implications for Sustainable Resource Use Policies», *Ecological Economics*, vol. 64, 2007.
- BOURZAC, K., «Undermining China's Monopoly on Rare Earth Elements», en internet en <http://www.technologyreview.com/energy/26980/?mod=chfeatured>.
- CARBONE, M., «Mission Impossible: the European Union and Policy Coherence for Development», *Journal of European Integration*, vol. 30 (3), 2008.
- COFFEY, C., Y BALDOCK, D., *Building a Comprehensive EU Sustainable Strategy-Adding the External Dimension*, Institute for European Environmental Policy, Londres, 2003.
- COMISIÓN EUROPEA, Iniciativa *Cooperación de Innovación para superar las carencias de materias primas en Europa*, MEMO-12-144, de 29 de febrero de 2012.
- COMISIÓN MUNDIAL DEL MEDIO AMBIENTE Y DEL DESARROLLO, *Nuestro Futuro en Común*, 1988.
- COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO Y AL PARLAMENTO EUROPEO, «Acción exterior: Programa temático para el medio ambiente y la gestión sostenible de los recursos naturales, incluida la energía», COM(2006) 20 final, de 25 de enero de 2006.
- COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN DE 1 DE OCTUBRE DE 2003, «Hacia una estrategia temática para el uso sostenible de los recursos naturales», *Doc. COM(2003) 572*.
- COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN DE 21 DE DICIEMBRE DE 2005, «Estrategia temática sobre el uso sostenible de los recursos naturales», *Doc. COM(2005) 670*.
- COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN, *Hoja de Ruta hacia una Europa eficiente en el uso de los recursos*, COM (2011) 571 final de 20 de septiembre de 2011.
- CONCLUSIONES DEL CONSEJO de 23 de mayo de 2011 relativas al Primer Informe Anual al Consejo Europeo sobre los objetivos de la UE en materia de ayuda al desarrollo, doc. 10593/1/11 REV 1.
- CONCLUSIONES DEL CONSEJO de Medio Ambiente, de 11 de junio de 2010, *Doc. 11062/10*, de 14 de junio de 2010.
- CONCLUSIONES DEL CONSEJO sobre la Evaluación del Sexto Programa de Acción Comunitario en Materia de Medio Ambiente y perspectivas para el futuro: Hacia el 7.º Programa de Acción de la UE en Materia de Medio Ambiente, *Doc. 15384/11* de 11 de octubre de 2011.
- CONCLUSIONES DEL CONSEJO sobre la Gestión sostenible de los materiales y producción y consumo sostenibles: contribución clave para la eficiencia de Europa en materia de recursos, de 13 de diciembre de 2010, *Doc. 17495/10*.
- DECISIÓN núm. 1600/2002/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 22 de julio de 2002 por la que se establece el Sexto Programa de Acción Comunitario en materia de Medio ambiente, *DOUE L 242*, de 10 de septiembre de 2002.
- FAJARDO DEL CASTILLO, T., «Los nuevos problemas del comercio internacional y la Ronda de Doha», en Hinojosa Martínez, L. M., Roldán Barbero, J. et al., *Derecho Internacional Económico*, Marcial Pons, Madrid, 2010.

- FERNÁNDEZ EGEA, R. M., *Comercio de mercancías y protección del medio ambiente en la OMC*, Marcial Pons, 2008.
- FRIENDS OF THE EARTH, FOE, *Global Europe: The EU's New Offensive Trade Strategy*, Londres, 2007;
- GRAY, K. R., «Foreign Direct Investment and Environmental Impacts – Is the Debate Over?», *RECIEL*, vol. 11 (3), 2002.
- HALL, R., *Undercutting Africa: Economic Partnership Agreements, Forests and the European Union's Quest for Africa's Raw Materials*, Friends of the Earth, Londres, 2008.
- INFORME DE WWF, *Living Planet Report 2008*, WF International, Zoological Society of London and Global Footprint Network.
- INFORMES DE FRIENDS OF THE EARTH: FOE, *Over consumption? Our Use of Natural Resources*, SERI, Global 2000, 2009, Londres.
- INFORMES DEL GRUPO ESPECIAL, *China-Medidas relativas a la exportación de diversas materias primas*, WT/DS394/R y Corr.1, WT/DS395/R y Corr.1, WT/DS398/R y Corr.1, distribuidos a los Miembros de la OMC el 5 de julio de 2011.
- INFORMES DEL ÓRGANO DE APELACIÓN, *WT/DS394/AB/R, WT/DS395/AB/R y WT/DS398/AB/R*, China-medidas relativas a la exportación de diversas materias primas, *AB-2011-5*, de 31 de enero de 2012; en internet en http://www.wto.org/spanish/tratop_s/dispu_s/394_395_398abr_s.pdf
- JUSTE RUIZ, J., «Orígenes y evolución del Derecho Internacional del Medio ambiente», en Síndico F., Fernández Egea, R.M., Borrás Pentinat, S., *Derecho Internacional del Medio ambiente. Una visión desde Iberoamérica*, Cameron May, Londres, 2011.
- KRÄMER, L., *EEC Treaty and Environmental Protection*, Sweet and Maxwell, 1990.
- LANGHELLE, O., «Sustainable Development and Social Justice: Expanding the Rawlsian framework of Global Justice», *Environmental Values*, vol. 9, 2000.
- OMC, *El Comercio y el medio ambiente en la OMC*, 2004, en Internet en http://www.wto.org/spanish/res_s/booksp_s/trade_env_s.pdf
- RESOLUCIÓN DEL PARLAMENTO EUROPEO, de 25 de abril de 2007, sobre la estrategia temática sobre el uso sostenible de los recursos naturales (2006/2210(INI)), *DOUE C 74E*, 20 de marzo de 2008.
- SPATAREANU, M., «Searching for Pollution Havens: the impacts of environmental regulations on foreign direct investment», *Journal of Environment and Development*, vol. 16 (2), 2007.
- UNEP, Exploring Elements for a Workplan (2008-2010) Background papers for the meeting of the International Panel for Sustainable Resource Management, UNEP/IRM/RP/0711/04, 2004.
- UNEP, International Panel on the Sustainable Use of Natural Resources, Pre-Panel Brainstorming Meeting: A Summary, 8 December 2006, Brussels; en internet en http://www.unep.fr/scp/tpanel/pdf/PrePanel_Report_8Dec2006.pdf;
- UNEP, Towards sustainable production and use of resources: Assessing bio-fuels. Nairobi, 2009.