

7

Colección Estudios e Informes

El Desarrollo Sostenible, Reto de las Políticas Públicas

Estudio Comparado para la Definición de Pautas de Elaboración de una Estrategia de Desarrollo Sostenible en la CAPV, Integradora de la Dimensión Económica, Social y Medioambiental

C E S

Euskadiko Ekonomia eta Gizarte Arazoetarako Batzordea

Consejo Económico y Social Vasco

7

Colección Estudios e Informes

El Desarrollo Sostenible, Reto de las Políticas Públicas

Estudio Comparado para la Definición de Pautas de Elaboración de una Estrategia de Desarrollo Sostenible en la CAPV, Integradora de la Dimensión Económica, Social y Medioambiental

C E S

Euskadiko Ekonomia eta Gizarte Arazoetarako Batzordea

Consejo Económico y Social Vasco

Aprobado por la Comisión de Desarrollo Económico el 21 Diciembre 2007

Elevado al Pleno del CES Vasco el 1 Febrero 2008

© Edita: Consejo Económico y Social Vasco

Gran Vía, 35-1ª planta

48009 Bilbao

Maquetación y Fotomecánica: Fotocomposición IPAR, S.C.

Impresión: Gestingraf, S.A.L.

Depósito Legal: BI-1677-08

1. Índice

	<i>Página</i>
1. PLANTEAMIENTO Y SÍNTESIS DEL ESTUDIO COMPARADO PARA LA DEFINICIÓN DE PAUTAS DE ELABORACIÓN DE UNA ESTRATEGIA DE DESARROLLO SOSTENIBLE INTEGRADA PARA LA CAPV	7
1.1 El desarrollo sostenible: la gestión y evolución de su definición conceptual.....	8
1.2. La acción de la Unión Europea en materia de política ambiental y de desarrollo sostenible: Evolución desde políticas medioambientales clásicas a la puesta en marcha de una Estrategia Europea de Desarrollo Sostenible integral.....	13
1.2.1 Proceso evolutivo de la Política Comunitaria Medioambiental de facto a la Estrategia Europea de Desarrollo Sostenible y bases jurídicas.....	13
1.2.2. La Estrategia Europea de Desarrollo Sostenible. Su gestación y contenidos.....	15
1.2.3. La Estrategia Europea Revisada de Desarrollo Sostenible: Características fundamentales.....	19
1.2.4. Valoraciones y Conclusiones finales respecto de la Estrategia Europea de Desarrollo Sostenible.....	22
1.3. La experiencia comparada, a nivel estatal y regional, en la elaboración de Estrategias de Desarrollo Sostenible de carácter integral.....	24
1.3.1. Las Estrategias de Desarrollo Sostenible nacionales y regionales. Referencias del análisis comparado acometido.....	24
1.3.2. Conclusiones que se desprenden del análisis comparado llevado a cabo: elementos para la reflexión a la hora de elaborar una Estrategia de Desarrollo Sostenible para la CAPV.....	25
1.4. Acervo de la CAPV en materia de Desarrollo Sostenible. La Estrategia Ambiental Vasca de Desarrollo Sostenible.....	31
1.4.1. La Estrategia Ambiental Vasca de Desarrollo Sostenible.....	32
1.4.2. Deficiencias y áreas de mejora identificadas en la Estrategia Ambiental Vasca de Desarrollo Sostenible.....	36
2. RECOMENDACIONES Y PROPUESTAS PARA LA ELABORACIÓN DE UNA ESTRATEGIA INTEGRADA	42
2.1. Reflexionando desde la practica para mejorar las estrategias nacionales de desarrollo sostenible.....	42
2.2. Cobertura: El ámbito temático de la estrategia. Objetivos explícitos.....	42
2.3. Proceso de elaboración.....	49
2.3.1. Aprobación y estatus jurídico.....	49
2.3.2. Liderazgo y participación institucional en la elaboración de la estrategia.....	51
2.3.3. Participación de los agentes sociales.....	53
2.4. Instrumentos para la integración de las políticas y actuaciones sectoriales.....	58
2.4.1. Estrategias para la integración.....	58
2.4.2. La coordinación interinstitucional.....	62
2.5. Instrumentos de seguimiento.....	65
2.5.1. Indicadores.....	65
2.5.2. Informes de seguimiento y evaluación.....	69
3. CONCLUSIONES FINALES: DIEZ PASOS	72

1. Planteamiento y síntesis del estudio comparado para la definición de pautas de elaboración de una estrategia de desarrollo sostenible integrada para la CAPV

Muchas culturas a lo largo de la historia humana han reconocido la necesidad de establecer una armonía entre el medio ambiente, la sociedad y la economía. La asunción de este planteamiento en el marco de una sociedad global, industrial y de la información ha dado origen al concepto del Desarrollo Sostenible, que ha ido adquiriendo paulatinamente carta de naturaleza y se ha erigido en las últimas décadas en un objetivo ineludible de la agenda política en los países de nuestro entorno y a nivel mundial.

A pesar de ello, las implicaciones y exigencias detrás del concepto del Desarrollo Sostenible no son siempre entendidas o asumidas en su plenitud, y éste es actualmente empleado como etiqueta de presentación imprescindible de toda iniciativa de actuación pública, a menudo no incardinable bajo la misma.

Las políticas públicas de la Unión Europea y los países de nuestro entorno no conciben la sostenibilidad como un concepto exclusivamente medioambiental, abordable a través de políticas medioambientales más o menos avanzadas, habiéndose asistido a un importante salto cualitativo en la concepción y ambición de la sostenibilidad. Reconocido el fracaso de la política medioambiental clásica en la reconducción de pautas de consumo y producción insostenibles y de poner freno a desarrollos medioambientalmente inadecuados en numerosas políticas sectoriales, y sintoniando con el pensamiento más avanzado en la materia, han asumido la necesidad de integrar la variable medioambiental en las políticas económicas y sectoriales, lo que ha quedado reconocido en la Unión Europea al más alto nivel político y constitucional al recibir mención expresa en los Tratados constitutivos. La consecución del desarrollo sostenible se ha erigido

tras las reformas introducidas por el Tratado de Ámsterdam en uno de los objetivos de la Unión, a igual título que el progreso económico y social, y se ha formulado una estrategia de desarrollo sostenible de forma que los objetivos estratégicos de la Unión a nivel económico, social y medioambiental hayan de alcanzarse de forma integrada. Y esta no es una iniciativa aislada. Con anterioridad a la Unión Europea los países más avanzados, como los nórdicos o los Países Bajos, ya caminaban por esta vía y desde los Foros Internacionales, como Río, en 1992, se exhortaba a los estados, regiones y municipios a la elaboración de Estrategias de Desarrollo Sostenible integrales, habiéndose generado una dinámica en la que nuestra Comunidad Autónoma no puede quedar rezagada.

En este contexto, el Consejo Económico y Social Vasco apuesta por que en nuestra Comunidad Autónoma se trabaje de forma real y efectiva por la consecución del objetivo de un desarrollo sostenible, para lo que resulta urgente la elaboración e implantación de una Estrategia de Desarrollo Sostenible que supere el carácter exclusivamente medioambiental que caracteriza a la estrategia de desarrollo sostenible actualmente vigente e integre las tres dimensiones económica, social y medioambiental.

Con la voluntad de contribuir a este objetivo, el CES Vasco ha acometido el análisis en profundidad de la Estrategia de Desarrollo Sostenible de la Unión Europea, en todos sus elementos y aplicaciones, así como el de diferentes Estrategias de Desarrollo Sostenible integrales que han sido concebidas e implantadas por países y regiones de nuestro entorno socioeconómico, con la finalidad de obtener una visión lo más precisa posible sobre la dirección en que

avanzan en nuestro entorno las políticas de sostenibilidad, y de permitir extraer conclusiones oportunas para definir las recomendaciones y propuestas que desde la óptica del Consejo Económico y Social Vasco deben orientar la elaboración de una Estrategia Vasca de Desarrollo Sostenible comprensiva de las dimensiones económica, social y medioambiental.

En el presente documento se recoge en primer lugar la síntesis de los aspectos más relevantes del estudio comparado acometido y referidos al propio concepto de desarrollo sostenible, su gestación y evolución, a la Unión Europea y su estrategia de desarrollo sostenible, a las estrategias de desarrollo sostenible de países y regiones seleccionados, y al análisis de la estrategia ambiental vasca de desarrollo sostenible, y que da paso a la parte culminante de este trabajo, en la que se plasma la visión y aportación de este Consejo sobre la elaboración de una futura Estrategia Vasca de Desarrollo Sostenible, con las correspondientes propuestas y recomendaciones que a nuestro juicio deben jalonar este proceso. La documentación completa generada en la realización del estudio queda recogida en anexo como documentación de apoyo.

1.1. El desarrollo sostenible: la gestión y evolución de su definición conceptual

Los primeros planteamientos del concepto surgen en los años sesenta ante la preocupación existente sobre el deterioro medioambiental y sus efectos sobre la salud. La publicación en 1962 del Libro *Silent Spring*¹, en el que se describen los impactos de los pesticidas sobre los seres vivos suscitó un gran interés y marca el comienzo del movimiento moderno preocupado por el medio ambiente. Durante los años setenta las preocupaciones se centraron en contener los problemas ambientales, disminuir los riesgos para la salud, y proteger las especies y hábitats amenazados, desde un enfoque fundamentalmente sectorial y nacional. La primera conferencia internacional sobre el medio ambiente tiene lugar en 1972, con la celebración de la Conferencia de Estocolmo y tuvo como mérito principal llamar la atención sobre el carácter transfronterizo de la contaminación, que no re-

conoce los límites políticos o geográficos, afectando a los países, regiones y pueblos más allá de los lugares de ubicación del foco contaminante. Surge en esta época el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente, «la voz del medio ambiente» dentro del organigrama de Naciones Unidas.

La excepción a este enfoque fragmentario del desarrollo sostenible, la constituye el informe encargado por el Club de Roma *Los Límites del Crecimiento*, sobre las tendencias y los problemas económicos que amenazaban a la sociedad global, y cuyos resultados, establecieron una relación causal entre la degradación ambiental y social y el desarrollismo imperante. Se destacaba no ya la polución como la principal fuente de presión sobre el planeta sino el agotamiento de los recursos, y, con ello, el agotamiento del propio modelo de desarrollo económico imperante.

En los años ochenta, la preocupación se extiende a la conservación de los recursos naturales y se constata que los daños al medio ambiente adquieren una dimensión planetaria, requiriendo de estrategias a largo plazo, aunando los objetivos de desarrollo y medio ambiente en acciones integradas, y congregando la participación de todos los países y miembros de la sociedad, como lo refleja la Estrategia Mundial para la Conservación, lanzada por la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza. Este documento afirmaba ya en 1980 que la meta es un desarrollo que sea sostenible, definido como un tipo de desarrollo que ofrece mejoras reales para la calidad de vida humana y al mismo tiempo conserva la vitalidad y diversidad de la Tierra.

Por otro lado, la firma del Protocolo de Montreal en 1987, con la adopción de medidas concretas para la Protección de la Capa de Ozono constituye un ejemplo exitoso de colaboración internacional para solucionar un problema de dimensión mundial y de aplicación de tecnología «limpia» en la resolución de los problemas de contaminación industrial.

Será en 1987 cuando se produzca el hito fundamental en la gestación y evolución del concepto de desarrollo sostenible, que realmente abra brecha y

¹ Rachel Carson, 1962.

que permanezca vigente hasta la actualidad, la definición Bruntland formulada en el célebre informe *Nuestro Futuro Común* de la Comisión Mundial del Medio Ambiente y del Desarrollo, establecida en 1983 por la Asamblea de las Naciones Unidas y presidida por la primera ministra Noruega, Gro Harlem Brundtland, para estudiar la relación existente entre desarrollo económico y medio ambiente. El informe concluyó que el binomio desarrollo económico - medio ambiente era insoluble y definió el desarrollo sostenible como «aquél que garantiza las necesidades del presente sin comprometer las posibilidades de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades». En este informe se planteaba la posibilidad de obtener un crecimiento económico basado en políticas sostenibles, al mismo tiempo que se alertaba sobre la necesidad urgente de tomar sin dilación decisiones que aseguraran los recursos para sostener a la generación presente y las futuras, y constituye un referente sobre cuya base los foros internacionales implicados en la materia han ido construyendo sus mensajes, definiendo sus elementos e implicaciones en mayor detalle, y buscando su traslación práctica.

Destaca en este empeño la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo de Río de Janeiro, celebrada en 1992 en el vigésimo aniversario de la primera Conferencia Internacional sobre el Medio Humano de Estocolmo 1972, con el objetivo de reconciliar el impacto de las actividades socioeconómicas humanas en el medio ambiente y viceversa. Constituyó un hito decisivo en el compromiso de los países a favor de un desarrollo sostenible y en la expresión de los fines y principios fundadores de ese concepto.

Así, Río aborda con firmeza la idea de que los problemas medioambientales del planeta están íntimamente relacionados con las condiciones económicas y los problemas de justicia social, propugnando que las necesidades económicas, sociales y ambientales deben equilibrarse unas con otras para obtener resultados sostenibles a largo plazo.

Además de explicitar la componente social del concepto, la Conferencia de Río asume también la noción de desarrollo sostenible como un objetivo a es-

cala local, nacional, regional o internacional. De entre sus logros destaca la adopción por parte de los gobiernos presentes de la Agenda 21 y diferentes convenciones-marco de carácter legalmente vinculante sobre cambio climático, para la estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero, y sobre biodiversidad biológica.

La Conferencia de Río representa el punto de partida de numerosas conferencias y textos que impulsan el nuevo enfoque sobre el desarrollo mundial, concretizando en el ámbito social los objetivos de la sostenibilidad. Tiene especial importancia la Cumbre Mundial para el Desarrollo Social celebrada en Copenhague en 1995, en la que la Comunidad Internacional expresa la voluntad de considerar la erradicación de la pobreza, el objetivo del pleno empleo y el fomento de la integración social como las metas más importantes del desarrollo, y cuya Declaración final sobre el Desarrollo Social enuncia los tres componentes del desarrollo sostenible, el económico, el social y el medioambiental, y su interdependencia, reconociendo que se fortalecen mutuamente.

A pesar del éxito de la Cumbre de Río, cuando en 1997 la Asamblea General de la ONU se reúne para llevar a cabo un examen de los progresos realizados durante los cinco años posteriores a la misma, observó un escaso nivel de avances y un alto grado de incumplimiento de lo acordado por parte de los países participantes, por lo que se decidió fijar el objetivo de que las naciones adoptaran una estrategia nacional de desarrollo sostenible para 2002.

Ya en el nuevo siglo, es la Cumbre de Johannesburgo la que marca el hito principal en el reconocimiento de la importancia de los asuntos medioambientales y de la necesidad de actuar en consecuencia, si bien previamente ha de mencionarse la Cumbre del Milenio, relevante en cuanto que fija metas concretas en el terreno del desarrollo social.

Celebrada diez años después de Río, la Cumbre de Johannesburgo de 2002 despertó grandes expectativas a nivel mundial y tuvo como objetivo la erradicación de la pobreza y la protección del medio ambiente. Aunque se guió más por los temas de desarrollo que por los temas de medio ambiente, abordó

como grandes temas la energía, con la urgente llamada a incrementar el uso de energías renovables, los recursos marinos, con la búsqueda de plazos para recuperar el stock pesquero, el agua y la sanidad, las áreas que puede decirse que registraron mayor progreso, con compromisos para reducir a la mitad el número de personas sin acceso a agua potable y sin acceso a tratamiento sanitario para el año 2015, el cambio climático, con llamamientos a los países a la ratificación del protocolo de Kyoto, la necesidad de una buena gobernanza, la pérdida de biodiversidad biológica, y la creación de un Fondo de Solidaridad Global para proyectos encaminados a la reducción de la pobreza. Las expectativas levantadas por la Cumbre no se vieron cumplidas ante la ausencia de acuerdos en materias clave como energía y biodiversidad, y la escasa producción de documentos vinculantes y de compromisos claros en plazos y metas.

Sin embargo, la amplia participación de Estados y agentes no estatales fue muy significativa, reflejo del reconocimiento de la importancia de los asuntos medioambientales y de la necesidad de actuar en consecuencia, y la Declaración política ratifica el compromiso de los participantes con el desarrollo sostenible, apunta los principales desafíos, y enfatiza la necesidad de la acción multilateral y de verdadera implementación.

A las tres dimensiones, la social, la económica y la medioambiental, que la evolución del concepto de desarrollo sostenible ha consolidado como integrantes del mismo, en los últimos años se ha incorporado una cuarta que hace referencia a la dimensión institucional o política, denominada de la *gobernanza*. Este concepto designa las normas, procesos y comportamientos que influyen en el ejercicio del poder, especialmente desde el punto de vista de la apertura, la participación, la responsabilidad, la eficacia y la coherencia de las políticas desarrolladas, aspectos todos éstos especialmente importantes para el desarrollo de la sostenibilidad. Así se ha reconocido en diferentes foros internacionales, en donde se ha sostenido que la creación de condiciones que favorezcan el desarrollo y la erradicación de la pobreza depende, entre otras cosas, de la buena gobernanza en cada país y a nivel internacional, (Conferencia del Milenio

y de Monterrey), y la propia Comisión Europea viene impulsando, a partir del *Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea* propuestas de cambio en la manera de elaborar las políticas públicas en Europa y de cara a la escena internacional.

Esta cuarta dimensión quiere resaltar el papel creciente que van asumiendo la concertación interinstitucional, la cooperación público-privada y la participación de la sociedad civil para la resolución global de los problemas que la sostenibilidad plantea y que requiere cambios en las pautas de comportamiento de los ciudadanos a través de actuaciones por la vía de la información, la educación y del estilo que se imprima a las relaciones entre la administración y los administrados.

Del concepto a los planes de acción

La Estrategia Mundial para la Conservación elaborada por la UICN en 1980 incluía ya recomendaciones para que los países elaboraran estrategias de conservación tanto a los niveles nacional como regional y local, y muchos son los países que han desarrollado y puesto en marcha este tipo de estrategias, bajo diferentes denominaciones, pero cuyo enfoque se basa principalmente sobre cuestiones medioambientales y su integración en el proceso de desarrollo.

A medida que se ha ido acumulando experiencia y se ha ido avanzando en la comprensión y difusión del concepto de desarrollo sostenible estos esfuerzos se han ido enfocando más y más hacia la consecución del desarrollo sostenible, y, a partir de la Conferencia de Río, estos documentos adoptan, por lo general, la denominación de Estrategias Nacionales por un Desarrollo Sostenible. No obstante, el avance ha sido lento. Ya la sesión extraordinaria de la Asamblea General de las Naciones Unidas de 1997 dedicada a examinar el cumplimiento de la Agenda 21 acordada en Río estimó necesario establecer políticas estratégicas y cambios institucionales a nivel nacional, dirigidas a la consecución del desarrollo sostenible, fijando esta vez en 2002 la meta para dotarse de las respectivas Estrategias Nacionales de Desarrollo Sostenible, ENDS.

Para acompañar estos esfuerzos, desde instancias internacionales se han llevado a cabo iniciativas

para facilitar la elaboración de estrategias nacionales ajustadas a los nuevos conceptos por parte tanto de países desarrollados como por países en vía de desarrollo, habiéndose realizado estudios internacionales comparados y preparados manuales y guías bajo los auspicios de organizaciones internacionales vinculadas a Naciones Unidas y a la OCDE.

A pesar del ritmo lento, en 2002, diez años después de Río, el grado de implementación y desarrollo de estrategias Nacionales de Desarrollo Sostenible presentaba una tendencia a escala mundial esperanzadora. Eran 65 los países que disponían de agencias u organismos establecidos para impulsar la implementación de Agendas 21 y el Plan de Acción de la Cumbre de Johannesburgo aconsejaba a los Estados la adopción de pasos inmediatos con el objeto de progresar más decididamente en la formulación y elaboración de sus respectivas Estrategias Nacionales de Desarrollo Sostenible y poder iniciar su implementación antes de 2005.

Por otro lado, la Agenda 21 adoptada en la Cumbre de Río, en su capítulo 28 reconoce el protagonismo que corresponde a las administraciones locales en la resolución práctica de los problemas del desarrollo económico, social y ambiental, entre otras razones porque su proximidad al ciudadano resulta clave para llevar a cabo el necesario proceso de concienciación e implicación de las personas. Es por ello que se establecía un claro mandato a las municipalidades para la elaboración de Agendas Locales a partir de un diálogo entre los ciudadanos y las organizaciones locales, generando procesos de consenso y formulando estrategias, y contribuyendo a fomentar la imprescindible conciencia ciudadana a favor de las cuestiones de desarrollo sostenible. Se fijaba así como objetivo que para 1996 la mayoría de las autoridades locales de cada país deberían haber llevado a cabo un proceso de consultas y alcanzado un consenso sobre un programa 21 local.

Este proceso ha enraizado con fuerza en Europa donde el desarrollo posterior a la Declaración de Río ha impulsado el concepto de ciudades o hábitats sostenibles. Se trata de enfatizar un desarrollo humano sostenible allá donde se desarrolla la vida de la persona, puesto que en el mundo desarrollado los ciuda-

danos son los principales consumidores de bienes y servicios, y drenan en la práctica recursos de regiones o zonas externas a las ciudades.

En 1994 se celebró en Aalborg (DK) la I Conferencia sobre Municipios y Ciudades Sostenibles con la participación de 80 autoridades locales europeas y de 253 representantes de organismos internacionales, gobiernos nacionales y otros estamentos con la firma de la Carta de Aalborg. Esta Carta constituye una declaración de consenso sobre la idea de sostenibilidad a nivel local, instituye la Campaña Europea de Municipios y Ciudades Sostenibles, y establece el compromiso de los firmantes de desarrollar procesos de Agenda 21 Local o planes de acción local para la sostenibilidad. La participación ciudadana y del tejido económico, social y político en la toma de decisión a escala local es uno de los aspectos más insistidos del texto.

La Campaña se ha convertido en la iniciativa de promoción del desarrollo sostenible a escala local más importante de ámbito mundial, y promueve y da apoyo a las comunidades locales en el diseño, desarrollo e implantación de políticas hacia la sostenibilidad a través de la provisión de recursos y del fomento del intercambio de experiencias.

El Consejo Internacional de Iniciativas Locales para el Medio Ambiente, ICLEI, estima que más de 3500 gobiernos locales europeos han iniciado sus propias Agendas Locales 21 y más de 1000 han firmado la Carta de Aalborg. Algunos de los municipios han elaborado planes de desarrollo municipal globales, otros elaboran listados de acciones y proyectos que se ponen directamente en práctica con los agentes implicados, y hay quienes, en aras a un mayor impacto real a largo plazo incorporan los principios de sostenibilidad a sus mecanismos administrativos y presupuestarios, política de compras públicas, los sistemas de gestión ambiental, y la cooperación transversal y público-privada.

La empresa y el desarrollo sostenible

En cuanto a los agentes privados, y muy concretamente el sector empresarial, la Agenda 21 conside-

ra que, en su calidad de agentes cruciales en el desarrollo económico y social de un país, deben participar plenamente en la ejecución y evaluación de actividades relacionadas con la Agenda 21 y reconocer que el medio ambiente es una de las principales prioridades de las empresas y factor determinante clave del desarrollo sostenible.

En la última década se han producido grandes avances en la implantación del concepto de desarrollo sostenible en el ámbito de las actividades privadas. Más allá de cumplir con la legislación medioambiental, el concepto de ecoeficiencia es ya de práctica común en el ámbito de las empresas y de las organizaciones, y en Europa se ha conseguido que corporaciones de primer nivel interioricen el concepto de desarrollo sostenible y el papel del mismo en la dinámica de las sociedades occidentales.

Paralelamente se ha impulsado a nivel de la Unión Europea un debate sobre el concepto de «responsabilidad social empresarial», RSE, definida como «un concepto por el que las empresas integran los asuntos sociales y ambientales que les conciernen en sus negocios y actividades y en su interacción con sus grupos de interés, sobre la base de la aceptación voluntaria», y sobre cómo desarrollar, promover e implementar el concepto en el tejido socioeconómico europeo, como un elemento estratégico.

La Comisión Europea² ha elaborado propuestas dirigidas tanto a las propias instituciones europeas, como a los Estados miembros, los interlocutores sociales, a las empresas, consumidores, y a todos los agentes interesados, en la convicción de que la RSE únicamente se podrá desarrollar y aplicar a través de la acción conjunta de todas las partes.

Esta no es ni la primera ni la única iniciativa en este campo. Cabe mencionar *The Global Reporting Initiative (GRI)*, surgida en 1997 con la misión de desarrollar guías de referencia para que las empresas puedan informar, a título voluntario, sobre la dimensión económica, social y ambiental de sus actividades y de sus productos y servicios. Sus promotores, constituidos por un amplio espectro de las partes implicadas, se convirtió en

2002 en una entidad independiente reconocida como centro colaborador del PNUMA. A la vista de la buena acogida de iniciativas como GRI, el organismo ISO propuso en 2004 la introducción del procedimiento 14063 como ampliación del ISO ambiental vigente, dirigido a medir la sostenibilidad de la actividad cotidiana en organizaciones de todo tipo. Finalmente, cabe mencionar otros acuerdos de relevancia adoptados a nivel mundial sobre esta materia, como las *Directrices para las empresas multinacionales de la OCDE* y las *Normas de las Naciones Unidas sobre las responsabilidades de las empresas transnacionales y otras empresas comerciales en la esfera de los derechos humanos*.

Aportación del proceso evolutivo al concepto de desarrollo sostenible actual

Factores como la consolidación del conocimiento sobre las interrelaciones entre la economía, la sociedad y el medio ambiente, la sensibilización de la población sobre la evolución negativa de la calidad ambiental, el refuerzo de las instituciones, y la consecución de acuerdos internacionales tanto entre gobiernos como entre éstos y los agentes privados han contribuido al proceso de consolidación y aceptación de la necesidad de un desarrollo sostenible, de manera que la sostenibilidad es hoy un principio comúnmente aceptado por los gobiernos y por la industria. No obstante, la reiterada utilización y reivindicación del concepto frecuentemente se efectúa sin precisión de su alcance, y no siempre conjuga las tres dimensiones de lo económico, lo social y lo medioambiental. Incluso puede tenerse la impresión de que el equilibrio entre las tres variables es natural, sin que haya necesidad de aceptar compromisos o realizar concesiones.

Esta visión *idílica* del equilibrio natural es, sin embargo, discutible, pero el concepto de sostenibilidad por sí mismo no da pistas para resolver los compromisos o trade-offs existentes entre objetivos en conflicto.

Surgen así posicionamientos más radicales, alternativos al planteamiento realizado por el Informe Brundtland, para los que en materia de sostenibilidad debe primar la sostenibilidad ambiental, y el creci-

² Comisión Europea, *Libro Verde*. «Fomentar un marco europeo para la responsabilidad social de las empresas», COM(2001) 366.

miento económico debe limitarse una vez que se ha alcanzado un nivel suficiente de calidad de vida.

Los contenidos y pretensiones tanto del Informe Brundtland, como de la Declaración de Río siguen siendo totalmente válidos. La dimensión intertemporal del desarrollo sostenible («las necesidades del presente», «la capacidad de generaciones futuras»), la integración de la variable ambiental en el resto de políticas como condición *sine qua non* para asegurar un desarrollo sostenible, la responsabilidad social de los agentes privados y públicos, la necesidad de cambiar las conductas de producción y consumo actuales, la dimensión global del Desarrollo Sostenible, etc... que actualmente se manejan, son ideas que ya estaban recogidas en la Declaración de Río. Cabe concluir que conceptualmente el Desarrollo Sostenible es el mismo en 1987, en 1992, y en 2002, y que su puesta en práctica hasta nuestros días ha sido lenta y parcial.

1.2. La acción de la Unión Europea en materia de política ambiental y de desarrollo sostenible: Evolución desde políticas medioambientales clásicas a la puesta en marcha de una Estrategia Europea de Desarrollo Sostenible integral

1.2.1. Proceso evolutivo de la Política Comunitaria Medioambiental de facto a la Estrategia Europea de Desarrollo Sostenible y bases jurídicas

El Tratado originario de constitución de la Comunidad Europea no contenía disposición alguna en materia de medio ambiente, sin embargo, la voluntad política y determinación de los Estados miembros para la actuación en este campo condujeron a que la CE no solo dispusiera de medidas en este ámbito, sino a que se adoptaran sucesivos Planes de Acción, e incluso a que se articulara una auténtica política integrada en materia de medio ambiente bien antes de que las diversas reformas experimentadas por los Tratados comunitarios introdujeran bases jurídicas expresas para la actuación medioambiental.

El primer Programa de Acción en materia de Medio Ambiente se remonta a 1973, aunque existen

Directivas comunitarias de carácter medioambiental de fecha muy anterior, y los Programas de Acción se suceden hasta nuestros días, hasta contabilizar un número total de seis.

Los cuatro primeros programas responden a una primera de etapa de la Política medioambiental comunitaria, caracterizada por el tratamiento fundamentalmente reglamentista y sectorial con el que se abordan los problemas del medio ambiente. El Primer programa estableció los principios generales de la política comunitaria de medioambiente, entre ellos los principios de prevención y de *quien contamina paga*, que la han inspirado hasta nuestros días. El segundo programa, en 1977, actualizó y amplió el Primer programa, en el Tercero se inicia una cierta evolución del enfoque de la protección medioambiental, que desde una estrategia reglamentista amplía su ámbito de acción hacia la integración de las exigencias medioambientales en la planificación y en la ejecución de medidas en otros sectores económicos y sociales. El Cuarto Programa confirma la necesidad de integrar la política medioambiental en las restantes políticas sectoriales comunitarias, planteándose un desarrollo más pormenorizado de la integración, lo que marca la transición hacia una nueva etapa, con un nuevo enfoque, y con una política comunitaria formulada sobre cimientos legales firmes tras la introducción por el Acta Única Europea en 1987 en el Tratado CE de una base jurídica explícita en materia de medioambiente.

A partir de 1992 y del Quinto Programa de Acción, el énfasis en la necesidad de integrar la política medioambiental en las restantes políticas sectoriales es mayor y se abre una nueva etapa en la evolución de la política medioambiental europea, en la que se contempla de forma más sistemática la vinculación entre el modelo socioeconómico y las presiones medioambientales, de manera que la sostenibilidad medioambiental aparece como un condicionante de las políticas comunitarias. Constituye ésta la respuesta de la Unión Europea a los acuerdos de Río, si bien, como compromiso con el desarrollo sostenible, resulta insuficiente tanto en la práctica como en el planteamiento.

Con el nuevo milenio la política ambiental europea queda decididamente vinculada a la problemática del

desarrollo sostenible, y se constituye en una pieza de una estrategia más amplia. Así en la elaboración del nuevo Plan de Acción, el Sexto, vigente desde 2002 hasta la actualidad, se observa un cambio de énfasis, al concebirse como el brazo medioambiental de la sostenibilidad, quedando al servicio de la consecución del desarrollo sostenible en su vertiente medioambiental. Los planteamientos europeos van quedando alineados con las declaraciones de los foros internacionales, con excepción de lo concerniente a la dimensión social de la sostenibilidad, a la que no se prestará atención hasta los Consejos Europeos de Lisboa y Niza en 2000, y, sobre todo, la Estrategia de Desarrollo Sostenible Revisada de 2006. La vinculación entre desarrollo económico y sostenibilidad ambiental está clara en la acción programática medioambiental y se postula la necesidad de cambiar los modos de producción y de consumo para alcanzar la sostenibilidad, a través, fundamentalmente de la disociación entre crecimiento económico y presión medioambiental.

La evolución experimentada por las preocupaciones medioambientales en la Unión Europea, desde su surgimiento como una política comunitaria *de facto* hasta su vinculación decidida al objetivo de consecución de un desarrollo sostenible encuentra su traslación en los propios objetivos y fines del proyecto europeo, y se refleja en las modificaciones introducidas en los Tratados originarios constitutivos de las Comunidades Europeas por los diversos Tratados modificativos posteriores, como se describe a continuación.

La política medioambiental no adquiere rango comunitario formal hasta 1987 con el Acta Unica Europea, y el desarrollo sostenible no se convierte en un objetivo expreso hasta 1997 con las modificaciones introducidas por el Tratado de Ámsterdam, que modifica el Tratado CE y el de la Unión Europea.

Así, la UE pasa a reconocer como uno de los objetivos de la Unión Europea el «promover el progreso económico y social, un alto nivel de empleo y conseguir un desarrollo equilibrado y sostenible.» En lo que al Tratado de la Comunidad Europea respecta, el artículo 2 incorpora entre sus misiones «...promover un desarrollo armonioso, equilibrado y sostenible de las actividades económicas en el conjunto de la

Comunidad, ...un crecimiento sostenible y no inflacionista...» además de «...un alto nivel de protección y de mejora de la calidad del medio ambiente».

Además, en su artículo 6 se introduce el principio de la integración de las cuestiones ambientales en las políticas sectoriales al establecerse que las *exigencias de protección del medio ambiente* estén integradas en las políticas comunitarias para «*fomentar un desarrollo sostenible*».

En cuanto al propio concepto de desarrollo sostenible manejado por la UE, los Tratados no ofrecen datos, siendo necesario recurrir a los Programas de Acción, y, a partir de 2001, a la Estrategia de Desarrollo Sostenible articulada por la UE.

En el Quinto Programa de Acción se plantea la sostenibilidad desde un punto de vista ambiental, con énfasis sobre las consideraciones medioambientales en las políticas sectoriales. A la finalización del mismo, y durante el proceso de evaluación global del Programa, se va perfilando un concepto ambicioso de desarrollo sostenible que engarza con la definición del informe de la Comisión Brundtland, y cuyo objetivo sería el de «alcanzar el bienestar social de la generación actual siendo solidarios con las generaciones futuras en Europa y en el mundo entero». Aquí ya se aprecia claramente que se está hablando de una sostenibilidad que va más allá de las normas ambientales, para alcanzar un bienestar que comprende la prosperidad económica, la seguridad y justicia social, una ambición en materia medioambiental y una gestión prudente de los recursos naturales. Concluye que los problemas más graves a los que nos enfrentamos están ligados a unas pautas insostenibles de producción y consumo, siendo preciso, fundamentalmente, establecer de otro modo los objetivos económicos, sociales y medioambientales, de manera que resulten complementarios y contribuyan juntos a la sostenibilidad. Avanza, incluso, que una estrategia a favor del desarrollo sostenible puede consistir en una serie de principios y objetivos rectores respaldados por planes de acción sobre distintos aspectos económicos, sociales y medioambientales, y contempla la dimensión planetaria que requieren las respuestas a los grandes retos ambientales mundiales.

Este planteamiento de desarrollo sostenible se incorpora al VI Programa de Acción, cuyo acento reside en la disociación entre crecimiento económico y presión ambiental, y su meta en el cambio de modelo de producción y de consumo. Previsto para una vigencia durante 2002-2010, se ejecuta bajo el paraguas de la estrategia de desarrollo sostenible, de la que se erige en su brazo medioambiental.

1.2.2. La Estrategia Europea de Desarrollo Sostenible. Su gestación y contenidos

Como paso previo al tratamiento de la Estrategia Europea de Desarrollo Sostenible, resulta necesario referirse al proceso de integración de Cardiff, denominada así porque fue en el Consejo Europeo celebrado en esta ciudad galesa en 1998 donde la Comisión presentó un proyecto de estrategia destinada a garantizar la aplicación por parte de las distintas instituciones de la Unión Europea del artículo 6 del Tratado CE, dando así cumplimiento a la obligación de integrar las exigencias de la protección del medio ambiente en la definición y en la realización de las políticas y acciones de la Comunidad. A partir de este momento, se instó a los distintos Consejos de Ministros sectoriales a establecer estrategias específicas para dar efecto a la integración medioambiental en sus ámbitos respectivos, las cuales fueron siendo paulatinamente elaboradas, aunque con resultados muy parciales en su implementación.

Asumida por la Unión Europea que la sostenibilidad va más allá de la sostenibilidad ambiental, abarcando, además de la protección del medio ambiente, la prosperidad económica, la seguridad y la justicia social, el Consejo Europeo en su reunión de Helsinki en diciembre 1999 invitó a la Comisión Europea a que elaborara y presentara una propuesta de estrategia a largo plazo, que integrase políticas de desarrollo sostenible desde el punto de vista económico, social y medioambiental. Meses más tarde, el Consejo Europeo reunido en marzo 2000 en Lisboa definió un nuevo objetivo estratégico para la Unión, de «*convertirse en la economía basada en el conocimiento más competitiva dinámica del mundo capaz de crecer económicamente de manera sostenible con más y mejores empleos y con mayor cohesión social.*»

Las preocupaciones se centraban en el desempleo, en la desigualdad entre hombres y mujeres y entre regiones, así como en el insuficiente desarrollo de la economía del conocimiento, sin referirse a la dimensión ambiental, ni a una estrategia de desarrollo sostenible integral.

En diciembre de 2000 la Agenda Social Europea aprobada en Niza definió las prioridades de actuación en el ámbito social y tradujo los objetivos políticos de la Estrategia de Lisboa en medidas concretas. Ante la ausencia de la variable medioambiental en la estrategia socioeconómica de la Unión y las insuficiencias a este respecto del proceso de integración de Cardiff, el Consejo Europeo de Estocolmo en marzo 2001 solicitó que el compromiso político de la Unión incluyera una dimensión ambiental, y sería en junio 2001 cuando ante el Consejo Europeo en Goteborg la Comisión Europea presentara una Estrategia de la Unión Europea para un desarrollo sostenible que incorpora la dimensión medioambiental a la estrategia económica y social de Lisboa.

La estrategia de la Comisión parte de la definición de desarrollo sostenible propuesta por el Informe Brundtland, pero contempla únicamente un número reducido de problemas de insostenibilidad, considerados como los más acuciantes, a fin de dotar a la estrategia de operatividad y mayor eficacia.

Los desafíos de sostenibilidad más graves que se identifican, y que requieren de acción inmediata en función de su gravedad, de su carácter de largo plazo, y de su dimensión europea son los siguiente:

- El cambio climático con sus repercusiones sobre las condiciones meteorológicas más extremas, sequías persistentes y elevación del nivel del mar a causa del calentamiento de la tierra producido por la liberación, fundamentalmente, del gas CO₂.
- Los riesgos para la salud derivados de la presencia de gases tóxicos persistentes, problemas de seguridad alimentaria y resistencia a los antibióticos.
- El incremento de presión sobre los recursos naturales vitales como la biodiversidad, el agua o la pesca, y unas pautas de consumo que incrementan la generación de residuos por encima del PIB.

- La pobreza y la exclusión social que afectan al 7% de la población europea y que amenazan a los grupos más vulnerables a causa de los cambios del mercado laboral, de las cualificaciones necesarias y de la estructura familiar.
- El envejecimiento de la población con sus repercusiones sobre el sistema de asistencia social.
- La congestión y la contaminación generadas por las pautas de movilidad existentes y los problemas urbanos y rurales generados por las decisiones sobre ordenación territorial adoptadas en el pasado.

La Estrategia concebida por la Comisión se basa en tres ejes de actuación:

1. Medidas de tipo transversal para crear las condiciones propicias para el desarrollo sostenible. Estas consisten a su vez en:

- la mejora de la coherencia de la actuación política
- una política de precios reales que constituyan una señal para personas y empresas
- Inversiones de futuro en ciencia y tecnología
- mejora de la comunicación y movilización de ciudadanos y empresas
- consideración de la ampliación de la UE y de la dimensión internacional

2. Objetivos y medidas para hacer frente a los seis graves problemas de sostenibilidad identificados. Así se fijan los siguientes objetivos:

- Para limitar el cambio climático e incrementar el uso de tecnologías limpias: Cumplimiento por parte de la UE del compromiso de Kyoto y reducciones ulteriores en una media del 1% anual respecto de los niveles de 1990 hasta 2020, y esfuerzos diplomáticos para que los demás países industrializados cumplan sus compromisos de Kyoto.
- Para responder a las amenazas de salud pública: la seguridad y calidad de los alimentos, garantizar para el año 2020 que los productos químicos solo se produzcan y utilicen de forma que no supongan riesgos para la salud humana y el medio ambiente, resolver los problemas relacionados con los brotes

de enfermedades infecciosas y la resistencia a los antibióticos.

- Para una gestión más responsable de los recursos naturales: se establecen como objetivos el desvincular el crecimiento económico, el uso de los recursos y la producción de recursos; la protección y recuperación de los hábitats y sistemas naturales, deteniendo la pérdida de biodiversidad para el año 2010; y mejorar la gestión de la pesca para garantizar su sostenibilidad y el buen estado de los ecosistemas marinos en la UE y en el mundo.
- Para mejorar el sistema de transportes y la ordenación territorial: desvincular de forma significativa el crecimiento del transporte del crecimiento del PIB, transferencia en el uso del transporte de carretera hacia el ferrocarril, el marítimo y fluvial y el transporte público de pasajeros de forma que en 2010 la cuota del transporte por carretera no sea superior a la de 1998. Fomento de un desarrollo regional más equilibrado, reduciendo disparidades económicas y manteniendo la viabilidad de las comunidades rurales y urbanas.
- Para luchar contra la pobreza y la exclusión social se prevé adoptar medidas que tengan un impacto decisivo en la erradicación de la pobreza, incrementar la tasa de empleo al 67% en enero 2005 y al 70% antes de 2010, incrementar el número de mujeres empleadas al 57% en enero 2005 y a más del 60% antes de 2010. Reducir a la mitad antes de 2010 el número de jóvenes entre 18-24 años con únicamente una educación secundaria inferior y no prosigan estudios o formación.
- Para tratar las implicaciones económicas y sociales del envejecimiento de la población: garantizar la adecuación de los regímenes de pensiones, de atención sanitaria y atención a las personas mayores, manteniendo la sostenibilidad de la hacienda pública y la solidaridad entre generaciones; responder al reto demográfico aumentando las tasas de empleo, reduciendo la deuda pública y adaptando los sistemas de protección social; incrementar al 50% la tasa media de empleo de la UE de las mujeres y de los hombres entre 55 y 64 años antes de 2010.

3. Disposiciones para la aplicación, seguimiento y evaluación de la estrategia, que incluyen realizar un balance anual par evaluar los avances, modificaciones e los métodos de trabajo, y revisar a medio plazo la estrategia para adaptarse a los cambios en las prioridades a largo plazo.

El Consejo Europeo acogió favorablemente la propuesta y prioridades de la Comisión y asumió el compromiso político de su puesta en marcha, pero a los efectos de su aplicación, en cuanto a sus objetivos y medidas, instó al Consejo de Ministros de Medio Ambiente a que fijara las mismas en conjunción con el VI Programa de Acción en materia de medio ambiente y las diferentes estrategias sectoriales elaboradas para la integración sectorial. Por consiguiente, la Estrategia tiene vocación de constituirse en el marco global para la actuación en la materia. Sin embargo, su engarce con las estrategias económica, social, e incluso medioambiental no está bien resuelto al hablarse de complementariedad entre las dos primeras y la Estrategia de Gotemburgo. Por otro lado, el Consejo Europeo, al aprobar la estrategia reconoció la conveniencia de desarrollar su dimensión exterior, siendo la respuesta de la Comisión la base de elaboración de la postura de la Unión Europea para la Cumbre Mundial de Johannesburgo.

Instrumentos de apoyo a la Estrategia de Desarrollo Sostenible: Mecanismos de evaluación en materia de sostenibilidad

De acuerdo con la estrategia, una de las claves de la sostenibilidad es la integración de la dimensión ambiental en las políticas sectoriales, de manera que el conjunto de la acción política resulte coherente. Ello implica que cada Departamento sea responsable de introducir las preocupaciones de desarrollo sostenible en sus políticas, por lo que es necesario el reforzamiento de las capacidades institucionales, a nivel de conocimientos y de hábitos procedimentales, a fin de que se pueda producir la mencionada integración tanto entre Departamentos, horizontalmente, como dentro de los Departamentos, esto es, verticalmente.

Entre los instrumentos a su disposición destacan:

- La Evaluación Ambiental Estratégica, supone la utilización tanto a nivel de Estados miembros como de instituciones europeas de procedimientos y criterios de evaluación de los potenciales impactos ambientales de propuestas de planes, programas, y sus alternativas mediante un proceso formalizado, sistemático y con un enfoque global. Estudia los impactos de los distintos proyectos incardinados en los programas, lo que permite valorar tanto los efectos locales, y aditivos como los sinérgicos y globales sobre el territorio o sectores y los efectos de las opciones alternativas.

Se trata de un instrumento potente de integración de las consideraciones ambientales en los procesos de toma de decisiones de Políticas, Planes y Programas para que éstas sean tomadas en consideración conjuntamente con las consideraciones de orden económico y social.

- La Evaluación del Impacto, con carácter más novedoso, toma en cuenta las repercusiones de los programas y legislaciones importantes sobre la sostenibilidad económica, social y ambiental. Representa una respuesta tanto a los compromisos de mejora de la actividad normativa general de la Unión, como de la exigencia explícita de la Estrategia Europea de Desarrollo Sostenible de Gotemburgo de mejorar la coherencia de la actuación política y realizar evaluaciones del impacto sobre la sostenibilidad.

Identifica los posibles efectos positivos y negativos de las políticas propuestas, e informa a los responsables de adopción de las decisiones sobre las consecuencias de sus opciones políticas y permite identificar de forma razonada compromisos necesarios para lograr los objetivos perseguidos. Integra en un solo instrumento todas las evaluaciones sectoriales relacionadas con las consecuencias directas e indirectas de una propuesta, a diferencia de la situación precedente caracterizada por una serie de evaluaciones parciales y sectoriales y examina si el impacto de las principales propuestas políticas es sostenible y refleja los principios subyacentes a la idea de mejorar el marco regulador.

A nivel metodológico presenta dos etapas. Una etapa preliminar que proporciona una primera visión de conjunto de problemas identificados, posibles opciones y de sectores afectados, y que sirve para determinar qué propuestas deben someterse a la evaluación completa a la vista de si la propuesta tendrá un impacto económico, medioambiental o social sustancial para uno o varios sectores o para las partes interesadas o si representa una reforma importante de la política en uno o varios sectores. A partir de ahí, se efectúa un análisis más profundo de los impactos potenciales en la economía, la sociedad y el medio ambiente y un proceso de consulta a las partes interesadas y a expertos competentes, lo que garantiza la elaboración de un completo cuadro de impactos potenciales. A la luz del análisis de impacto, se comparan las distintas opciones para determinar si es posible jerarquizarlas, y definir una opción «preferencial».

La integración de las políticas constituye un objetivo difícil de alcanzar, particularmente cuando se parte de una cultura de la especialización, que, aun ofreciendo claras ventajas, también provoca la compartimentalización y visiones y lenguajes diferentes sobre una misma realidad.

Son necesarias tanto la integración horizontal como la vertical

En cuanto a los procesos de integración horizontal, los primeros ejercicios con esta finalidad entre 1993 y 1997 por parte de la Comisión Europea, dieron lugar a reformas de organización y de procedimientos, con el fortalecimiento de la Dirección de medio ambiente, el establecimiento de enlaces ambientalistas en cada una de las Direcciones generales de la Comisión, y, en algunos casos, el establecimiento de grupos de trabajo mixtos. En última instancia, el éxito dependerá del reconocimiento de intereses mutuos y de los esfuerzos en su consecución. Además, los expertos³ señalan que una coordinación interdepartamental fructífera precisa, entre otros prerrequisitos, del establecimiento a nivel legal de objetivos transversales ambientales y de desarrollo sostenible,

la existencia de una estrategia de desarrollo sostenible a largo plazo con un mandato claro y el respaldo de la máxima autoridad ejecutiva, y de un equipo específico encargado de la coordinación global, implementación y supervisión de los procesos de integración.

En los procesos de integración horizontal resulta muy importante cuando el proceso de decisión está repartido entre diversos niveles institucionales o administrativos y requiere de la cooperación entre los mismos, consensuando objetivos comunes y aplicando las políticas en consecuencia.

La asunción a nivel vertical de los objetivos ambientales supone mezclar estos con los característicos de su sector de competencia y exige un fuerte liderazgo.

Indicadores para el seguimiento de la estrategia

Los indicadores de sostenibilidad tienen por objeto evaluar el grado de avance en la implantación de la Estrategia Europea de Desarrollo Sostenible.

La adopción en Lisboa de la estrategia socioeconómica de la Unión suscitó la necesidad de evaluar regularmente los progresos en la realización de los objetivos marcados sobre la base de indicadores estructurales. El encargo que sobre los mismos se hizo a la Comisión no hacía mención alguna a indicadores medioambientales. Tampoco en los Consejos Europeos posteriores hasta Laeken en diciembre 2001, aprobada ya la Estrategia de Gotemburgo, y donde se presentaron 7 indicadores medioambientales, elevando a 42 el total de los indicadores estructurales. Por este motivo, hasta marzo 2002 los Consejos Europeos de Primavera que examinan los progresos en la realización de la estrategia de Lisboa y la sostenibilidad, no disponen de indicadores para evaluar los progresos de la variable ambiental.

En Octubre 2003, la Comisión propuso una lista restringida de catorce indicadores estructurales para su utilización en los Informes de Primavera a partir de 2004.

³ Hey (2002), Lafferty/Hovden (2002), Schepelmann et al. (2000).

Esta lista restringida de indicadores estructurales⁴ aportará el principal marco estadístico para los informes de revisión de primavera, pero, como complemento, la Comisión reconoce la necesidad de establecer una base de datos y un sitio Internet de acceso público que contenga una lista más amplia de indicadores estructurales.

1.2.3. La Estrategia Europea Revisada de Desarrollo Sostenible: Características fundamentales

El balance de las Estrategias de Lisboa de 2000 y de Gotemburgo de 2001 no ha sido el esperado: creciente globalización y deslocalización con el surgimiento de nuevas potencias industriales como China, India y Brasil; empeoramiento de los problemas ambientales con una creciente preocupación sobre el cambio climático; las persistentes desigualdades sociales y la pobreza en el mundo; al tiempo que se veían rodeadas de una serie de acontecimientos ocurridos en el entorno europeo e internacional y de la parálisis sobre el proceso de construcción europea generada.

A los cinco años del lanzamiento de la Estrategia de Lisboa los resultados se consideraban unánimemente insatisfactorios, si se miden en términos de las diferencias entre el potencial de crecimiento de la UE y el de sus socios comerciales. La lentitud en la introducción de las reformas estructurales propuestas puso en tela de juicio incluso la pervivencia de la propia Estrategia, por lo que los Consejos Europeos de marzo y junio de 2005 se apresuraron a proclamar un nuevo relanzamiento, con un énfasis renovado en los objetivos de crecimiento y empleo a través del conocimiento, la innovación y el aprovechamiento del capital humano.

A diferencia, sin embargo, de lo que aconteció en Lisboa en 2000, el relanzamiento se acompañó de afirmaciones que refuerzan el mensaje de sostenibilidad integral, económica, social y ambiental. Concretamente, se señala que la Estrategia de Lisboa tiene que contemplarse en el contexto más amplio del desarrollo sostenible.

En cuanto a la Estrategia de Gotemburgo, aun reconociendo que desarrolla un proceso a largo plazo, muchos de los problemas detectados no sólo no habían mejorado sino que habían ido empeorando, a pesar de las medidas adoptadas. El Primer Balance sobre la Estrategia efectuado por la Comisión⁵ ponía de relieve el agravamiento de diversas tendencias insostenibles, sobre todo la presión creciente sobre los recursos naturales, la biodiversidad y el clima, así como la persistencia de las desigualdades y de la pobreza, y los desafíos económicos y sociales cada vez más acuciantes que plantea el envejecimiento de la población.

La propia estrategia preveía su revisión al inicio de mandato de cada Comisión, lo que unido a la necesidad de una acción urgente y constante para contrarrestar los factores de amenaza del desarrollo sostenible, y propiciar un despliegue de su actuación con mayor eficacia, hacían inevitable la revisión de la misma. La revisión es únicamente parcial, puesto que la revisión completa no se prevé hasta 2011, y, por lo tanto, no pretende sustituir la estrategia de 2001, sino reforzarla y desarrollarla para poder abordar en mejores condiciones las tendencias insostenibles existentes.

El proceso de revisión se inició en noviembre 2003 con la solicitud de la Comisión Europea al Comité Económico y Social Europeo, CESE, de un dictamen exploratorio que efectuara una contribución a las principales orientaciones políticas para revisar la Estrategia Europea de Desarrollo Sostenible. En dicho dictamen, emitido el 28 de abril de 2004, el CESE se manifestó crítico sobre la vaguedad y la abstracción de la Estrategia, propugnando un esfuerzo de concreción de competencias, responsabilidades y objetivos.

Contenido de la Estrategia Europea Revisada de Desarrollo Sostenible

Aprobada por el Consejo Europeo de 15 y 16 de junio de 2006, la Estrategia Revisada, al igual que la

⁴ PIB per cápita, productividad del trabajo, tasa de empleo, tasa de desempleo de los trabajadores de mayor edad, gasto en RRHH, gasto en I&D, Gasto en Tics, Integración del mercado financiero, tasa de riesgo de pobreza, desempleo de larga duración, dispersión de las tasas de empleo regional, emisión de gases de efecto invernadero, intensidad energética de la economía, volumen del transporte.

⁵ COM(2005)37

Estrategia de Gotemburgo, supone un compromiso con un enfoque del desarrollo sostenible basado en la conjunción de crecimiento económico, inclusión social, y protección del medio ambiente, y en el que se pone mayor énfasis que en ocasiones anteriores sobre las interdependencias, entre las tres dimensiones y las necesidades de refuerzo recíproco entre las variables. Así, los objetivos clave que se propone alcanzar en su compromiso con el desarrollo sostenible son:

- **La protección del medio ambiente:** *Salvaguardar la capacidad de la Tierra para sustentar la vida en todas sus formas, respetar los límites de los recursos naturales del planeta y garantizar un alto nivel de protección y de mejora de la calidad del medio ambiente. Prevenir y reducir la contaminación medioambiental y fomentar el consumo y la producción sostenibles para romper el vínculo entre crecimiento económico y degradación.*
- **Cohesión e igualdad social:** *Fomentar una sociedad democrática, socialmente incluyente, cohesionada, sana, segura y justa que respete los derechos fundamentales y la diversidad cultural, que ofrezca las mismas oportunidades para todos sus miembros y combata la discriminación en todas sus formas.*
- **Prosperidad económica:** *Fomentar una economía próspera, innovadora, rica en conocimientos, competitiva y respetuosa con el medio ambiente que garantice un alto nivel de vida con pleno empleo de alta calidad en todo el territorio de la Unión Europea.*
- **Cumplir con las responsabilidades internacionales de Europa:** *Favorecer el establecimiento y defender la estabilidad de instituciones democráticas en todo el mundo, basadas en la paz, la seguridad y la libertad. Contribuir de forma activa al desarrollo sostenible del planeta y garantizar que las políticas internas y externas de la Unión Europea son coherentes con el desarrollo sostenible del planeta y se ajustan a los compromisos internacionales.*

A este concepto de desarrollo sostenible se incorpora la dimensión externa de la Estrategia de

Desarrollo Sostenible, definida en el Consejo Europeo de Barcelona en 2002 con posterioridad a la adopción de la Estrategia de Desarrollo Sostenible de Gotemburgo, completando la misma y velando por que las políticas internas y externas de la Unión sean coherentes con ella.

La Estrategia Revisada se organiza en torno a cuatro ejes:

1. Los principales retos del desarrollo sostenible y los objetivos y medidas para responder a los mismos
2. Mejorar la elaboración de las Políticas
3. Propuestas y medidas transversales que apoyen la creación de condiciones para el desarrollo sostenible.
4. Aplicar la estrategia y examinar los avances conseguidos.

1. Principales Retos

En cuanto a los retos a los que hacer frente a través de la estrategia de desarrollo sostenible, la estrategia revisada identifica 7 tendencias insostenibles en base a los siguientes factores: el empeoramiento de las tendencias medioambientales, los retos económicos y sociales de la UE, la nueva presión de la competencia, y los nuevos compromisos internacionales; y reformula los retos recogidos en la estrategia de 2001 dado que la reconducción de los mismos exige un esfuerzo sostenido en el tiempo y cambios estructurales notables en el funcionamiento de nuestras sociedades y economías. En contraste con el documento de 2001, la estrategia revisada no solo recoge retos en el ámbito social, sino que también los desarrolla a igual título que los demás retos de otras naturalezas identificados, fijando objetivos y medidas para su resolución. Fija también las finalidades y objetivos operativos que permiten verificar si la sociedad avanza en la dirección adecuada a la consecución del objetivo general.

- El **Cambio climático y la energía limpia**, con el objetivo general de limitar el cambio climático, sus costes y sus efectos negativos para la sociedad y el medio ambiente.

- **Transportes sostenibles** con el objetivo de garantizar que los sistemas de transporte respondan a las necesidades económicas, sociales y medioambientales de la sociedad y reduzcan al mínimo los efectos negativos sobre la economía, sociedad y medio ambiente.
- El **Consumo y la producción sostenibles**, fomentando patrones de consumo y producción sostenibles.
- **Conservación y gestión de los recursos naturales**, con el objetivo general de mejorar la gestión y evitar la explotación excesiva de los recursos naturales, reconociendo el valor de los servicios del ecosistema.
- La **salud pública**, para fomentar una salud pública de calidad y en igualdad de condiciones, así como mejorar la protección frente a las amenazas sanitarias.
- **Inclusión social, demografía y flujos migratorios**, con el objetivo de crear una sociedad socialmente no excluyente que tenga en cuenta la solidaridad intra e intergeneracional, y garantice y mejore la calidad de vida de los ciudadanos como prerequisite de un bienestar ciudadano duradero.
- **Pobreza en el mundo y retos en materia de desarrollo sostenible** por el que la Unión Europea se plantea la consecución de forma activa del desarrollo sostenible en el mundo y garantizar que las políticas internas y externas de la UE sean coherentes con el desarrollo sostenible mundial y con sus compromisos internacionales.

2. Mejorar la elaboración de las políticas

La necesidad de mejorar la elaboración de las políticas, a fin de que estas sean más coherentes y las decisiones se adopten con conocimiento de causa es uno de los aspectos clave que se destacan en la nueva versión de la Estrategia para la consecución de sus objetivos.

La estrategia de desarrollo sostenible de 2001 introdujo una nueva manera de formular políticas a través de instrumentos como la integración de los as-

pectos medioambientales en las políticas sectoriales, los mecanismos de evaluación de impacto, los métodos de coordinación de políticas nacionales y los instrumentos económicos y fiscales, todos los cuales la estrategia revisada consolida y pretende llevar un paso más allá.

Se pretende también extender la evaluación de alta calidad del impacto de la dimensión social, medioambiental y económica a las principales decisiones políticas de todas las instituciones europeas y buscar, por otro lado, una mayor implicación de los Estados miembros en el logro del desarrollo sostenible.

3. Crear las condiciones para el desarrollo sostenible

La educación y la formación. Respecto de la estrategia de 2001, la estrategia revisada destaca el papel de la educación y la formación como condiciones clave para fomentar en los ciudadanos los cambios de conducta y las competencias necesarias para alcanzar el desarrollo sostenible. Se recogen recomendaciones concretas en este sentido para la Comisión y los Estados miembros.

La investigación y el desarrollo. Más allá de una inversión en ciencia y tecnología, que posibilite una menor utilización de recursos naturales, y una menor contaminación y riesgos para la salud y la seguridad, que contemplaba la estrategia de 2001, la estrategia revisada resalta el papel de la I+D en el tratamiento de enfoques interdisciplinarios y transdisciplinarios, que permitan superar las incomunicaciones entre la ciencia y las ciencias sociales y la elaboración de políticas, y de las interacciones entre los sistemas sociales, económicos y ecológicos y las metodologías e instrumentos del análisis

En cuanto a la **financiación y los instrumentos económicos**, ganan en relevancia en la estrategia revisada, enfatizándose la conveniencia de su utilización en la aplicación de políticas, y resaltándose sus efectos positivos sobre la competitividad y la productividad, así como sobre el impulso simultáneo de la protección del medio ambiente y de un crecimiento económico inteligente. Plantea de forma más decidida medidas como la identificación de subvenciones

europas con efectos negativos sobre el medio ambiente y nuevas medidas para desplazar la carga fiscal del trabajo hacia el consumo de recursos, energía o generación de contaminación.

Comunicación, movilización de agentes y multiplicación de éxito. Respecto de la perspectiva adoptada por la primera estrategia en este punto referente a una formulación de políticas más abierta y con mayor participación de ciudadanos y empresas, la estrategia revisada potencia la actuación proactiva de la Comisión Europea en la divulgación y concienciación de agentes y ciudadanos sobre el desarrollo sostenible. Es de destacar la mayor atención al papel de las autoridades regionales y locales en el logro del desarrollo sostenible y la preocupación por promover su implicación en esta labor.

4. Aplicación, seguimiento y actuación consecutiva

La evaluación de la aplicación de la estrategia de desarrollo sostenible reposaba en su versión de 2001 sobre el examen anual de las dimensiones del desarrollo sostenible en los Consejos Europeos de primavera, las revisiones a medio plazo al inicio de mandato de cada nueva Comisión Europea (que dan lugar a la estrategia revisada objeto de este apartado), y el Foro bianual de stakeholders de evaluación de la estrategia, organizado por el Comité Económico y Social europeo.

El seguimiento anual en los Consejos Europeos de primavera ha resultado parcial e ineficaz, por lo que la estrategia revisada presta detenida atención a nuevas modalidades de evaluación y seguimiento. La estrategia revisada contempla que la Comisión presente cada dos años un informe de la aplicación de la estrategia, y referida no solamente a la aplicación en la UE sino también en los Estados miembros. La parte relativa a la UE se basará en un conjunto de indicadores de desarrollo sostenible, de un nivel de detalle adecuado a la correcta evaluación de cada problema, que será objeto de permanente mejora. En cuanto a la evaluación de la aplicación de la estrategia a nivel de Estados miembros, se elaborará a partir de la información suministrada por puntos de contacto designados en cada país sobre los avances de sus es-

trategias nacionales de desarrollo sostenible y los avances a nivel infraestatal, cuando sea el caso. Ello implica la existencia de Estrategias Nacionales de Desarrollo Sostenible en todos los Estados miembros, señalándose junio 2007 como la fecha límite en la que deberían elaborarse quienes todavía no dispusieran de las mismas.

Se invita a Parlamento, Comité Económico y Social, y Comité de las Regiones a que aporten sus inputs a los informes de revisión de la Comisión y trasladen la de sus enlaces a nivel estatal y regional.

Se prevé también a nivel europeo un proceso de revisión voluntaria entre Estados miembros de sus estrategias nacionales, revisión «*inter pares*», que podrían servir para destacar y divulgar «buenas prácticas». Por otro lado, se pretende promover el debate informado y la participación de la sociedad civil en la elaboración y revisión de estrategias nacionales a través de la creación o potenciación de los consejos consultivos oportunos.

1.2.4. Valoraciones y Conclusiones finales respecto de la Estrategia Europea de Desarrollo Sostenible

Descritos los contenidos fundamentales de la Estrategia Revisada conviene realizar ciertas observaciones sobre la naturaleza de la Estrategia, sus relaciones con los diferentes componentes de la misma, y diferencias con la Estrategia de Gotemburgo, más allá de las efectuadas en el apartado anterior.

La Estrategia Revisada se constituye en una «*estrategia única y coherente sobre la manera en que la UE asumirá más eficazmente su compromiso a largo plazo de responder a los retos que plantea el desarrollo sostenible*» (párrafo 4). La proclamación de la unicidad de la estrategia contribuye a despejar las dudas que pudieran existir hasta el presente sobre el estatus de las estrategias económicas, ambientales y sociales de la UE respecto del desarrollo sostenible. Cabe recordar que la estrategia de 2001 decía de sí misma que «*El Consejo Europeo acuerda una estrategia para el desarrollo sostenible que completa el compromiso político de la Unión con la renovación económica y social, y añade una tercera dimensión*

ambiental a la Estrategia de Lisboa...», de lo que cabría entender que la Estrategia de Desarrollo Sostenible de Gotemburgo consistía en una mera estrategia medioambiental, que vendría a sumarse a la económica y social de Lisboa, y preguntarse por el marco aglutinador de las tres dimensiones en aras a la consecución de un desarrollo sostenible.

Este tipo de contradicciones no están totalmente ausentes en la nueva estrategia de 2006 puesto que se detectan en sus pasajes incoherencias que debieran haber sido evitadas para una mayor consistencia y solidez de la Estrategia Revisada. Así, sobre la Estrategia de Lisboa, que plasma la estrategia para el crecimiento y el empleo, se dice que *«hace una contribución fundamental al objetivo global de un desarrollo sostenible al centrarse en acciones y medidas destinadas a mejorar la competitividad y el crecimiento económico y aumentar la creación de empleo»*. Y se añade que al ser complementaria de la Estrategia de Desarrollo Sostenible e insertarse en el marco aglutinador y que, en aras a un desarrollo sostenible, imprime coherencia a todas las políticas, que ésta representa, permite que los recursos generados por una economía más dinámica puedan invertirse en satisfacer unas mayores aspiraciones medioambientales y sociales.

Si la Estrategia Revisada constituye el marco aglutinador de las estrategias sectoriales, la Estrategia de Lisboa no puede ser complementaria a la misma. Si lo fuera, significaría que la Estrategia Revisada no constituye más que una mera estrategia ambiental.

Por otro lado, las afirmaciones sobre las contribuciones de la Estrategia socioeconómica de Lisboa al desarrollo sostenible han de ser tomadas con precaución y recordar que el Informe Stern apunta a la necesidad de ciertas dosis de sacrificio en el crecimiento económico actual a fin de luchar contra el cambio climático, pero que redundarán en evitar en el futuro pérdidas económicas de mayor envergadura.

En definitiva, en la Estrategia Europea de Desarrollo Sostenible revisada se aprecia una mayor claridad expositiva y conceptual tanto en el enfoque de desarrollo sostenible perseguido por la Unión

Europea como en la estrategia definida para su consecución, aun cuando todavía arrastra ciertas incoherencias procedentes de su formulación anterior. La Estrategia Europea de Desarrollo Sostenible es tridimensional y restringida. Es tridimensional dado que persigue la consecución de objetivos claves pertenecientes a la órbita social y medioambiental y económica, interdependientes unos de otros y que se interaccionan recíprocamente. Es restringida porque, dentro de esta amplitud de objetivos que traza, se centra en el tratamiento de las problemáticas que se identifican como más acuciantes y relevantes (en un número de siete) entre las que fomentar el consumo y la producción sostenibles para romper el vínculo entre crecimiento económico y degradación medioambiental es clave. Ello se pretende llevar a cabo a través del marco común y único que esta estrategia de desarrollo sostenible pretende conformar para todas las estrategias y políticas sectoriales económicas, sociales y medioambientales. La idea es la de imprimir coherencia y redireccionamiento hacia la consecución de los objetivos claves en los que se concreta el concepto europeo de desarrollo sostenible, y en el que la Estrategia de Lisboa, como estrategia en el ámbito económico se imbrica y compromete.

Finalmente, es importante señalar que el compromiso de la UE con el desarrollo sostenible sigue proyectándose sobre una perspectiva a largo plazo, pero en la nueva estrategia revisada se llama con fuerza a no soslayar la actuación a corto plazo, dada la urgencia de soluciones que la gravedad de los problemas de sostenibilidad existentes requiere.

La trayectoria de la Estrategia Europea de Desarrollo Sostenible constituye una experiencia meritoria y tractora en el ámbito europeo e internacional en la consecución del objetivo de un Desarrollo Sostenible. Cabe, no obstante, efectuar las siguientes observaciones críticas finales:

En primer lugar, se constata la aceptación generalizada de los conceptos vinculados al desarrollo sostenible en el nivel de las declaraciones, avanzándose, por el contrario, escasamente en la resolución de los problemas detectados.

Se constata la inexistencia de herramientas adecuadas - o su carácter todavía poco desarrollado - que posibilite medir el carácter sostenible de las políticas, planes y programas, así como el grado de integración ambiental efectiva conseguido.

Hasta la revisión de la Estrategia culminada en 2006 no podía hablarse con propiedad de la existencia de una Estrategia de Desarrollo Sostenible. La política global de la Unión europea se correspondía más bien con un programa de crecimiento económico (Estrategia de Lisboa) con preocupaciones sociales (Agenda Social) al que posteriormente (Estrategia de Gotemburgo) se le añade una estrategia ambiental con una vertiente interior y otra internacional. En la actualidad se ha progresado en la superación de esta situación de fragmentación, y existe una Estrategia propiamente dicha en la que las preocupaciones económicas, sociales y medioambientales quedan integradas en un marco que se denomina único y coherente, que incorpora asimismo la dimensión internacional, pero que todavía presenta algunas contradicciones que deberá resolver así como insuficiencias relacionadas con instrumentos de formulación de políticas y de evaluación y de seguimiento.

En el ámbito de la sostenibilidad ambiental hay un Programa consistente de actuaciones (VI Programa de Acción Medioambiental) mientras que en los ámbitos económico y social hay una «Agenda» de temas cuya evolución se monitoriza, habida cuenta de la diferente intensidad de las competencias de actuación comunitaria en cada uno de estos ámbitos.

1.3. La experiencia comparada, a nivel estatal y regional, en la elaboración de Estrategias de Desarrollo Sostenible de carácter integral

1.3.1. Las Estrategias de Desarrollo Sostenible nacionales y regionales. Referencias del análisis comparado acometido

En apartados precedentes, y en particular en los referidos a la evolución del desarrollo sostenible y a la experiencia de la Unión Europea, se ha hecho mención a las llamadas lanzadas desde los foros internacionales a la elaboración por parte de los Estados y

regiones de estrategias a favor del desarrollo sostenible. Dentro del entorno europeo, a la exhortación a los Estados miembros a su elaboración, apelándose desde las instituciones europeas a la importancia que para el desarrollo del conjunto de objetivos y medidas planteados en la Estrategia Europea de Desarrollo Sostenible reviste que, no solamente desde las instituciones de la UE, sino también desde los propios Estados miembro, en todos sus niveles institucionales, se adopten acciones para mejorar la coherencia y la efectividad de los procesos, estrategias e instrumentos existentes. Además de contribuir las estrategias de desarrollo sostenible a niveles estatal y regional a un proceso de acción convergente y coadyuvante desde diferentes niveles institucionales, representan un nivel de acción política y administrativa más próximo a las problemáticas específicas de sostenibilidad nacionales y regionales, y al ciudadano, que permite llevar a cabo en mejores condiciones la imprescindible labor de concienciación necesaria para el éxito de la estrategia.

Son muchos los países y regiones de nuestro entorno que han acometido ya esta labor o que se encuentran en proceso, por lo que resulta un ejercicio especialmente interesante a los efectos de la futura elaboración de una estrategia de desarrollo sostenible integrada para la CAPV el de estudiar y extraer las enseñanzas correspondientes de los procesos en aquellos países y regiones que ya han recorrido este camino en lo que respecta tanto a la preparación, realización como supervisión de las estrategias europeas nacionales o regionales con la finalidad de identificar buenas prácticas y de extraer de las mismas las enseñanzas pertinentes para el desarrollo de un proceso de estas características en nuestra Comunidad Autónoma.

A estos fines se ha elegido un elenco de experiencias tanto de carácter estatal como regional, que comprende las estrategias de desarrollo sostenible de: Alemania Dinamarca, Países Bajos, Reino Unido, Suecia, Cataluña, Escocia, Renania del Norte-Westfalia, y Valonia. La elección ha sido efectuada en función de diferentes criterios, en unos casos, lo avanzado de sus políticas de sostenibilidad, en otros el tratarse de países de dimensiones o regiones de

problemáticas socioeconómicas similares a las de la CAPV.

El análisis ha prestado atención a una serie de aspectos concretos y relevantes en todas y cada una de las estrategias examinadas, a fin de facilitar la extracción de las conclusiones sobre los puntos clave a abordar en la elaboración de una estrategia de desarrollo sostenible para la CAPV y de identificar las buenas prácticas. Los puntos clave, tomando como marco de referencia la Estrategia Europea de Desarrollo Sostenible y las pautas de la OCDE en sus recomendaciones sobre Estrategias Nacionales de Desarrollo Sostenible, se centran sobre tres ámbitos, el de la preparación y participación institucional y social de las diferentes estrategias, el de la cobertura, la integración horizontal y vertical y los instrumentos de integración existentes, y, finalmente, el de los mecanismos de seguimiento y evaluación e indicadores a emplear.

Hay que señalar que el análisis comparado de las diferentes experiencias seleccionadas se enfrenta a ciertas dificultades que limitan el alcance del análisis. Por un lado, los documentos que plasman las estrategias de desarrollo sostenible no recogen información sobre la manera en que se decidieron las opciones políticas y se ponderaron los aspectos económicos, sociales y ambientales, por lo que el análisis sobre la preparación de la estrategia se centra sobre los mecanismos de preparación y de participación. Por otro lado, tratamos estrategias de elaboración reciente y recorrido temporal reducido que no permiten conclusiones sobre la experiencia de implementación e impacto y, por consiguiente, extraer los mejores ejemplos sino una serie de elementos a considerar y sobre los que reflexionar a la hora de elaborar la estrategia vasca de desarrollo sostenible.

1.3.2. Conclusiones que se desprenden del análisis comparado llevado a cabo: elementos para la reflexión a la hora de elaborar una Estrategia de Desarrollo Sostenible para la CAPV

Con carácter previo y de forma general se pueden destacar diversas reflexiones. La definición Brundtland

es generalmente interpretada como una visión de progreso que debe integrar y equilibrar las preocupaciones sociales, económicas y ambientales de cada país o región, que en cada caso surgen de manera diferente con dependencia de su evolución. Sin embargo, este amplio alcance dificulta la consecución de consensos respecto de su implementación práctica, con el consiguiente riesgo para el desarrollo sostenible de convertirse en una caja vacía en la que se depositen las políticas económicas, sociales y ambientales existentes, como mucho agregadas en un documento único, en lugar de propiciar un cambio sustantivo. Es por ello que en los países donde más se ha desarrollado el concepto insisten básicamente en la calidad de vida, poniendo el acento en lo que cada país o región considera como indicativo de la calidad de vida. Los países nórdicos siguen apostando por el medioambiente como imagen de su sociedad, mientras que a escala regional y en los países más al sur es el desarrollo económico más o menos respetuoso con el medio ambiente el criterio al que se otorga mayor importancia, y pocos son los casos donde está presente una formulación social coherente.

Buscar o definir un desarrollo sostenible abre el debate sobre las prioridades políticas en el contexto de un sistema político representativo y responsable. El desarrollo sostenible está estrechamente relacionado con la cuestión gubernamental y la construcción de decisiones.

No obstante, en casi todos los casos analizados se considera que avanzar hacia un Desarrollo Sostenible es un proceso dinámico en la medida en que las prioridades públicas evolucionan con el tiempo, y la tecnología genera nuevas posibilidades y riesgos.

Proceso de preparación

El liderazgo del proceso

El proceso de preparación que culmina en la aprobación oficial de la estrategia depende en todos los casos del liderazgo del Gobierno, sea éste nacional o regional.

En el caso de existir planteamientos previos aunque sea de carácter unidimensional (países nórdicos

y Reino Unido o incluso Alemania), el proceso se culmina en un plazo en torno al año. El gobierno prepara un primer documento sobre el que se abre un proceso de consultas y participación y se converge en el documento final. En el caso del Reino Unido, la introducción de la componente social en la Estrategia ya existente (medioambiental y económica) ha ralentizado el proceso pero esto es debido a las particularidades del modelo socioeconómico inglés, bastante alejado de los planteamientos imperantes en el resto de la UE en materia social y económica.

Gran parte del éxito de estos países ha residido en poner desde el primer momento al frente del proceso a un Ministerio con competencias claras o investido de capacidad de interlocución ante el resto de miembros del gabinete. El caso de Alemania, por ejemplo, es enriquecedor en este sentido al haber delegado el pilotaje del proceso en un Gabinete de Subsecretarios plenipotenciarios.

En el caso de los Países Bajos, el gobierno sigue manteniendo la validez de los Planes de Acción y los complementa con la actuación internacional. Ello exige un menor proceso de consultas y permite converger rápidamente en un Plan de acción internacional. Por el contrario, para introducir nuevas dimensiones en los planes nacionales, el proceso se ralentiza y supone más de un año adicional para su elaboración e, incluso, dificultades para su aprobación.

Un caso de experiencia fracasada es el de Cataluña, donde el proceso lanzado por el gobierno de turno es, primeramente, frenado y luego paralizado ante el cambio de gobierno. El proceso se alarga - tres años - al carecer de liderazgo público.

La participación

En principio todos los casos analizados y otros varios consultados a nivel de la UE se basan en la participación de grupos sociales tradicionales. No obstante, se observa en algunos de ellos que introducen grupos sociales muy específicos como es el caso de las organizaciones sociales de base (ligadas a organismos reconocidos entre la población) como es el caso de Alemania (y por ello de RN-Westfalia) con las organizaciones dependientes de las iglesias evangé-

licas y el caso de Valonia donde se implica a toda la ciudadanía y en especial a los jóvenes como expresión del futuro que se quiere construir. En este sentido, los casos de Valonia y el de Suecia en menor medida potencian la representación de las fuerzas sociales de base y no tanto las de los *stakeholders*.

En el caso de Alemania donde hay una visión hacia el conjunto de la sociedad se plantean carencias de definición de los agentes, quedando la participación un tanto diluida a la hora de asignar responsabilidades. Esto se suple con la constitución de varios órganos y entes de gestión intermedios por una parte, y con la potenciación de las posibilidades actuales de la Sociedad de la Información, por otra.

También es algo común que la organización responsable de la preparación de la Estrategia sea un ente interministerial, formado por representantes de todos los Ministerios relevantes.

La estructura de coordinación muestra sustanciales diferencias en cuanto a composición y liderazgo del ente responsable. La estructura de coordinación exclusivamente formada por representantes del gobierno es la que domina en el caso de Dinamarca, Alemania, Suecia, los Países Bajos y el Reino Unido. En los demás casos hay una mayor contribución desde la ciudadanía.

La estrategia es de la responsabilidad colectiva del Gobierno entero, pero son los Ministerios de Medio Ambiente los que a menudo desempeñan un papel principal. Esto es probablemente debido a motivos históricos y a la percepción de que la prioridad del desarrollo sostenible es limitar el daño al medio en que vivimos.

Alemania, el Reino Unido y Escocia, por ejemplo, han atribuido la responsabilidad de la coordinación directamente a la oficina del Primer Ministro. Este puede ser un indicador de la prioridad de la estrategia, un signo del compromiso político para implementarla y un medio para garantizar la implicación de los diferentes grupos de presión.

Casi todos los países tienen, a partir del órgano ejecutivo designado para ejercer el liderazgo, alguna estructura institucional para la participación de gru-

pos de presión. Sin embargo, y en lo que a implicación de los *stakeholders* en los procesos políticos se refiere, estas estructuras varían considerablemente de un país y otro. El nivel al cual los grupos de presión están implicados en el proceso político de los países en el momento actual, refleja los ajustes y preferencias institucionales que han tenido lugar en el pasado. En el caso de Suecia por ejemplo la propia Estrategia reconoce que ha podido elaborarse rápidamente «habida cuenta la tradición en transformaciones socioeconómicas que se ha consolidado en la sociedad sueca».

Todo ello apunta a que la implicación de los diferentes agentes está muy ligada a la cultura social del país y este factor aparece como determinante a la hora de garantizar un proceso coherente y ágil.

Casi todos los países complementan la participación formal de los grupos de presión organizados con alguna forma de consulta pública. Consiste en la organización de audiencias públicas, talleres temáticos y sectoriales, conferencias de grupos de presión nacionales, y consultas a través de sitios web para permitir comentarios sobre las versiones preliminares de la Estrategia. Esta forma de consulta cumple el doble objetivo de proporcionar información a los ciudadanos sobre las intenciones del gobierno e implicarles en la determinación de las prioridades políticas.

Muchas consultas públicas, sin embargo, han llegado tarde en el proceso político. De ahí que influyeran ligeramente en la orientación y el contenido de la estrategia. Por el contrario, algunos países han implicado al público en etapas tempranas: los Países Bajos en parte basaron su Plan de Acción en una anterior revisión de enfoques y acciones desarrollados por la sociedad holandesa (incluyendo a ciudadanos, industria y centros de investigación científica). En un informe preparatorio Alemania preguntó a los grupos sociales sobre su visión a cerca del desarrollo sostenible, y alimentó la Estrategia con esta información.

La aprobación

En cuanto a la aprobación parece desprenderse que no tiene demasiada importancia o por lo menos

las Estrategias no requieren de un respaldo legal explícito al más alto nivel para que puedan ponerse en marcha. La aprobación se realiza tras la presentación pública o incluso no llega a realizarse (Países Bajos, RN-Westfalia, Valonia) aunque se vayan poniendo en marcha diferentes actuaciones y proyectos derivados de la Estrategia.

En el caso de Alemania, donde la iniciativa ha surgido del propio Bundestag, la aprobación ha sido efectiva e incluso ha permitido articular organismos para acompañar y facilitar la puesta en marcha. En el caso británico, la coherencia del planteamiento ha hecho que la mayor parte de la estrategia sea aplicable en las regiones y municipalidades por lo que se ha sido puesta en marcha como iniciativa gubernamental sin una aprobación expresa de las diferentes cámaras legislativas.

Buenas prácticas a destacar

Hay dos países y una región que conviene resaltar por sus buenas prácticas en la fase de preparación de la estrategia:

En el ámbito de la participación institucional,

- Los Países Bajos, ya que todos los ministerios están involucrados en el proceso. La estrategia fue aceptada por el Consejo de Ministros en 2003 y aguarda a ser aprobada por el Parlamento.
- Suecia, en la medida en que la estrategia es un marco de referencia para el Gobierno. Se encuentra aprobada por el Parlamento.

En cuanto a la participación social,

- Valonia. El Proyecto fue presentado a debate ante órganos consultivos, asociaciones, agentes sociales y población en general. Como resultado de la participación sobre el borrador lanzado por el gobierno, se incorporaron: 206 mejoras como consecuencia de más de 50 sugerencias recibidas de los órganos de concertación, 1200 sugerencias formuladas fuera de los debates presenciales, 200 sugerencias y conclusiones en debates, cartas «boomerang», etc.

Cobertura, Integración e Instrumentos

La cobertura de la Estrategia

En lo que se refiere a la cobertura, en el caso de las regiones los gobiernos enfocan procesos ex-novo y orientados desde el primer momento al desarrollo de las tres dimensiones, quizá con mayor acento en las económicas y sociales, lo que lleva a que estas sean más abiertas y orientadas hacia el cambio social (Valonia, Escocia, Westfalia...).

En las regiones no se apuesta por una Estrategia explícita sino que se desarrollan modelos que van desde la Agenda 21, entendida como listado de temas y proyectos para abordar problemas, hasta contratos de ciudadanía «para hacer de otra manera las cosas» como es el caso de Valonia, quedando Escocia en una postura intermedia. El caso no-nato de Cataluña también se encuadra como Agenda 21.

En cuanto al alcance, en todos los casos se desprende una preocupación por el futuro. Se habla de intergeneracionalidad en el caso de estrategias consistentes, o de procesos hacia un futuro sostenible en el caso de las regiones. Destaca el planteamiento holandés que estructura sus acciones en términos de «ahora» y «después».

Sólo en tres casos hay un compromiso claro con la situación de los países en vías de desarrollo, y aunque las estrategias que se encuadran en el marco de la Estrategia de Desarrollo Sostenible de la UE (países nórdicos) se hace mención a este problema serán, el Reino Unido y Países Bajos quienes programen como eje de sus estrategias la actuación con objetivos y compromisos en la esfera mundial. En el caso de Alemania se llega algo más lejos, por lo menos en el planteamiento conceptual, pues se establece como objetivo clave actuar en la globalidad de un «Mundo Único». Da la circunstancia de que se trata de los tres países donde el comercio internacional está más desarrollado dentro del continente europeo. Por contra, en las estrategias regionales esta dimensión de la sostenibilidad no se plantea ni para aquellas actividades de su territorio que intervienen en la esfera internacional. El *gap* de concienciación es bastante evidente.

El planteamiento conceptual más claro se encuentra en el Reino Unido, pues introduce desde el primer momento el objetivo permanente de mejorar la «calidad de vida» entendiendo bajo ese concepto el desarrollo económico socialmente justo y respetuoso con el entorno. En el caso de Alemania o de Dinamarca se apuesta por mantener una situación de bienestar social a futuro, pero no se explicita el concepto como vértice de la pirámide de las dimensiones de la sostenibilidad.

En el caso de Suecia se introduce una dimensión adicional como es la cultural, englobando en ella tanto el mantenimiento del capital y patrimonio histórico como la salvaguarda de pueblos y grupos minoritarios. En otros casos de la UE también se ha dado este planteamiento o ampliación de dimensiones de la sostenibilidad, siendo Francia el país donde más énfasis se ha puesto en este tema, al igual que en varios de los países adherentes de la Europa del Este.

Excepto en el caso de Valonia, donde se opta por el compromiso de unas reglas de actuación, en el resto de los casos se establecen unos objetivos generales o declaraciones de temas prioritarios a los que acompañan unos objetivos operativos o temáticos. La dispersión entre objetivos de uno y otro tipo que presentan los casos estudiados es total. Cabría destacar el caso de Alemania y en otro nivel el de RN-Westfalia porque los objetivos generales se explicitan como «reglas de gestión». En este último caso se orienta hacia una guía para las políticas departamentales y representa el caso de referencia por consistencia y compacidad.

En los casos de Estrategias que arrancan de procesos anteriores, los objetivos son más cerrados y consistentes, predominando los relacionados con el medio ambiente a los que suman unos pocos de corte social y alguno económico. En todos los casos se señala con mayor o menor profundidad que existen desequilibrios y descompensaciones entre los objetivos, lo cual puede generar conflictos entre los ministerios encargados de desarrollar las acciones previstas.

El caso de Valonia y RN-Westfalia son diferentes. En el primero, al apostar por un proceso ininterrumpido de cambio, los objetivos no están jerarquizados ni

ordenados y se hace hincapié en el fortalecimiento de condiciones para que los diferentes temas sociales y ambientales mejoren. En el caso de RN-Westfalia el formato de agenda hace que el contenido se estructure como suma de proyectos de actuación que se agrupan en unas metas generales. Esto lleva a que aparezca tal número de objetivos operativos que el proceso se muestra confuso y de difícil gestión. De ahí que esté pendiente la aprobación de muchos proyectos y se esté en vías de establecer e introducir jerarquías entre el panel de objetivos.

Una consideración que se recoge en el planteamiento alemán es el referido a la mayor importancia de los indicadores puesto que son los elementos cuya evolución permite determinar continuamente objetivos operativos de corto y medio plazo que gozan así de mayor fiabilidad y aceptación. Este planteamiento subyace en algunos otros casos (Dinamarca,...) pero no se explicita tan claramente.

Integración horizontal y vertical

En lo referente al enfoque contemplado en el contenido para abordar la integración vertical y horizontal se desprende que en general no se establecen reglas para la integración horizontal. Se dejan en principio para las políticas sectoriales dado que la mayor parte de los contenidos de las estrategias se han elaborado por agregación de temas en las tres dimensiones de la sostenibilidad, aunque la integración economía-sociedad es una asignatura pendiente a escala del continente.

En el caso sueco, muy basado en la Estrategia de la UE, se apuntan medidas horizontales genéricas (educación,...) pensadas para el conjunto de la sociedad. Por ello, el caso de Valonia podría ser el más claro entre los estudiados de integración transversal operativa y práctica, dado que acentúa el modelo económico y social del territorio apostando incluso por consolidar una imagen diferenciada y avanzada. También en el caso de RN-Westfalia podría iniciarse la integración horizontal si los diferentes proyectos prácticos se insertan en las políticas sectoriales más generales. Ambos serían ejemplos de transversalización impulsada «desde abajo».

Bélgica creó una red de células de Desarrollo Sostenible, una en cada Ministerio. Las células se ocupan de coordinar las responsabilidades de cada Ministerio, y para ello son asistidos por una secretaría permanente interministerial.

La integración vertical que presentan las estrategias es más difícil de comparar pues está muy influenciada por el rango competencial que disponga el gobierno impulsor de la iniciativa. En cualquier caso hay que destacar en el lado positivo que allí donde los municipios han decidido desarrollar sus propias estrategias locales éstas toman como marco de referencia y guía la situada en el nivel inmediatamente superior.

La integración sobre todo vertical requiere mecanismos que faciliten las relaciones entre diversos niveles de la Administración. En el caso de Alemania se presenta el ejemplo de relaciones verticales establecido por el Gobierno de RN-Westfalia. Se aprueba la formación de la Agencia para la Tránsito de la Agenda de Sostenibilidad para trasladar, lanzar y adaptar las iniciativas de la Agenda tanto hacia las municipalidades como hacia el público y los grupos sociales en general. Sobre el papel puede considerarse un mecanismo muy interesante y cuya trayectoria y funcionamiento conviene seguir.

Instrumentos

En el factor nuevos instrumentos no hay mucha información disponible. En el caso de Suecia tanto el planeamiento espacial y la Evaluación del Impacto sobre la Sostenibilidad (SIA) son instrumentos que se resaltan a la hora de señalar medidas que faciliten el alcance de objetivos.

En algunos casos como en Dinamarca los departamentos gubernamentales o comisiones interministeriales fomentan, para dar mayor efecto a la estrategia, el desarrollo de un detallado programa de trabajo anual.

En el caso de Bélgica, y por ello de Valonia, para asistir al proceso de implementación en la Estrategia Federal se incluyó un juego de pautas políticas para decisores. Este es parte de un mecanismo de construcción

de capacidades y de realce de conocimientos sobre el Desarrollo Sostenible en la Administración. Suecia prevé medidas para reforzar las capacidades administrativas en el programa medioambiental y en la Estrategia.

Buenas prácticas a destacar

Los casos y sus respectivas buenas prácticas son:

En el ámbito de la cobertura,

- Westfalia. La formulación de las metas y temas principales es coherente con la definición de las tres componentes. Cada uno de los temas principales a desarrollar se traduce en diferentes ámbitos de actuación para los que se definen diversos objetivos, indicadores, recomendaciones y cronogramas.

En cuanto a la Integración horizontal y vertical,

- Suecia. La responsabilidad de la implementación recae sobre cada ministerio.
- Dinamarca. Los departamentos gubernamentales desarrollan programas de implementación anuales.
- Países Bajos. Las provincias holandesas tienen su programa independiente de desarrollo sostenible. La responsabilidad sobre estos programas es de las propias provincias, dándose consultas regulares entre éstas y el gobierno nacional con el objeto de asegurar la coherencia política.

Por último y en lo que a Instrumentos de integración se refiere,

- Países Bajos. La metodología de la Evaluación de Impacto sobre la Sostenibilidad será aplicada a un limitado número de casos experimentales. Además, cada departamento ministerial debe explicar en su presupuesto para el siguiente año la forma en la que las dimensiones del desarrollo sostenible son tomadas en cuenta en la preparación e implementación de las políticas.
- Catalunya. Se desarrolla el proyecto ENPLAN, de evaluación ambiental de planes y programas.
- Suecia. Se emplea la herramienta de la Fiscalidad verde. Se han incrementado las tasas en las activi-

dades que presionan el medio ambiente y reducido las tasas sobre el empleo. Ha cambiado el origen del 6% del total de los ingresos del Gobierno.

Indicadores y Mecanismos de seguimiento y evaluación

Indicadores

Los indicadores son elementos tanto de información hacia la ciudadanía como de control sobre los resultados de las políticas gubernamentales.

Parece que también en los indicadores pesa la historia anterior: si la concienciación medioambiental esta arraigada en la población y en los *stakeholders*, se estructuran indicadores temáticos junto con algún añadido en materia social. Por el contrario, cuando la preocupación proviene de la necesidad de un desarrollo —económico o social— los indicadores medioambientales se incorporan a la lista y en este caso siempre son más generales y más próximos a indicadores guía de expectativas.

En el caso del Reino Unido, su intento por desarrollar un sistema central de indicadores tropieza con el desequilibrio entre las componentes del Desarrollo Sostenible, lo que lleva a que el sector social aparezca menos valorado que las otras dos dimensiones. Por otra parte, los indicadores británicos no están integrados: son sectoriales.

En el caso de Suecia los indicadores se ordenan y clasifican mediante cuatro criterios de utilidad entre los que destaca el conjunto de indicadores que miden la «eficiencia», sea esta económica, social o medioambiental.

En el caso del Reino Unido los indicadores se jerarquizan hasta constituir sólo un pequeño grupo de indicadores-cabecera cuya evolución debería describir el funcionamiento general del modelo hacia la calidad de vida sostenible. Entre los indicadores cabecera los hay medioambientales, sociales y económicos si bien estos dos últimos son mayoritarios.

El caso holandés presenta la originalidad de secuenciar los indicadores, tal como se ha señalado,

con un planteamiento pedagógico de «aquí-ahora» vs «allí-después».

En el caso alemán el desarrollo de indicadores es reciente y la iniciativa partió del propio Consejo consultivo (creado un año antes) nada más arrancar el proceso de elaboración de la Estrategia. Se realiza un encargo claro: el sistema de indicadores debe guiar al gobierno alemán en la adopción de políticas que le permitan alcanzar objetivos en cuatro grandes temas prioritarios generales. Plantea los indicadores como elementos de gestión del proceso de implantación de la Estrategia y no como medidores del avance. Estos no se establecen en función de los pilares tradicionales del Desarrollo Sostenible sino en función de los cuatro ámbitos prioritarios que se seleccionaron. Parten de la definición Brundtland, lo que le permite redescubrir los temas centrales del Desarrollo Sostenible a menudo menos acentuados en otros sistemas de indicadores, como son la equidad intergeneracional y la responsabilidad internacional.

Seguimiento y evaluación

En lo que a seguimiento y evaluación se refiere, en varios casos se apunta la necesidad de contemplar organismos e instituciones independientes que garanticen la fiabilidad en la monitorización y seguimiento de los avances y compromisos. No obstante, sólo en el caso de Valonia se ha establecido un mecanismo de tres figuras (centro de estadística, un organismo medioambiental y una consultora especializada) para realizar el «auditado» de la evolución y arbitrar entre la Administración y la ciudadanía.

Los distintos enfoques de los gobiernos hace que se hayan definido procesos «cerrados» o se hayan propuesto procesos abiertos en el tiempo. El caso extremo se localiza en Dinamarca donde la vigencia de la Estrategia se apunta hacia el 2020 con revisiones muy espaciadas. Por el contrario, los países con antecedentes de estrategias parciales, elaboran la Estrategia en un breve plazo de tiempo para que empiece a rodar y programan revisiones a corto plazo (dos años en la mayor parte de los casos) con un control continuo para ir adaptando el contenido a las nuevas circunstancias.

Buenas prácticas a destacar

En lo que a indicadores se refiere,

- En Alemania cada indicador está asociado a un objetivo concreto, 21 en total, distribuidos en 4 áreas de acción: equidad intergeneracional, calidad de vida, cohesión social, y responsabilidad internacional.
- En el Reino Unido se dispone de 15 indicadores de cabecera que de forma global reflejan el estado de situación.

En cuanto al seguimiento y evaluación,

- En Valonia el gobierno adopta la metodología de los Cuadros de Mando Prospectivos, que establecen objetivos, iniciativas y las acciones a ejecutar en todos los niveles. Se plantea que los resultados alcanzados deben ser monitorizados y posteriormente presentados y revisados bajo bases reguladas y continuas.
- En Suecia cada ministerio es el responsable de monitorizar los avances hacia la implementación de sus objetivos, así como de proporcionar esa información al Ministerio de Medio Ambiente. El Consejo de Objetivos Medioambientales (*Environmental Objectives Council*) anualmente realiza un informe de seguimiento de los 15 objetivos medioambientales.
- En Valonia la evaluación se realiza anualmente por medio del Instituto Valón de la Evaluación, de la Prospectiva y la Estadística (IWESP) y de una consultora externa.

1.4. Acervo de la CAPV en materia de Desarrollo Sostenible. La Estrategia Ambiental Vasca de Desarrollo Sostenible

La primera vez que una disposición de rango normativo recoge en la CAPV el objetivo de avanzar decididamente hacia un desarrollo sostenible tiene lugar con la aprobación de la Ley 3/1988 General de Protección del Medio Ambiente, donde se dice expresamente que uno de sus fines es el de «Garantizar un desarrollo sostenible que satisfaga las necesidades

del presente sin poner en peligro la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades».

A los efectos de su puesta en práctica el principal instrumento que esta Ley contempla se sitúa en la órbita exclusiva de la protección del medio ambiente al prever el establecimiento de un Programa Marco Ambiental que plasme la política ambiental de la CAPV durante 4 años, y que será aprobado por el Gobierno y posteriormente elevado al Parlamento Vasco.

La firma en enero 2001 del *Compromiso por la Sostenibilidad del País Vasco* por parte del Gobierno Vasco supuso un cambio en la relación entre la acción pública de la Administración vasca y la preocupación por la sostenibilidad, al establecer que el Desarrollo Sostenible debe ser un objetivo básico de cualquier política pública impulsada por la Administración Pública, y que las nuevas políticas de sostenibilidad armonizarán el desarrollo económico con la cohesión social y la protección del medio ambiente. La asunción por el ejecutivo vasco del compromiso por la sostenibilidad tuvo una repercusión inmediata sobre el Programa Marco Ambiental que se encontraba en aquellos momentos en fase de elaboración, propiciando un cambio de enfoque ante la visión a largo plazo del concepto de desarrollo sostenible y de la corrección de los desequilibrios existentes y así como de los compromisos marcados en la Cumbre de Río y refrendados en 2002 en Johannesburgo. Así, el cambio de enfoque desembocó en la elaboración simultánea con el Programa Marco Ambiental, de una Estrategia Ambiental Vasca de Desarrollo Sostenible, que se erige en la referencia a largo plazo (2020), también medioambiental, porque los aspectos económicos y sociales que componen el desarrollo sostenible no han quedado contemplados, y asegura una ordenación estable y duradera de la política ambiental.

1.4.1. La Estrategia Ambiental Vasca de Desarrollo Sostenible

La Estrategia Ambiental Vasca de Desarrollo Sostenible fue objeto de un proceso de elaboración protagonizado por el Departamento de Ordenación

del Territorio y Medio Ambiente en diferentes fases, y sustantivizadas en diferentes documentos:

- El Documento Estratégico, elaborado en 2000, que constituye el plan metodológico para la elaboración del Programa Marco Ambiental. Su núcleo viene constituido por la constatación del éxito parcial de las políticas ambientales clásicas en la mitigación de los problemas ambientales, la relación directa entre crecimiento socioeconómico e incremento de los impactos sobre el medioambiente, y la necesidad de reenfocar las políticas de protección del medioambiente. Así, será necesario analizar las interrelaciones entre el sistema socioeconómico y el medioambiente, y dirigir las actuaciones hacia el desacoplamiento entre crecimiento económico y polución. La información y participación de la sociedad será clave en tanto que es a la vez demandante de un medioambiente de calidad y generador de presiones sobre el mismo.
- El Diagnóstico del Medio Ambiente en la CAPV, elaborado en 2001, comprende un diagnóstico completo del sistema ambiental de la CAPV, recogiendo la situación del medioambiente y el análisis de amenazas y oportunidades de la evolución previsible de las actividades socioeconómicas según un modelo causal. Identifica así los principales agentes socioeconómicos que presionan sobre el medio ambiente y las áreas que requieren un mayor grado de actuación.
- El Programa Marco Ambiental, el programa a corto y medio plazo de la política medioambiental (que se renueva cuatrienalmente, habiéndose en junio adoptado el Programa Marco Ambiental 2007-2010 que sucede al inicial Programa Marco Ambiental 2002-2006) con directrices y acciones.

La Estrategia elaborada en 2002 se basa en cinco metas ambientales que recogen las principales prioridades ambientales de la CAPV. Estas, a su vez, se fijan objetivos y éstos se concretan en acciones:

- Garantizar un aire, agua y suelos limpios y saludables
- Gestión responsable de los Recursos Naturales y de los Residuos

- Protección de la Naturaleza y la Biodiversidad
- Equilibrio territorial y movilidad
- Limitar la influencia en el cambio climático.

Se establecen también cinco *Condiciones Necesarias* para poder avanzar hacia el logro de la sostenibilidad:

- Integrar la variable ambiental en las políticas públicas
- Mejorar la legislación vigente y la aplicación
- Incitar al mercado a actuar a favor del medio ambiente
- Capacitar y corresponsabilizar a la ciudadanía, la administración y las empresas a modificar sus comportamientos hacia una mayor sostenibilidad.
- Fomentar la investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación en materia medioambiental.

Las metas y condiciones definidas como objeto prioritario de la actuación pública bajo la estrategia se desarrollan a partir de 223 compromisos de actuación, y son coherentes con los contenidos de la Estrategia Europea de Desarrollo Sostenible y del Sexto Programa de Acción Comunitario en materia de Medio Ambiente. Bajo el PMA 2007-2010 los compromisos se reducen a 44, «en un intento de alcanzar un mayor grado de cumplimiento cualitativo y cuantitativo».

Proceso de participación en la elaboración de la Estrategia

De acuerdo con las prescripciones de la Ley General de Protección del Medio Ambiente de la CAPV, la elaboración del Programa Marco Ambiental 2002-2006, que da origen durante este proceso a la simultánea elaboración de la Estrategia Ambiental Vasca de Desarrollo Sostenible, se atribuye al órgano ambiental de la CAPV, esto es, el Departamento de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente del Gobierno Vasco. Así mismo prevé la Ley una participación interinstitucional y social, que atribuye respectivamente a la colaboración con las Administraciones Públicas representadas en la

Comisión Ambiental del País Vasco, y al Consejo Asesor del Medio Ambiente, que cumple el papel de favorecer la participación de los agentes representativos de intereses sociales, económicos, y de las Universidades en la elaboración, consulta y seguimiento de la política ambiental.

Este esquema legal de participación presenta sus insuficiencias a la hora de sustanciar la participación interinstitucional y social de un proceso de elaboración de una estrategia ambiental de desarrollo sostenible puesto que la composición de la Comisión Ambiental no responde adecuadamente a la distribución competencial entre Gobierno y Diputaciones y el Consejo Asesor permite muy limitadamente la participación de la sociedad. La praxis del Departamento responsable de medio ambiente ha ampliado la base participativa en la elaboración de la estrategia ambiental vasca de desarrollo sostenible con la incorporación de grupos de trabajo de diferente naturaleza.

Además de la Comisión Ambiental y del Consejo Asesor del Medio Ambiente, la elaboración del Diagnóstico contó con la participación adicional de un grupo de trabajo interinstitucional con representantes de departamentos del Gobierno Vasco, diputaciones y ayuntamientos, y de tres grupos de trabajo de carácter técnico, con especialistas en economía, materias sociales, y medioambiente, respectivamente, con la misión de centrarse en aspectos del diagnóstico relacionados con su ámbito de experiencia. En la fase de elaboración del documento base de la estrategia la participación técnica quedó reducida a la de un grupo de expertos de sostenibilidad. El grupo social contó con el input de trabajo adicional de los resultados de una encuesta, «*Ecobarómetro Social 2001*» realizada a 2000 ciudadanos de la CAPV sobre sensibilización sobre los problemas medioambientales y su nivel de compromiso. Se estableció también un Grupo Interinstitucional con representantes de departamentos del Gobierno Vasco, diputaciones y ayuntamientos, que trabajó tanto en la fase de diagnóstico como de elaboración de la estrategia sobre cuestiones relacionadas con la coordinación y la integración de políticas.

El Documento base de la estrategia fue objeto de diferentes presentaciones a los sectores sociales y

económicos más relevantes de la CAPV así como expuesto al público en general en una página web específica.

Integración horizontal

Sector Primario

La propia **Ley de Desarrollo Rural de la CAPV, Ley 10/1998, de 8 de abril**, por tanto con carácter previo a la Estrategia Ambiental Vasca, establece como uno de sus objetivos la sostenibilidad de la agricultura vasca y del conjunto del medio rural en su vertiente económica, social, ambiental y cultural, y hace suya la definición Brundtland al establecer como objetivo propiciar el desarrollo sostenible del medio rural, de manera que satisfaga las necesidades del presente sin poner en peligro la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades. Asimismo, el Plan de Desarrollo Rural Sostenible de la CAPV 2000-2006 plantea un enfoque multimodal del medio rural, integrando dentro de la política rural una función económica, una función ecológica y una función sociocultural. Comprende también compromisos con las prácticas más respetuosas con el medio natural, las obligaciones en materia de política medioambiental internacionales y objetivos operativos en aplicación de los mismos, que se han integrado en la propia Estrategia junto con otros relacionados con el sector forestal, la pesca y la calidad alimentaria.

Industria

La industria ha experimentado un cambio en la concepción de sus relaciones con el medioambiente, para constituirse en la actualidad en una exigencia para la supervivencia de la empresa.

Los instrumentos programáticos sobre los que se ha instrumentado la política industrial vasca desde el departamento de Industria del Gobierno Vasco así lo han reflejado. El **Plan Interinstitucional de Promoción Económica 2000-2003** incluye como retos para la consecución de sus objetivos generales la incorporación del medio ambiente como factor de competitividad en las empresas y la concienciación social de la escasez de recursos. A partir de ahí, se

definen una serie de líneas estratégicas encaminadas al desarrollo y la diversificación de la actividad sobre la base de las nuevas oportunidades que surgen en el terreno del medio ambiente.

A este Plan le ha sucedido el **Plan de Competitividad e Innovación Social 2006-2009** el cual introduce también la variable medioambiental, pero sin apreciarse una evolución hacia su concepción como soporte de la actividad humana del presente y del futuro. El Plan no la concibe como pilar de la Segunda Gran Transformación Económica que el Plan pretende impulsar.

En cuanto al **Plan de Ciencia, Tecnología e Innovación**, el correspondiente al periodo 2001-2004, el plan establece entre sus objetivos la consecución de un desarrollo sostenible, entendiendo que la apuesta por la competitividad de las empresas vascas no puede hacerse a espaldas del medio ambiente, hipotecando importantes aspectos de la calidad de vida de las generaciones presentes y futuras.

El medio ambiente y la energía quedan recogidos entre sus áreas de actuación, definiéndose tres programas de actuación en la materia: un programa de energías limpias y uso racional, un programa de sostenibilidad del sistema ambiental, y un programa de sostenibilidad ambiental en actividades económicas y sociales. El nuevo Plan de Ciencia y Tecnología se orienta al establecimiento de un nuevo modelo competitivo con tres objetivos estratégicos, de dimensión eminentemente económica, siendo las dimensiones medioambiental y social elementos de menor relevancia.

El Departamento de Industria, Comercio y Turismo ha colaborado a lo largo de 2004 con el Departamento de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente en el desarrollo del **Plan Vasco de Consumo Ambientalmente Sostenible 2005-2010**.

En el área de la energía, la **Estrategia Energética Euskadi 2010** se aprobó en 2005, con posterioridad a la Estrategia Ambiental Vasca de Desarrollo Sostenible, recogiendo compromisos concretos y cuantificados, como la consecución de

energía de procedencia renovable en un 12%, que no fue posible introducir en la Estrategia.

Vivienda

En sintonía con la Estrategia Ambiental Vasca, que considera que las empresas del sector de la construcción y la vivienda mejoren su competitividad proporcionando edificios e infraestructuras que ofrezcan mayor satisfacción, bienestar y valor a clientes, minimizando el consumo de energía y otros recursos naturales y potenciando y protegiendo el medio natural, el Plan Director de Vivienda 2002-2005 prevé en sus ejes estratégicos la introducción con carácter generalizado de criterios de sostenibilidad.

Se ha puesto en marcha, también, un convenio interdepartamental entre el Departamento de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente y la Dirección de Vivienda, a través del cual se ha elaborado una Guía de Edificación Sostenible y el Código de Valoración de Edificios.

Transporte

El impacto ambiental del transporte es uno de los principales problemas medioambientales en la CAPV y en Europa, y representa el 43% de las emisiones totales de gases de efecto invernadero. El Plan Director de Transporte Sostenible de noviembre 2002 comprende objetivos recogidos en la Estrategia, como son los de desvincular el incremento de la demanda de transporte del desarrollo económico, impulsar un nuevo equilibrio de los modos de transporte, y avanzar hacia un transporte sostenible. Está pendiente el desarrollo a través de planes de actuación de los objetivos del Plan y de la Estrategia para abordar de manera efectiva la gestión de la demanda de transporte.

Ordenación del Territorio

Los compromisos que contempla la Estrategia en materia de Ordenación del Territorio se basan fundamentalmente en el desarrollo de las Directrices de Ordenación del territorio de la CAPV, a través de los Planes territoriales Parciales y los Planes Territoriales Sectoriales, que aunque con cierto retraso prosiguen casi la totalidad de ellos sus respectivos procesos de tramitación.

Integración Vertical

Respecto de la **Estrategia Europea de Desarrollo Sostenible**, la Estrategia Ambiental Vasca de Desarrollo Sostenible se muestra en perfecta sintonía, tanto en cuanto a su horizonte temporal como en cuanto a la definición de las metas y compromisos a asumir con la vertiente ambiental de la Estrategia Europea. Al tratarse de una Estrategia únicamente ambiental, la estrategia vasca deja al margen elementos claves de la sostenibilidad como son los aspectos económicos y los sociales.

No se han establecido vínculos entre la **Estrategia Española de Desarrollo Sostenible**, cuya elaboración quedó paralizada durante la elaboración de la Estrategia Ambiental Vasca.

Respecto a las **Diputaciones Forales de los tres Territorios Históricos**, éstas juegan un papel muy importante en el desarrollo y ejecución de políticas sectoriales de gran incidencia sobre la sostenibilidad, puesto que además de las competencias específicas en materia de medio ambiente, poseen una gran capacidad de actuación en materia de gestión de residuos, desarrollo rural, promoción económica, obras públicas e infraestructuras, bienestar social... No obstante, el proceso de elaboración de la Estrategia Vasca no vincula a las Diputaciones Forales y no establece compromisos de actuación que les sean vinculantes.

Las Diputaciones Forales están llevando a cabo actuaciones en la línea de la Estrategia Ambiental Vasca en sus respectivos Territorios Históricos, como el Plan Bizkaia 21, el Sistema de Indicadores de Sostenibilidad de los Municipios de Bizkaia, la creación de un Departamento de Desarrollo Sostenible en la Diputación de Gipuzkoa, el inicio de un proceso de estrategia de sostenibilidad específico de Gipuzkoa, y se ha celebrado un convenio de colaboración entre la Diputación Foral de Gipuzkoa y el Departamento de ordenación del Territorio y Medio Ambiente del Gobierno Vasco a fin de fomentar acciones encaminadas a la sostenibilidad en Gipuzkoa.

En cuanto a la administración local, la conciencia ambiental es muy patente, habiéndose generalizado el proceso de elaboración de Agendas 21 Locales,

siendo casi la práctica totalidad de municipios vascos los que se encuentran en fase de implantación o de elaboración de las mismas. Se trata de un dato muy relevante puesto que las agendas locales contienen tanto objetivos medioambientales como sociales y económicos, situándose más allá de las preocupaciones exclusivamente medioambientales de la Estrategia Vasca. También debe señalarse la continua la adhesión de municipios a la Red Udalsarea 21 y la formación de Udaltaldes 21.

Desarrollos Posteriores

Plan Vasco de Lucha contra el Cambio Climático

Por su importancia debemos aquí hacer referencia al Plan Vasco de Lucha contra el Cambio Climático (2008-2012) aprobado el 4 de diciembre 2007, dirigido tanto a la adaptación y minimización de las consecuencias del cambio climático como al avance hacia la consolidación de un modelo socioeconómico no dependiente del carbono. En este sentido uno de los objetivos estratégicos del Plan es la reducción para 2012 de hasta un 14% de emisiones de CO₂ respecto a los niveles de 1990 (lo que supone una diferencia de 22 puntos respecto a un escenario de emisiones según las pautas vigentes). El Plan contiene 120 medidas e implica a 6 Departamentos del Gobierno Vasco (Medio Ambiente, Industria, Transportes, Educación, Vivienda y Agricultura).

1.4.2. Deficiencias y áreas de mejora identificadas en la Estrategia Ambiental Vasca de Desarrollo Sostenible

Del análisis realizado tanto a los contenidos como al proceso de elaboración de la Estrategia Ambiental Vasca de Desarrollo Sostenible pueden extraerse algunas conclusiones preliminares:

A) Por lo que respecta a su enfoque:

1. El ejecutivo vasco formuló en 2001 una apuesta decidida por armonizar el desarrollo económico con la

cohesión social y la protección del medio ambiente, plasmada en la firma del *Compromiso por la Sostenibilidad*. Sin embargo, este **compromiso no se ha traducido en una Estrategia o programa global** que defina y afronte cuáles son los retos de sostenibilidad que ponen en peligro el bienestar futuro de la sociedad vasca. En su lugar han ido apareciendo estrategias (ambiental, energética, competitividad...) o planes (transporte sostenible...) sectoriales que asumiendo dicho compromiso plantean acciones específicas en su ámbito.

2. Fruto de esta aproximación sectorial a la sostenibilidad, la Estrategia Ambiental Vasca de Desarrollo Sostenible aprobada en 2002 no postula **objetivos sociales y económicos**, al contrario de lo que ocurre en otras estrategias a nivel europeo y **se autodefine como una estrategia ambiental**, como se refleja en las Metas y Compromisos postulados. Por tanto, la EAVDS adolece de unidimensionalismo en la formulación de sus metas y estrategias, no siendo homologable en sentido estricto con las estrategias de última generación que se han generalizado en el panorama europeo.
3. Como consecuencia de su dimensión específicamente ambiental, los instrumentos de gestión, integración y coordinación existentes, al margen de su mayor o menor operatividad o efectividad, están igualmente lastrados por ese carácter netamente ambiental, y no tienen en cuenta —ni pueden tener— otros elementos de sostenibilidad que los ambientales.
4. Sin perjuicio de lo anteriormente comentado, es justo reseñar que la EAVDS está alineada con los contenidos y ejes definidos en la Estrategia Europea de Desarrollo Sostenible (EEDS), que es en realidad el eje ambiental (en su vertiente interna) de la estrategia europea de desarrollo sostenible.

B) Por lo que respecta a su contenido:

5. La EAVDS establece unas Metas Ambientales y unas *Condiciones Necesarias* para alcanzarlas, concordantes con los contenidos programáticos del Sexto Programa de Acción Medioambiental y,

como se acaba de indicar, de la Estrategia Europea. Sin embargo, si la dirección es la misma, **sus contenidos adolecen en conjunto de falta de concreción**. Más aún, en algunos ámbitos importantes no se concretan los compromisos en términos de **metas alcanzables** y en algún caso los compromisos no tienen responsabilidades asignados. En el documento de 2002 que examinamos es el caso del **transporte, la energía** o la dimensión internacional del desarrollo sostenible, que ni siquiera se recoge. La Condición Necesaria 4 (*Capacitar a la ciudadanía, la Administración y las empresas*) no tiene definidos objetivos en materia de consumo sostenible, si bien actualmente se están desarrollando directrices en la materia. Finalmente, es destacable el hecho de que no se establezca **un plan contra el cambio climático** o se hagan referencia al cumplimiento del Protocolo de Kioto, aspectos todos éstos no abordados hasta la revisión de 2007.

6. Cuando se establecen objetivos la estrategia no especifica **qué acciones** van a llevarse a cabo para alcanzarlos ni realiza una **valoración** de sus implicaciones financieras y presupuestarias. Aunque éste es un rasgo que comparte con muchas otras estrategias (el despliegue de la estrategia se concreta posteriormente en planes de acción) su *credibilidad* y, sobre todo, la credibilidad de los plazos establecidos se ve mermada por lo que futuras revisiones de la estrategia deben contemplar esta cuestión.
7. **Tampoco se ha llevado a cabo un esfuerzo por priorizarlos**, un defecto que comparte con la mayor parte de las estrategias analizadas de otros países y regiones. Este hecho puede posibilitar que las acciones más importantes se diluyan entre un amplio conjunto de acciones políticas, obstaculizando así la implementación de la estrategia en sus elementos fundamentales.
8. Aunque la *Estrategia* establece metas a largo plazo, que llegan a 2020 y el PMA viene a ser su con-

creción ambiental para períodos de 4 años, la práctica totalidad del **contenido programático de la EAVDS se agota en el horizonte 2006⁶** (y la mayoría de las metas cuantitativas debe alcanzarse para 2012).

C) Por lo que respecta al proceso de elaboración:

9. La *Estrategia Ambiental de Desarrollo Sostenible* nace de manera algo confusa en el transcurso del proceso de elaboración del Programa Marco Ambiental (PMA) previsto por la LGPMA con carácter cuatrienal. Aunque se trata de documentos conceptualmente diferentes, el hecho de que ambos constituyan un único documento genera cierta confusión sobre las orientaciones, objetivos y metas de cada uno. Parece por tanto oportuna la diferenciación de documentos en la elaboración de los sucesivos PMA cuatrienales, de modo que la *nueva estrategia* asuma la perspectiva tridimensional, mientras que el PMA se convierta en su brazo medioambiental.
10. Otro aspecto menor, pero relevante es la necesidad de introducir una coherencia temporal en los procesos de revisión del PMA y de los documentos que le proporcionan soporte técnico, como es el Diagnóstico sobre el estado del medio ambiente. En efecto, por mandato legal las revisiones del Programa Marco Ambiental se llevan a cabo cada cuatro años (en 2006 y 2010), mientras que el citado diagnóstico se actualiza cada tres años (en 2004, 2007 y 2010). Salvo el Diagnóstico 2004, las fechas de publicación de los siguientes Diagnósticos no resultan acompañadas con las fechas de nueva revisión del PMA.
11. La **participación** ciudadana y de los *agentes interesados*, componente crucial de estos procesos, ha sido desigual en las distintas partes del proceso (elaboración del Diagnóstico del estado del medio ambiente, del Documento estratégico

⁶ De los 141 compromisos programáticos que recoge la *EAVDS*, 137 deben completarse para 2006. Las metas cuantitativas son, por el contrario, más ambiciosas, por lo que sólo 44 son de obligado cumplimiento dentro período 2002-2006, mientras que las 38 restantes tienen un plazo más largo para su logro.

o base, y de la Estrategia) y siempre se ha canalizado a través de la presencia de personas cualificadas en representación de agentes sociales y administraciones en una serie de comités *ad hoc*.

- Durante la elaboración del **diagnóstico** la participación fue amplia y efectiva, por medio de una serie de comités creados *ad hoc*. Otro elemento a destacar desde el punto de vista de la participación pública fue la realización de la encuesta de opinión social efectuada en el marco del proceso. Pero no se puso en marcha un procedimiento formal de consulta a los *agentes interesados*, lo que de hecho provoca en éstos una sentimiento de no participación.
 - En la elaboración del **Documento Base** la participación de los agentes sociales y económicos ajenos a la propia Administración fue escasa, no formalizada y *ex post*. Los grupos de contraste definidos respondían más a necesidades de comunicación que de participación en el proceso de toma de decisiones. La participación fue más reducida, incluso, en la elaboración de **la Estrategia**, seguramente debido a la presión de los plazos marcados, ciertamente insuficientes para respaldar una fase de consulta con efectividad.
12. En consecuencia, se establecieron numerosos mecanismos para que el *Documento Base* y la *Estrategia* llegaran al conocimiento del conjunto de la sociedad. Pero en lo tocante a una **participación pública** en el proceso de elaboración de la *agenda* y sus contenidos, **no puede decirse que se abriera un debate social en torno a la Estrategia**, entre órganos consultivos, asociaciones, agentes sociales y población en general lo que se traduce en una falta de identificación de estos colectivos con ella. Incluso los órganos de participación, elaboración, seguimiento y control establecidos por la propia Ley (**la Comisión Ambiental y el Consejo Asesor**) tuvieron un papel escasamente relevante, a pesar de las reuniones mantenidas y de los formalismos cumplidos. Sin duda, este es un aspecto que requerirá mayor atención en futuras revisiones.

D) Por lo que respecta a la integración horizontal:

13. La integración de la dimensión ambiental en las políticas impulsadas desde los diferentes Departamentos de la Administración vasca **está avanzando** más allá de las meras declaraciones, **aunque se trata de un proceso lento y difícil** impulsado por el compromiso personal de la máxima instancia política del Ejecutivo Vasco formalizado en el *Compromiso por la Sostenibilidad del País Vasco*. Esta integración no se ha traducido en un refuerzo de los recursos propios o en un cambio en los procedimientos de gestión departamental que contemple el análisis sistemático de la sostenibilidad de las actuaciones.
14. La integración se ve dificultada por **aspectos formales y de rango** de la Estrategia. Así, el hecho de que sea el Departamento de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente⁷ quien lidere su elaboración y el seguimiento de su implementación supone cierta limitación en la capacidad para incidir en los ritmos y compromisos de otros Departamentos, como queda de manifiesto por la ausencia de objetivos cuantitativos precisos en áreas clave (v.g., Energía y Transporte). Los **acuerdos interdepartamentales** entre Medio Ambiente y otros Departamentos se convierten así en el principal instrumento de colaboración, junto con los propios informes de seguimiento que anualmente reflejan el grado de cumplimiento de los compromisos planteados.
15. Un aspecto a destacar es el hecho de que la Estrategia Ambiental no sea aprobada por el Parlamento, ni siquiera sometida al debate político en sede parlamentaria como lo son algunas estrategias sectoriales impulsadas por el gobierno y que serían parte integrante de una Estrategia completa de Desarrollo Sostenible. Residenciar la aprobación última de la Estrategia de Sostenibilidad en el Poder legislativo se justificaría por la trascendencia de sus objetivos, que rebasan ampliamente el período de una legislatura por lo que demandan niveles mayores de consenso, y da pie a que su seguimiento y eva-

⁷ En su nueva denominación, Departamento de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio.

luación periódica del cumplimiento de los compromisos se realice en el ámbito parlamentario, lo que le otorga mayor notoriedad y relevancia. Las mejores prácticas europeas llevan a involucrar a todos los Ministerios exponiendo su gestión al debate y control parlamentario.

E) Por lo que respecta a la integración vertical:

16. El carácter *cuasifederal* de la Administración vasca añade una complejidad más al proceso, ya que políticas sectoriales tan importantes como Carreteras, Agricultura, Obra Públicas, Aguas, etc. son competencia de las administraciones forales. La asunción del *Compromiso por la Sostenibilidad* liderado por el Gobierno Vasco no se ha traducido en una implicación al mismo nivel por parte de sus diferentes Departamentos.
17. Los **Territorios Históricos** han ido recientemente adoptando pasos hacia la elaboración de sus propios programas de desarrollo sostenible, pero no existen mecanismos operativos que garanticen la coherencia de planteamientos. Su implicación en el proceso de elaboración de la EAVDS fue, como se ha dicho anteriormente, limitada, como débil es el procedimiento de coordinación institucional (en ambos casos, a través de la Comisión Ambiental). La coherencia constitucional requiere que junto con la EAVDS se formulen y/o desplieguen Estrategias territoriales, del modo que se da en otros países europeos.
18. Sí se ha dado, en cambio, una implicación extensiva de los **Ayuntamientos** en sus respectivos ámbitos de gestión, mediante la elaboración de las Agendas Locales 21 (un objetivo contemplado en la EAVDS) en la práctica totalidad de los municipios vascos, impulsadas y financiadas por IHOBE y las Diputaciones Forales. Curiosamente, las Agendas Locales contemplan actuaciones en los ejes social y económico, yendo más allá de lo puramente ambiental (al menos en teoría), y en su elaboración y seguimiento juega un papel importante la participación ciudadana en sentido muy abierto. Pero muy pocas agendas han incluido en sus discusiones re-

flexiones sobre el modelo de desarrollo de ciudad y su incidencia en la ocupación del suelo y la generación de flujos de transporte. La creación de mecanismos de colaboración entre los Ayuntamientos que se encuentran en fases avanzadas del proceso (Udalsarea 21) permite vislumbrar mecanismos de extensión de mejores prácticas y de retroalimentación que se encuentran aún en fase muy incipiente.

F) Por lo que respecta al desarrollo de instrumentos:

19. La estrategia no establece una asignación explícita de instrumentos asociados al cumplimiento de los objetivos seleccionados y **carece de una valoración** tanto de las implicaciones **financieras y presupuestarias** de la misma. La integración de las prioridades del Desarrollo Sostenible no tiene un claro reflejo en el proceso presupuestario a diferencia de lo que sucede, por ejemplo, en el Reino Unido o Países Bajos, donde cada departamento ministerial debe explicar en su presupuesto la forma en la que las dimensiones del desarrollo sostenible son tomadas en cuenta en la preparación e implementación de sus políticas y, por ende, de sus presupuestos.
20. La integración de la dimensión ambiental en las políticas con repercusión medioambiental se basa en la puesta en marcha del procedimiento de Evaluación Conjunta del Impacto Ambiental (**ECIA**), un procedimiento cuyo desarrollo metodológica está a penas esbozado, mientras que la introducción de cambios en las pautas de comportamiento de los agentes descansa en gran medida en **acuerdos voluntarios** (título bajo el que pueden encuadrarse tanto los acuerdos sectoriales con la industria como el fomento de la implantación de Sistemas de Gestión Medioambiental en empresas – ámbito en el que Euskadi ha alcanzado una situación de liderazgo europeo- o los programas de mejora ambiental en el ámbito empresarial y de la Administración Pública), en la difusión de información y el fomento de la educación ambiental, aspectos en línea con las mejores prácticas reseñadas. El desarrollo de otros instrumentos forma par-

te de los compromisos programáticos que se asumen (v.g., desarrollo de una estrategia de consumo sostenible o el impulso a la *fiscalidad verde*).

21. Pero a diferencia del nuevo procedimiento conjunto de evaluación de impacto implantado por la Unión Europea, la ECIA adolece por razones competenciales de la misma unidimensionalidad que se ha imputado a la Estrategia.
22. Por los mismos motivos la EAVDS apenas incide en el impulso a los **instrumentos de mercado** y no entra más que tangencialmente en el desarrollo de la **fiscalidad verde**, cuya repercusión en la sostenibilidad económica y social (competitividad de las empresas, incidencia en el empleo) requiere análisis minuciosos. La política sueca ofrece un buen ejemplo de referencia, incrementando las tasas sobre las actividades que presionan el medio ambiente y reduciendo las tasas sobre el empleo.

G) Respecto a sus mecanismos de seguimiento y evaluación:

23. El seguimiento de la estrategia descansa en la monitorización de un panel de indicadores y en la realización de informes anuales de seguimiento del cumplimiento de los compromisos.
24. El panel de indicadores adolece de la misma insuficiencia achacable a la EAVDS, ya que, en coherencia con su planteamiento, sólo contempla indicadores ambientales. Pero desde su propia estrategia cabe resaltar otras limitaciones:
 - Las Metas y los Objetivos marcados por la Estrategia no tienen definido un indicador *ad hoc* en la línea de los indicadores de cabecera de Alemania y el Reino Unido, que reflejan de forma global el estado de situación, o el indicador sintético **alemán DUX**, que mide el nivel de sostenibilidad del país.
 - Por otro lado, no se han desarrollado aún Indicadores de Integración ni los indicadores de Sostenibilidad.

- Algunos de los compromisos cuantitativos carecen de indicadores asociados que reflejen su evaluación.
- Así mismo, no se definen indicadores biofísicos, por lo que existen consumos de recursos que no se evalúan

25. Los **Informes anuales de Sostenibilidad Ambiental** representan un encomiable esfuerzo de rendición de cuentas en relación con **compromisos** asumidos en la Estrategia, que no tiene parangón en el seguimiento de otros planes del ejecutivo autonómico. Su mayor debilidad radica en que, al no ser realizados por una entidad independiente (como sería el caso de una evaluación comisionada por el Parlamento o un Comité Asesor independiente) son poco críticos con la acción del Gobierno y adolecen de cierta complacencia. En la medida en que se centran en la evaluación del grado de consecución de los compromisos, en su mayor parte programáticos, la evaluación es básicamente subjetiva y depende de la información suministrada por los Departamentos responsables de su cumplimiento. Por otro lado no se examina la relación causal entre el cumplimiento de las metas ambientales (reflejado en los resultados que arrojan los indicadores medioambientales) y los compromisos asumidos, por lo que la evaluación sólo determina el grado de cumplimiento de los compromisos de la Administración Pública, pero no su adecuación o pertinencia en relación con los fines proclamados y programados, limitando sensiblemente las posibilidades de su utilización como un instrumento de mejora continua.
26. Entre los mecanismos establecidos por la Estrategia para su seguimiento y evaluación está la elaboración de **un informe de la Comisión Ambiental** de carácter anual acerca del grado de coordinación y cumplimiento alcanzados en el logro de los compromisos que, sin embargo, no se elabora.

***RECOMENDACIONES
Y PROPUESTAS PARA LA
ELABORACIÓN DE UNA
ESTRATEGIA INTEGRADA
DE DESARROLLO
SOSTENIBLE EN LA CAPV***

2. Recomendaciones y propuestas para la elaboración de una estrategia integrada

2.1. Reflexionando desde la práctica para mejorar las estrategias nacionales de desarrollo sostenible

La formulación de estrategias nacionales de desarrollo sostenible (ENDS) es un fenómeno reciente. Por tanto, no ha habido tiempo para que la experiencia avale el éxito de una determinada forma de plantearlas. Los países más veteranos cuentan con experiencias de 15 años aunque algunos de los instrumentos más eficaces de acción y coordinación estratégica se han aplicado con independencia de que existiera o no una formulación específica del tipo ENDS.

Las Estrategias nacionales incluyen normalmente Planes de Acción. Pero a diferencia de éstos, las Estrategias están concebidas como procesos sostenidos en el tiempo y no se agotan en sí mismas. Apuntan a objetivos que sólo son alcanzables a largo plazo y, al involucrar al conjunto de la sociedad, requieren fuertes dosis de **liderazgo, participación y comunicación** para inducir su movilización, junto con la del conjunto de la maquinaria de la Administración Pública. Su carácter de proceso a largo plazo confiere gran importancia a los componentes de **retroalimentación** (seguimiento, aprendizaje y revisión).

La revisión de casos realizada en el capítulo 3⁸, así como otros estudios recientes con idéntica finalidad⁹, coinciden en señalar que los planteamientos de las ENDS presentan algunas deficiencias en varios aspectos, entre los que destacan:

- La integración entre los objetivos de desarrollo sostenible y el proceso presupuestario de la Administración.
- El combinado de políticas con el que se instrumentan, entre las que las de mercado (económicas) siguen estando poco representadas, v.g., las reformas fiscales.
- La coordinación de las actuaciones entre los varios niveles de la Administración (local, regional, nacional).
- Los mecanismos de retroalimentación: Monitorización, aprendizaje y adaptación.

Con objeto de sistematizar la presentación de propuestas de mejora para una nueva Estrategia Vasca de Desarrollo Sostenible (EVDS) en este capítulo se hace un recorrido sintético de los temas abordados en los apartados precedentes, distinguiendo:

- Las cuestiones en juego
- La situación en la EAVDS
- El posicionamiento de los casos estudiados
- Recomendaciones concretas aplicables al caso de la CAPV.

2.2. Cobertura: El ámbito temático de la estrategia. Objetivos explícitos.

Planteamiento del tema

¿De qué debe hablarse al formular una estrategia de desarrollo sostenible? ¿Qué temas deben incluirse

⁸ De la Documentación de Apoyo, recogida en Anexo.

⁹ Darren Swanson y otros, *National Strategies for Sustainable Development. Challenges, approaches and innovations in strategic and co-ordinated action*, International Institute for Sustainable Development, Winnipeg, 2004. Comisión Europea, *National Sustainable Development Strategies in the European Union. A first analysis*, abril 2004.

en la visión, en las metas, en los objetivos, en las líneas de actuación? ¿Cuál es el ámbito propio de discusión sobre la sostenibilidad? La respuesta a estos interrogantes se pueden plantear en dos niveles diferentes pero que están interrelacionados:

- En primer lugar, en lo que podría denominarse el nivel conceptual o filosófico, se debate lo que se entiende por sostenibilidad: ¿sostenibilidad económica? ¿sostenibilidad ambiental? ¿sostenibilidad social? ¿sostenibilidad integral?
- En segundo lugar, en lo que podría denominarse nivel operativo, se debaten qué temas y objetivos concretos forman *la agenda* de la estrategia de desarrollo sostenible: cambio climático, calidad del agua y del aire, desempleo, pobreza, desintegración social, gestión de residuos, gestión de los recursos no renovables, mantenimiento de la identidad cultural... La lista puede ser muy grande, dependiendo de la respuesta que se dé al primer debate.

La comparación de las estrategias nacionales o regionales pone de manifiesto que no existen en apariencia diferencias de planteamiento en el primer nivel, ya que se asume implícita o explícitamente la formulación que realizó el informe Brundtland: es sostenible el *desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer sus propias necesidades*.

Pero no debe olvidarse que el análisis de la Comisión Brundtland se centró en la relación existente entre desarrollo económico y el medio ambiente, y concluyó que muchos ejemplos de *desarrollo* conducían a aumentos en términos de pobreza, vulnerabilidad y degradación del medio ambiente:

«Muchas acciones actuales supuestamente orientadas hacia el progreso resultan sencillamente insostenibles, implican una carga demasiado pesada sobre los ya escasos recursos naturales. Puede que esas ac-

ciones reflejen utilidades en las hojas de balance de nuestra generación, pero implican que nuestros hijos heredarán pérdidas».

En consecuencia, el aspecto central o propio de la estrategia de sostenibilidad se encuentra en la **interrelación**, incidencia o impacto del (modelo de) desarrollo económico en (la disponibilidad de) los recursos naturales y en los distintos colectivos sociales a nivel nacional e internacional. El análisis de la sostenibilidad incluye dos visiones que trascienden el *aquí* y el *ahora*: una visión **trans-sectorial** que lleva a analizar el impacto de una actuación en otros sectores y colectivos sociales (visión, por tanto, de los costes y repercusiones globales); y una visión **inter-temporal** que lleva a analizar las implicaciones de la actuación en las posibilidades de desarrollo futuro (que afecten a generaciones futuras, por ejemplo).

De aquí que el desarrollo sostenible se haya convertido en un concepto **tridimensional** que abarca el desarrollo económico (generación de empleo y renta), el desarrollo ambiental (consumo ordenado de los recursos naturales y control de los residuos generados en los procesos productivos) y el desarrollo social (condiciones de vida y distribución de la riqueza generada por el desarrollo). Por tanto, las estrategias de desarrollo sostenible deben contemplar la manera de abordar el desarrollo económico y social del país preservando al mismo tiempo los valores clave del entorno ambiental y los recursos naturales esenciales.

Tratándose de cuestiones que afectan a la tecnología y la estructura del sistema productivo y a valores y pautas de comportamiento social, los objetivos se plantean a **largo plazo** (algunos de los cuales van a implicar como mínimo a una generación, 20 años o más).

A pesar de que los horizontes puedan ser largos, una estrategia *rigurosa* debe marcarse la metas que se desea alcanzar, estableciendo **objetivos cuantificables y medibles** para el período de vigencia de la estrategia, lo que facilitará la tarea de evaluar¹⁰

¹⁰ Ligado a este tema está el de la medición de la sostenibilidad como tal, algo que ninguna estrategia se plantea (salvo la alemana, que incluye un indicador sintético). Sin perjuicio de volver sobre el tema al tratar de los indicadores, la comprensión cabal de lo que se entiende por sostenibilidad requiere que se cuente con un panel de indicadores adecuado (y al mismo tiempo reducido!), que recoja la globalidad de aspectos indicados. Pero esto no se reduce a un debate de si pocos o muchos: lo importante es que guarden relación con los objetivos y que exista interrelación entre ellos, de modo que de su conjunto se puede deducir si se avanza o no en materia de sostenibilidad y por qué.

y revisar sistemáticamente la gestión de la estrategia.

Llegados a este punto caben **dos planteamientos** alternativos:

a) La ENDS formula una visión, metas y **objetivos en los tres ámbitos** de la sostenibilidad económica, social y ambiental, centrándose en los aspectos cruciales o clave de la problemática de la sostenibilidad y sus interrelaciones (pleno empleo, generación y distribución equitativa de riqueza, utilización eficiente de los recursos, preservación del entorno natural, mantenimiento de la identidad cultural y cohesión social).

El diagnóstico previo de los elementos de insostenibilidad existentes que amenazan la continuidad del modelo socioeconómico vigente resulta clave para seleccionar el conjunto de objetivos¹¹, explicando las **interrelaciones existentes**. Este último aspecto es importante para que se comprendan las implicaciones de la sostenibilidad (los conflictos que emanan entre objetivos) y lleguen a la sociedad los mensajes pertinentes.

b) Esta alternativa se asocia con la visión de la **armonía** entre las tres dimensiones del desarrollo.

Un segundo enfoque, con un ámbito más restringido, supone que la ENDS centra su visión, metas y **objetivos en** la resolución de los problemas de **insostenibilidad ambiental** creados por el modelo de desarrollo (consumo excesivo –insostenible– de los recursos naturales, desnaturalización del entorno, riesgos para la salud de la utilización de productos químicos, generación, vertido y tratamiento de los residuos, etc.), planteando transformaciones tecnológicas y sociales (pautas de producción y consumo, modos de vida, ordenación urbana y territorial) y analizando sus implicaciones en los ámbitos de la producción (empleo, renta) y del desarrollo social (calidad de vida, justicia distributiva).

Este enfoque integra la visión de la **desmaterialización** de la actividad económica.

Se parte de una identificación de los problemas vinculados con la sostenibilidad ambiental pero el enfoque sigue siendo tridimensional en el sentido más limitado de que se contemplan sus implicaciones económicas y sociales.

En este planteamiento se contempla también la necesidad de estrategias económicas y sociales buscando la armonización de las tres vertientes.

En cualquiera de los dos casos, para que eso sea algo más que una concesión a la fraseología políticamente correcta ese enfoque multidimensional debe ir acompañado de una expresión clara de las conexiones que existen entre los objetivos económicos, sociales y ambientales perseguidos.

La situación en el caso de la CAPV

El *Compromiso por la Sostenibilidad del País Vasco*, asumido por el Lehendakari en 2001, apuesta decididamente por armonizar el desarrollo económico con la cohesión social y la protección del medio ambiente; y la **Ley General de Protección del Medio Ambiente** de 1998 (LGPMA) recoge expresamente la definición Brundtland en su artículo segundo, al reconocer como uno de sus fines «*Garantizar un desarrollo sostenible que satisfaga las necesidades del presente sin poner en peligro la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades*».

Sin embargo, la estrategia ambiental vasca de desarrollo sostenible (EAVDS) es, como su nombre indica, **una estrategia ambiental**, parte de la identificación de los problemas de insostenibilidad acumulados que inciden en los recursos y en el entorno natural, y no menciona explícitamente objetivos sociales y económicos. Tales objetivos pueden estar recogidos directa o indirectamente en otros documentos del Ejecutivo Vasco, de carácter estratégico (v.g., el plan de competitividad e innovación social) o planes de acción (v.g., plan de lucha contra la pobreza). Por tanto, se aproximaría más -con limitaciones- al segundo tipo de ENDS antes indicado, al ponerse el

¹¹ La triple dimensión no debe entenderse como que todos los objetivos socioeconómicos y ambientales hayan de tener cabida en la Estrategia nacional de sostenibilidad.

acento sobre la vertiente ambiental y sus repercusiones sobre los sectores económicos de mayor incidencia en la esfera ambiental.

Esta inconsistencia con la proclama del *Compromiso* se debe a razones competenciales y de oportunidad política, ya que la EAVDS surge del **Programa Marco Ambiental (PMA)** previsto por dicha Ley con una duración de 4 años. De hecho, el mismo documento contiene la **Estrategia Ambiental Vasca de Desarrollo Sostenible 2002-2020 y el Programa Marco Ambiental 2002-2006**, que ha sido objeto de revisión y relevado por el PMA 2007-2010¹² aprobado en junio 2007.

Sin perjuicio de lo anterior, es justo reseñar que la EAVDS está alineada con los contenidos y ejes ambientales definidos en la Estrategia Europea de Desarrollo Sostenible (EEDS) de Gotemburgo.

Experiencias y mejores prácticas

Casi todos los casos analizados parten de la definición de Brundtland y contemplan actuaciones en los tres ámbitos. En el contexto de las Agendas 21 nacionales y regionales no se discute, pues, que el enfoque debe ser global y abarcar todas las dimensiones del problema de la sostenibilidad, centrándose sobre todo en la variante ambiental.

Como excepción, algunas de las regiones examinadas (Renania del Norte-Westfalia y Valonia) no hacen referencia expresa a la definición Brundtland o a las tres dimensiones, entrando más directamente en un conglomerado de objetivos que permiten deducir que mantienen, sin embargo, su adscripción a la misma visión tridimensional.

Dentro de este consenso general hay pequeñas variaciones o aportaciones nacionales. Así, la estrategia alemana, explícita la dimensión de justicia **intergeneracional** que subyace en el planteamiento de Brundtland al indicar que esa definición *«significa que cada generación debe resolver sus problemas en lugar de pasarlos a las siguientes generaciones.*

*También debe tomar medidas en relación con los problemas futuros que resulten previsibles. Esto es aplicable a la conservación de los fundamentos naturales de la vida y al desarrollo económico, así como la cohesión social y los cambios demográficos.*¹³

Resulta también una aportación interesante, en particular para países pequeños y con fuerte cultura diferenciada, las referencias expresas al **desarrollo cultural** como componente de la cohesión social dentro del eje de sostenibilidad social (caso de Suecia, Cataluña -*«el crecimiento económico debe ir ligado al bienestar social y a la conservación del patrimonio natural y cultural»*- o los Países Bajos, que redennominan la dimensión social como *personal-cultural*) o el reconocimiento de que el desarrollo sostenible va de la mano de otros valores como la apertura, la democracia y el respeto por los derechos humanos (Dinamarca).

Mención aparte merece el reconocimiento de la dimensión global o internacional de la sostenibilidad: los problemas de sostenibilidad trascienden las fronteras nacionales, por lo que deben tratarse de forma conjunta o coordinada por los países, no sólo porque algunos problemas son causados por el conjunto de países y repercuten en todos ellos (v.g., el cambio climático) sino porque acciones en unos países producen efectos en otros (v.g., consumos de un país afectan a la utilización de los recursos naturales de otro por efecto del comercio internacional).

Hay, por tanto, un **componente internacional** o global en el planteamiento de la sostenibilidad que lleva incluso a generar dos documentos diferentes: Un plan de acción nacional y otro para la escala internacional (caso de los Países Bajos y de la propia Unión Europea hasta la adopción de la Estrategia revisada en 2006). No parece, sin embargo, que merezca la pena insistir en esta línea de diferenciación ya que los dos casos citados se justifican por su coincidencia en el tiempo con la cumbre mundial de Johannesburgo, a la que se quería llevar una postura de país. En el momento actual, resulta más adecuado

¹² El Informe 2005 de seguimiento de la EAVDS incluye entre sus recomendaciones para el segundo Programa Marco Ambiental la de "Avanzar en la **integración** entre los factores de sostenibilidad ambiental con la sostenibilidad **social y económica**".

¹³ Perspectivas para Alemania- Nuestra Estrategia de Desarrollo Sostenible, p 50

que las acciones de proyección internacional (comercio, cooperación con el desarrollo, cooperación transfronteriza...) queden integradas en única estrategia *de país*, como se recoge en el documento de Alemania (que apunta a cuatro ámbitos de intervención: calidad de vida, responsabilidad internacional, equidad intergeneracional y cohesión social) o en la Estrategia revisada de la Unión Europea.

Pero en general, muy pocas formulaciones estratégicas dedican tiempo y espacio en sus planteamientos a la explicitación de las dependencias y conflictos que surgen entre los diversos ejes o grupos de objetivos. Por ello, las ENDS se convierten en un (sin duda meritorio) *listado* o proclama genérica de temas, objetivos e iniciativas económicas, sociales y ambientales.

Entrando ya en el segundo nivel de temas contemplados por las ENDS, se observan **planteamientos** francamente **diferentes** en la manera en que se formulan las prioridades temáticas o los grandes objetivos que concretan el alcance o cobertura de la ENDS. En buena parte se explican por los distintos puntos de partida: los países con una trayectoria consolidada de gestión medioambiental ponen el énfasis en los planteamientos y visiones globales (las políticas concretas existían con anterioridad), integrando los otros ejes. Las ENDS resultan poco operativas y dan más importancia a los elementos de explicitación, de proceso, de involucración social, de aprendizaje y mejora continua. Por el contrario, los países con menor trayectoria, y, sobre todo, las Administraciones regionales hacen planteamientos más concretos y al mismo tiempo más completos de su oferta ciudadana.

Forzando las similitudes entre los casos analizados, puede establecerse una tipología de cuatro modelos:

1. Una primera opción la aportan los documentos que parten de la **identificación expresa de los problemas de insostenibilidad**. Y donde la estrategia de desarrollo sostenible de la Unión Europea constituye el exponente más significativo. En su versión de Gotemburgo, la estrategia europea identificaba adecuadamente **seis pro-**

blemas insostenibles, de los que **4** eran **ambientales** (cambio climático, riesgos para la salud pública, presión sobre los recursos naturales vitales y los residuos generados, y la congestión y contaminación ligada al tráfico y la movilidad) y **dos sociales** (la pobreza y exclusión social, y el envejecimiento de la población). Los primeros se analizaban de manera específica, a diferencia de los segundos, que se extraían de otros documentos y simplemente se *añadían* a la lista.

Y es que, como se ha puesto de relieve en el apartado de análisis dedicado a la Unión Europea, la estrategia europea se encontraba en realidad *fraccionada* en varios documentos. Por un lado, la estrategia económica (conocida como estrategia de Lisboa). Por otro, la estrategia social (Agenda social). Finalmente, la estrategia ambiental (estrategia de Gotemburgo), con un documento adicional para su vertiente internacional.

La estrategia europea revisada se alinea en la dirección del planteamiento B. Identifica nuevamente y de forma expresa los principales retos de insostenibilidad, en un número de 7, y que son de carácter fundamentalmente medioambiental (cambio climático y energía limpia, transportes sostenibles, consumo y producción sostenibles, conservación y de gestión de los recursos naturales), señalándose dos de carácter mixto, medioambiental y social (salud pública y pobreza en el mundo y retos de desarrollo sostenible) y uno social (inclusión social, demografía y flujos migratorios). En esta ocasión se aborda el tratamiento de las siete problemáticas de sostenibilidad, no solamente las de naturaleza medioambiental, puesto que la nueva estrategia de desarrollo sostenible se concibe como una estrategia única para responder a los retos que globalmente plantea el desarrollo sostenible. En esta nueva versión, la estrategia de desarrollo sostenible intenta superar su estado de fragmentación anterior y constituirse en un marco único y general. Así, por un lado, declara que la Estrategia de Lisboa se concebiría expresamente como pieza integrada en la estrategia de desarrollo sostenible, que contribuiría al mismo mediante las acciones y medidas

que recoge, dirigidas, según señala, a mejorar la competitividad y el crecimiento económico y a aumentar la creación de empleo. Por otro lado, la estrategia indica asimismo que se erige en marco único y general que dota de coherencia a todas las estrategias y políticas sectoriales de carácter económico, social y medioambiental, de manera que queden al servicio de la consecución del desarrollo sostenible.

Como estrategia tridimensional formula objetivos claves referidos tanto al crecimiento económico, como a la inclusión social y a la protección del medio ambiente, cuyas interdependencias e interacciones recíprocas resultan reforzadas respecto a textos previos, pero señala también en el contexto de los principales objetivos a alcanzar el prevenir y reducir la contaminación medioambiental y fomentar el consumo y la producción sostenibles para romper el vínculo entre crecimiento económico y degradación. Sobre este punto la estrategia resulta más explícita que en su versión anterior e incluso afirma que «el reto principal es cambiar de modo gradual nuestros modelos actuales de consumo y producción no sostenibles, así como el enfoque no integrado de políticas».

2. Las estrategias alemana y sueca son buenos ejemplos de **planteamientos integrales**, bien definidos aunque no necesariamente jerarquizados. La estrategia alemana delimita los objetivos básicos en los cuatro ámbitos indicados (calidad de vida, responsabilidad internacional, equidad intergeneracional y cohesión social) que se deben alcanzar por medio de medidas que permitan llevar a Alemania por el camino del desarrollo sostenible. Se seleccionan 21 **objetivos** en total, entre los que no es evidente que exista una jerarquía, se les asigna metas cuantitativas y se les vincula indicadores específicos. Para alcanzarlos se establecen **reglas de gestión** o *directrices* y se identifican **temas clave** relacionados con objetivos sectoriales.

La estrategia sueca es igualmente clara y específica en las propuestas de *áreas nucleares estratégicas*, cada una de las cuales se aborda con una introducción justificativa, una presentación de objetivos generales y un conjunto de medidas seleccionadas.

Adscribible a este grupo, pero con un grado mucho menor de claridad es la estrategia danesa, que contiene un gran número de objetivos (8 objetivos clave, junto con otros objetivos en 5 actividades transversales, de tipo ambiental, y en 6 actividades sectoriales).

3. Un tercer modelo pone más énfasis en visualizar la estrategia como un **proceso de aprendizaje y de movilización** (dirigido a la Sociedad y a las Administraciones Públicas en su conjunto) que en la fijación de metas, objetivos y planes de acción¹⁴. En realidad, los planes transcurren por otras vías. Es el caso de la estrategia de los Países Bajos (trece) y de la estrategia británica, que explícitamente plantea la estrategia como un marco-guía para la formulación de políticas en el conjunto de los departamentos gubernamentales.
4. Finalmente, los modelos regionales de Renania del Norte-Westfalia y de Valonia se posicionan de forma global ante el cambio de sus estructuras económicas y sociales y se plantean acuerdos sociales y partenariados para llevar a cabo iniciativas concretas. La estrategia de Renania del Norte-Westfalia está claramente condicionada por su visión del cambio estructural, ligado a la crisis de sus industrias pesadas tradicionales y la movilización hacia una sociedad de servicios. Se centra por tanto en el desarrollo sostenible, con un planteamiento económico claro, anclado en seis áreas nucleares (cambio climático y movilidad sostenible; Economía Sostenible; Asentamientos Humanos y Espacios Naturales; Protección del Consumidor y Salud; Responsabilidad Global; Política Social) y con una enorme preocupación por ligar a cada campo proyectos concretos y mejores prácticas.

¹⁴ Sin perjuicio de que también identifiquen los temas más importantes.

Por su lado Valonia da a su plan una dimensión de proyecto regional de desarrollo y, por tanto, lo plantea adecuadamente como el compromiso para un nuevo *contrato social de futuro*, en el que incluye todo tipo de objetivos: la preocupación por la calidad de vida, la igualdad de oportunidades; la participación y movilización de agentes; una política eficaz y social que sea respetuosa con el medioambiente; la simplificación administrativa y una administración moderna al servicio del ciudadano y la empresa; la programación plurianual; la cultura de la evaluación; etc..

Recomendación para una estrategia vasca de desarrollo sostenible:

1. Es deseable que la CAPV supere la situación actual, caracterizada por la existencia de una pluralidad de estrategias (ambiental, energética, industrial, de empleo, social, etc.) que responden a horizontes temporales diversos y se dote de una formulación estratégica global, integral y coherente, abarcando **todas las dimensiones** del desarrollo sostenible (económicas, sociales y medioambientales), partiendo de una previa identificación de lo que hoy se vislumbra como *procesos insostenibles* o que pueden llegar a serlo en el futuro.

La conveniencia de un documento de este tipo se fundamenta en la necesidad de identificar y **resaltar las interconexiones existentes** entre los procesos económicos, sociales y ambientales, estableciendo las debidas prioridades globales. De este modo resulta también más fácil establecer una responsabilidad colectiva (del Gobierno, de la Administración, de la Sociedad) en el proceso, eliminando el riesgo de visualizar los procesos de sostenibilidad, económica, social y ambiental, como cuestiones sectoriales o procesos estancos.

2. La opción de una estrategia unificada e integrada de desarrollo sostenible es, sin embargo, compatible, con la existencia de varias estrategias derivadas, de modo que la ENDS ofrezca una **formulación envolvente de estrategias parciales** desarrolladas o *desplegadas* con mucho mayor

detalle y profundidad en documentos o planes independientes (v.g., estrategia de competitividad económica, estrategia de cohesión social, estrategia de sostenibilidad ambiental), pero que encontrarán en aquélla la visión integradora de sus interrelaciones y dependencias.

Este planteamiento facilitaría la superación de la confusión existente entre La *Estrategia Ambiental Vasca de Desarrollo Sostenible* y el Programa Marco Ambiental (PMA) previsto por la LGPMA con carácter cuatrienal. Aunque se trata de documentos conceptualmente diferentes, el hecho de que ambos constituyan en origen un único documento genera cierta confusión sobre las orientaciones, objetivos y metas de cada uno. Parece por tanto oportuno que la elaboración del PMA 2007-2010 dé lugar a una **diferenciación de documentos**, de modo que, por un lado, el PMA quede claramente individualizado como la planificación medioambiental para un periodo determinado, y, por otro lado, la estrategia, estrategia de desarrollo sostenible, que debe avanzar en la dirección de la plena incorporación de las otras dos dimensiones, la económica y la social.

3. La selección de los **objetivos de desarrollo sostenible** (crecimiento económico sostenible, pleno empleo de calidad, salud y seguridad social, cohesión social, tolerancia y creatividad, uso eficiente y sostenible de los recursos naturales, preservación de los valores del entorno natural y humano, reforzamiento de la identidad cultural...) debe ir, por tanto, precedida con el diagnóstico claro **de los problemas de sostenibilidad** existentes en el ámbito económico, social y ambiental y sus interdependencias, y deben reflejar las prioridades sociales de forma expresa.

La estrategia debe contemplar igualmente una **dimensión internacional** que se traducirá en acciones de colaboración con otros países (v.g., cooperación al desarrollo, implicaciones del comercio internacional, compromisos y cooperación en la resolución de problemas de dimensión internacional).

4. Para evitar que la estrategia sea una declaración *políticamente correcta* de buenas intenciones, los

objetivos que se establezcan deben ser **gestionables** en plazos definidos, y, por tanto, deben ser **cuantificables, fijando metas y compromisos**. Su coste, debe ser igualmente evaluable en términos de plazo para su consecución, **instrumentos** precisos de actuación (cómo actuar para alcanzarlos), recursos económicos asignables y **agentes** responsables. Su resolución puede comprometer como mínimo a una generación pero las mejoras deben ser **graduales**, para lo que se establecerán metas a corto, medio y largo plazo.

La estrategia de sostenibilidad cumple también una función pedagógica importante de cara a la sociedad en general, por lo que se le debe prestar una gran atención a los mensajes y los lenguajes para que sean fácilmente asimilables y comprensibles en sus implicaciones. En particular es importante clarificar el significado de la insostenibilidad y facilitar su comprensión y seguimiento.

2.3. Proceso de elaboración

2.3.1. Aprobación y estatus jurídico

Planteamiento del tema

La estrategia de sostenibilidad se centra en objetivos cuya consecución exige plazos largos, porque afectan a pautas de comportamiento social (consumo, valores, movilidad) y modos de producción con grandes implicaciones y, por tanto, difícilmente modificables. Por lo mismo, las estrategias requieren compromisos profundos y otorgan un gran protagonismo a la sociedad en general, a los grupos de interés, a los ciudadanos.

En consecuencia, aún cuando una estrategia puede ser frecuentemente revisada según que su seguimiento aconseje la necesidad de introducir reajustes y cambios, por naturaleza se trata de propuestas de larga duración. Como es obvio, los cambios estructurales no deben estar sujetos a vaivenes coyunturales o a planteamientos aleatorios. En consecuencia, la elaboración de las estrategias a largo plazo requiere rigor y consenso en su elaboración.

El protagonismo que le toca a la sociedad en la implantación de la Estrategia exige que se cuente

igualmente con su implicación y participación en su elaboración (y seguimiento), lo que llevará a que se produzca una discusión amplia de sus implicaciones.

Todo esto hace que se otorgue una gran importancia a la transparencia y a la participación social en los procesos de elaboración de las estrategias (hasta el punto de hablar de una *nueva gobernanza* o forma de entender el gobierno de la *cosa pública*), lo que en justa correspondencia aboga por otorgar una gran relevancia a su aprobación formal, que debiera hacerse con proyección y trascendencia social.

Su vigencia más allá del período normal de una legislatura sugiere que su aprobación *se blinde* frente a alternancias en el poder o cambios en las mayorías parlamentarias mediante acuerdos que superen los umbrales de consenso de normas y planes de menor calado. Evidentemente, esta exigencia **complica el proceso de aprobación** en países que cuentan con parlamentos fraccionados donde resulta difícil alcanzar mayorías absolutas. Pero es en ellos donde esta recomendación cobra mayor relevancia.

La situación en el caso de la CAPV

En el caso de la CAPV no hay ninguna previsión legal al respecto con relación a los programas estratégicos departamentales.

La **Ley General de Protección del Medio Ambiente (LGPMA)**, que asume explícitamente el objetivo de avanzar hacia un desarrollo sostenible, dispone en su Artículo sexto que *la política ambiental del País Vasco se plasmará en un Programa Marco Ambiental (PMA) que tendrá una duración de 4 años y que será aprobado por el Gobierno y elevado posteriormente al Parlamento Vasco*.

Sin embargo, el término *elevado* sólo implica la obligación de dar a conocer al Parlamento el Programa aprobado por el Gobierno, y en la legislatura anterior el Gobierno se limitó a presentar el PMA en Comisión. El Parlamento no interviene en su contenido ni tampoco realiza un seguimiento de su ejecución. Otros programas plurianuales, para los que tampoco existe obligatoriedad de someterse a trámite parlamentario alguno (v.g., el Plan

Interinstitucional de Empleo o el Plan Interinstitucional de Promoción Económica), han sido discutidos en Pleno dependiendo de la relación de fuerzas¹⁵, lo que les confiere de facto un estatus legal superior.

Como consecuencia, la aprobación del PMA no tiene consecuencias jurídicas claras. Evidentemente es un acto político que compromete al Gobierno pero no crea una instancia de fiscalización externa a él. Tampoco es de obligado cumplimiento para otros niveles de la Administración Vasca. El hecho de que no contenga previsiones económicas (presupuestarias) también limita su trascendencia, que se limita a incidir en el ámbito de la programación del Órgano Medioambiental.

Experiencias y mejores prácticas

Pocos países tienen un claro mandato legal para elaborar su estrategia de sostenibilidad y el estatus jurídico final del plan resultante no queda nítidamente recogido. Con frecuencia se trata de un documento importante, que implica al Gobierno y le vincula políticamente, pero sin carácter vinculante en el terreno estrictamente jurídico.

La paralización del proceso de elaboración de la estrategia catalana en el momento del cambio de gobierno es un buen referente de los *riesgos* a los que se está haciendo referencia.

Los países de **fuerte tradición parlamentaria** reconocen el protagonismo del Parlamento bien sea en la discusión del Plan, en la aprobación formal o en la revisión periódica de su cumplimiento. En el caso alemán fue el Parlamento Federal (Bundestag) quien inició la discusión sobre el desarrollo sostenible al más alto nivel político. Los informes finales de la *Comisión de Investigación* parlamentaria dibujaron los principios básicos que sirvieron de guía para una Estrategia de Desarrollo Sostenible. Bajo la presión del Bundestag, el Gobierno Federal finalmente empezó a elaborar en 2000 una propuesta de Estrategia Nacional, que se aprobó formalmente en abril de 2002. Más aún, el Bundestag cuenta con un **consejo consultivo de desarrollo sostenible** integrado

por nueve miembros del parlamento, representando proporcionalmente al arco parlamentario, con la misión de promover el desarrollo adicional y la implementación de la estrategia de desarrollo sostenible, formular nuevos temas, recoger otras experiencias, iniciar proyectos legislativos que potencien el desarrollo sostenible, reforzar el diálogo público sobre el desarrollo sostenible y elaborar informes al parlamento como mínimo cada dos años.

En Renania del Norte la decisión de elaborar la estrategia fue fruto de un acuerdo de coalición en colaboración con representantes del comercio e industria, política, ciencia, grupos ambientalistas y de consumidores, iglesias y otros, refrendado por el parlamento, que igualmente discute y aprueba en 2004 el plan elaborado en noviembre de 2003 (*Alcanzando la Sostenibilidad en Westfalia-Renania del Norte - Pautas, objetivos e indicadores*).

Los Parlamentos de los Países Bajos, Suecia y Escocia intervienen igualmente en la aprobación de la Estrategia, y discuten los informes de seguimiento.

Sin embargo, incluso en los casos en los que no se pasa este trámite (Dinamarca, Reino Unido y Valonia) existe cauce para el examen parlamentario: Así, en Gran Bretaña (como en los Países Bajos) los Departamentos ministeriales deben realizar un descargo de su contribución a la sostenibilidad como parte de su revisión presupuestaria. **Canadá** va más allá al establecer legalmente la obligación de que los Departamentos Federales presenten cada tres años al Parlamento sus estrategias de desarrollo sostenible.

Recomendación para una estrategia vasca de desarrollo sostenible:

1. Es recomendable que la Estrategia de Sostenibilidad sea aprobada por el Parlamento para tener un estatus jurídico coherente con su carácter de compromiso que va más allá de la duración del período de legislatura y que, por tanto, debe tener un claro carácter integrador y pluripartidista como garantía de estabilidad.

¹⁵ Aunque sin posibilidades de modificar el articulado.

2. Es igualmente recomendable que el Parlamento conozca y discuta el informe anual de seguimiento del estado de la sostenibilidad de la CAPV y que eventualmente lleve a cabo su propia evaluación, independiente de la del Ejecutivo. La constitución con carácter permanente de una comisión parlamentaria específica, con los necesarios elementos de apoyo (asesoramiento), constituiría una excelente señal de compromiso político.

3. Es deseable que el Parlamento incorpore a sus prácticas de fiscalización presupuestaria el examen de la contribución del presupuesto a la sostenibilidad, tanto global como por Departamentos.

2.3.2. Liderazgo y participación institucional en la elaboración de la estrategia

Planteamiento del tema

En lo tocante a la implicación de los distintos órganos de la Administración (Ministerios, Agencias Medioambientales, etc.) en la elaboración de la Estrategia de Desarrollo Sostenible se plantean tres cuestiones fundamentales:

- Qué órgano asume el liderazgo del proceso
- Que órgano es responsable de la elaboración de la estrategia y
- Cómo se articula la participación y coordinación de las actuaciones de los distintos órganos de la Administración y/o Administraciones y agencias intervinientes.

En materia de liderazgo y responsabilidad directa –cuestiones ambas estrechamente interrelacionadas-, el liderazgo de la Presidencia del Gobierno y, por tanto, el compromiso del Gobierno a su más alto nivel, constituye un elemento de impulso importantísimo para la elaboración de la estrategia y para la superación de las dificultades interdepartamentos que puedan surgir en el camino.

Bajo este liderazgo, las alternativas existentes en cuanto a la elaboración propiamente dicha van desde el comité interdepartamental formado por representantes para la elaboración de la estrategia de desarrollo sostenible en cada Ministerio, al órgano específicamente medioambiental. La creación de un órgano específico al que se le asignan las competencias en materia de desarrollo sostenible es poco realista, ya que las competencias en materia de *desarrollo sostenible* afectan a la casi totalidad de ministerios gubernamentales tradicionales, y la sostenibilidad es, como se ha indicado más arriba, una cualidad trans-sectorial e inter-temporal del desarrollo, no un ámbito diferenciado.

La existencia de varios niveles de Administración Territorial plantea además la cuestión de su participación en el proceso, de modo que se garantice la coherencia de sus respectivas estrategias de sostenibilidad que, sin duda, tendrán puntos de conexión. Obviamente, la resolución es diferente en un país de estructura federal que en otro de corte centralizado.

La participación de otras administraciones territoriales, como la municipal, incide en la esfera de la implementación (muy relevante en materia de urbanismo y suelo) y no tanto en la del planeamiento.

La situación en el caso de la CAPV

Limitándose al campo de la sostenibilidad ambiental, la LGPMA de la CAPV establece que el Programa Marco Ambiental debe ser *elaborado por el órgano ambiental de la CAPV (esto es, el Departamento de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio) en colaboración con las Administraciones Públicas representadas en la **Comisión Ambiental del País Vasco***, en la que están representados buena parte de los restantes Departamentos del Gobierno, las Diputaciones Forales y los Ayuntamientos¹⁶.

De cara a la formulación de una nueva estrategia de sostenibilidad habría que tener en cuentas las siguientes cuestiones:

¹⁶ La Comisión Ambiental del País Vasco, está presidida por el titular del Órgano Ambiental de la CAPV y representantes a nivel de Viceconsejero/a de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio, Vivienda, Educación, Universidades e Investigación; Interior; Industria, Comercio y Turismo; Sanidad; Transportes y Obras Públicas; y Agricultura y Pesca del Gobierno Vasco. Incluye, además, a representante de cada Diputación Foral y cinco representantes de la Asociación de Municipios Vascos-EUDEL.

- La máxima autoridad política del Ejecutivo Vasco asumió decididamente la función de liderazgo, aunque en la práctica se restringió a la firma y promulgación del Compromiso de Sostenibilidad, sin que se visualizaran otros elementos de implicación durante la elaboración de la estrategia.
- La estrategia fue elaborada por el órgano medioambiental y la participación de otros Departamentos se canalizó a través de la Comisión Ambiental, que se limitó a su condición de trámite formal. La participación de los Departamentos y Diputaciones Forales en los procesos de trabajo fue reducida y *voluntarista*.
- El esquema de participación de las Diputaciones Forales resulta a todas luces insuficiente. En el caso de la CAPV, resulta necesario articular una participación mucho más intensa y de mayor rango político de las Diputaciones Forales en el proceso de **elaboración** de la estrategia, que no puede limitarse a un papel consultivo o técnico, puesto que existen claras competencias forales en ámbitos medioambientales (residuos, infraestructuras de transporte, planeamiento territorial, agricultura...)17.

Es evidente que un proceso más abierto de elaboración complica o *complejiza* enormemente su gestión y requiere plazos más amplios para lograr los consensos necesarios, así como una dosis mucho mayor de *liderazgo político*.

Experiencias y mejores prácticas

No puede decirse que haya una pauta clara: en unos casos la dirección del proceso de elaboración recae en la Agencia de protección ambiental o el Ministerio de Medio Ambiente; en otros se adscribe a la oficina del Primer ministro o se crea un organismo interministerial. Sin duda resulta determinante la tradición del país y la consideración del órgano ambiental.

Alemania, el Reino Unido, Países Bajos, Renania del Norte-Westfalia, Valonia y Escocia, por ejemplo, han establecido la responsabilidad de la coordinación directamente en la oficina del Primer Ministro. Este puede ser un indicador de la prioridad de la estrategia, un signo del compromiso político para implementarla y un medio para garantizar la implicación de los diferentes grupos de interés. También en el caso inconcluso de Cataluña la responsabilidad de su Agenda 21 se asignó en algunos momentos al Departamento de Presidencia18.

Sin embargo, en Suecia y Dinamarca es el órgano ambiental (Ministerio de medio ambiente o Agencia de Protección ambiental) quien dirige el proceso de elaboración.

Bajo ambos modelos, sin embargo, existen comités de carácter interministerial que habitualmente preside el ministro responsable del medio ambiente:

- En Alemania un Gabinete verde;
- En Gran Bretaña, un Comité del Gabinete y un subcomité del gabinete que integran los ministros *verdes* y preside el Ministro de medio ambiente;
- En Renania del Norte-Westfalia un Comité de Subsecretarios para el Desarrollo Sostenible, con la presidencia a cargo del Ministerio de Medio Ambiente.
- En Dinamarca un Grupo interministerial bajo la Agencia Danesa de Protección Ambiental. El Ministerio de Medio Ambiente tiene, para los temas de Desarrollo Sostenible, la función de supervisión sobre otros Ministerios.
- En los Países Bajos el Plan de Acción nacional surgió de un grupo de revisión de las políticas que incluía a los Ministros de Economía, Política Urbana e Integración de Minorías Étnicas y Vivienda, Planificación Territorial y Medio Ambiente. Otros Ministros se integraron para algunos casos concretos.
- En Escocia un Equipo interministerial

17 De hecho, el Informe 2005 de Sostenibilidad del País Vasco entre sus consideraciones finales la propuesta de aumentar «*la participación ciudadana, de los agentes sociales y de las Administraciones públicas en la elaboración de las estrategias*».

18 Inicialmente promovida desde el Departamento de Ordenación y Territorio y Medio Ambiente de la Generalitat, el desarrollo de la Agenda 21 se traspasó posteriormente al Departamento de la Presidencia para, tras el cambio de gobierno en 2003, ser nuevamente traspasado a la Dirección General de Políticas Ambientales y Sostenibilidad del Departamento de Ordenación y Territorio y Medio Ambiente.

Por otro lado, la cooperación interadministraciones en la fase de elaboración no cuenta con un elenco de buenas prácticas, puesto que cada Administración opera básicamente para sí.

- Así, en Alemania la estrategia federal no contiene exigencias ni sugerencias referidas a la estrategia de sostenibilidad en el contexto regional. Constitucionalmente corresponde a los *Länder* desarrollar las estrategias regionales.
- las provincias holandesas tienen su programa independiente de desarrollo sostenible. La responsabilidad sobre estos programas es de las propias provincias, dándose consultas regulares entre éstas y el gobierno nacional con el objeto de asegurar la coherencia política.

Si acaso, cabe citar que en el Reino Unido los cuatro órganos ejecutivos han establecido un grupo de trabajo para llevar a cabo el proceso de consulta recíproca para desarrollar el nuevo marco estratégico y el establecimiento de objetivos a largo plazo (hasta el año 2020), y que comparten nombramientos en órganos comunes (v.g., el Comité de Desarrollo Sostenible o SDC).

Recomendación para una estrategia vasca de desarrollo sostenible:

1. La Estrategia de desarrollo sostenible debe ser asumida y liderada **efectivamente** por la máxima instancia política del Ejecutivo Vasco por su carácter globalizador en relación con la acción de gobierno. Sin duda, ese liderazgo está implícito tras la firma del Compromiso de Sostenibilidad, pero debería renovarse con elementos *Visibles* e implicación efectiva durante el proceso de trabajo.
2. En la elaboración de la estrategia, habrán de participar de forma real y efectivamente compensada, los departamentos con responsabilidad en materia social, económica y, especialmente, medioambiental.
3. Sería deseable que los departamentos económicos, sociales y medioambiental reforzaran sus equipos técnicos con expertos en desarrollo sostenible.

4. La elaboración de la Estrategia debe contemplar la participación de responsables forales en los ámbitos de su competencia durante el proceso de elaboración para asegurar la convergencia de planteamientos, lo que habría de conllevar un planteamiento similar para su aprobación formal por parte del Gobierno Vasco y las Diputaciones Forales. Una alternativa menos satisfactoria llevaría a excluir del ámbito de la Estrategia los objetivos y acciones concretas en las materias que no sean de competencia del Gobierno Vasco.
5. Las amplias competencias que tienen los Ayuntamientos en materia de urbanismo y suelo hace recomendable la articulación de algún mecanismo que garantice la participación de las administraciones locales en el proceso de elaboración de la estrategia de desarrollo sostenible. De esta manera se contribuirá a que exista una mayor coherencia entre las estrategias de sostenibilidad correspondientes a los diferentes niveles administrativos.

2.3.3. Participación de los agentes sociales

Planteamiento del tema

Los modos de producción y consumo y, por tanto, los estilos de vida actuales de la población en los países desarrollados son insostenibles. En la medida en que la sostenibilidad implica juicios de valor sobre valores sociales y requiere cambios en los modos de producción y consumo, la población adquiere un protagonismo necesario y debe asumir activamente las acciones correctoras e inducirlas por medio de sus opciones en el mercado. Por tanto, es de crucial importancia concienciar a la población sobre la necesidad de realizar tales cambios.

En consecuencia, se hace necesario articular e institucionalizar la participación social en el proceso de elaboración, seguimiento y revisión de la estrategia. Dos elementos resultan clave:

- Institucionalizar la participación
- Generar confianza

La institucionalización de la participación aboga por un *nuevo* sistema de gobernanza en el que la Administración interactúa con los agentes sociales. Cuanto mayor sea el grado de participación, mayor será la *apropiación* que hagan los entes sociales de la Estrategia; cuanto menor, menor será su identificación con la estrategia, que pasará a ser vista únicamente como la estrategia *del* Gobierno.

El sentido de pertenencia, la convicción de que se es tenido en cuenta en el proceso, marca una impronta clara que permite *generar confianza* en el proceso.

No es sencillo articular una participación de este tipo, que requiere *años* de práctica sostenida en la generación de consensos. Con frecuencia, las instancias de participación se limitan a ser un foro de intercambio de posicionamientos previos o institucionales sin margen para la transacción y el compromiso, elementos imprescindibles en todo proceso de construcción colectiva de estrategias. En numerosas ocasiones la participación se enfoca sobre alternativas ya *decididas* y sin posibles alternativas sobre las que centrar la búsqueda de consensos. De ahí la importancia de arrancar este tipo de procesos con *una hoja en blanco* para que desde la propia definición del problema y su prioridad se puedan decantar consensos aunque sea de mínimos.

Por otro lado, la participación constructiva requiere al mismo tiempo un conocimiento técnico de las materias, por lo que la participación en grupos de trabajo, comités, foros de discusión, etc., no puede quedar en manos puramente representativas de las organizaciones de origen. La constitución de órganos expertos, que representen un amplio espectro social, con capacidad para actuar crítica y responsablemente con independencia de la Administración es un elemento fundamental del proceso de elaboración y revisión de las estrategias.

Finalmente la participación no debe limitarse a las fases iniciales del proceso (diagnósticos, formulación de objetivos, visiones...) sino que debe extenderse igualmente a la formulación de acciones y, desde luego, al seguimiento y evaluación de los resultados.

Para compaginar todos estos aspectos conviene distinguir dos tipos y momentos de participación:

a) al generar consensos sobre la justificación del problema y la evaluación de alternativas, donde la participación debe ser lo más amplia y abierta posible;

b) al elaborar y decidir las propuestas de actuación, donde la participación exige perfiles y capacidades más técnicas.

La situación en el caso de la CAPV

La **participación** ciudadana y de los *agentes interesados* ha tenido dos limitantes importantes:

- Por un lado, se ha realizado a través de la participación de **personas** cualificadas en representación de agentes sociales y administraciones en una serie de comités *ad hoc*. No se puso en marcha un procedimiento formal de consulta a los *agentes interesados*, lo que de hecho provoca en éstos un sentimiento de no participación.
- Por otro, ha sido desigual en las distintas partes del proceso. Durante la elaboración del **diagnóstico** fue amplia y efectiva (realización de la encuesta de opinión social), en la elaboración del **Documento Base de la Estrategia** fue escasa, no formalizada y *ex post*. En consecuencia, **no** llegó a abrirse un **debate social en torno a** los contenidos de **la Estrategia** entre órganos consultivos, asociaciones, agentes sociales y población en general, lo que se traduce en una falta de identificación de estos colectivos con ella.

Incluso el órgano de participación, elaboración, seguimiento y control establecido por la propia Ley tuvo un papel escasamente relevante, a pesar de las reuniones mantenidas y de los formalismos cumplidos. En efecto, la LGPMA establece en su Capítulo tercero que el **Consejo Asesor de Medio Ambiente** será el encargado de favorecer la participación de los agentes representativos de intereses sociales, económicos y de las Universidades en la elaboración, consulta y seguimiento de la política ambiental y, por tanto, del Programa Marco Ambiental.

Sin embargo, la composición del Consejo, que engloba a representantes de la sociedad civil, expertos y miembros de la propia Administración, supone un obstáculo añadido para que pueda desempeñar su cometido, complicado por una ausencia total de autonomía en su organización y funcionamiento.

Experiencias y mejores prácticas

Los sistemas adoptados en los distintos países son múltiples. Interesa distinguir tres niveles:

1. Consultas abiertas a la sociedad y grupos sociales
2. Consultas formales a los agentes interesados
3. Consultas técnicas.

Casi todos los países complementan la participación formal de los grupos de presión organizados con alguna forma de consulta pública consistente en la organización de audiencias públicas, talleres temáticos y sectoriales, conferencias de grupos de presión nacionales, y consultas a través de sitios web para permitir comentarios sobre las versiones preliminares de la Estrategia. Esta forma de consulta cumple el doble objetivo de proporcionar información a los ciudadanos sobre las intenciones del gobierno e implicarles en la determinación de las prioridades políticas.

Muchas consultas públicas sin embargo llegaron tarde en el proceso político. De ahí que apenas influyeran ligeramente en la orientación y el contenido de la estrategia. Algunos países implicaron al público en etapas tempranas: los Países Bajos en parte basaron su Plan de Acción en una anterior revisión de enfoques y acciones desarrollados por la sociedad holandesa (incluyendo a ciudadanos, industria y centros de investigación científica). En un informe preparatorio Alemania preguntó a los grupos sociales sobre su visión acerca del desarrollo sostenible, y alimentó la Estrategia con esta información, fomentando el compromiso del público mediante la construcción de la estrategia a partir de la opinión de los diferentes grupos de actores.

- La Unión Europea ha establecido mecanismos de consulta previa y de participación de los agentes

de interés. Para lo primero ha puesto a disposición de los agentes de interés un cuestionario sobre las prioridades que debe contemplar la nueva estrategia europea. Un segundo cuestionario, más ligero, está disponible para cualquier ciudadano interesado. A nivel más formal, la Comisión Europea y el Consejo Económico y Social organizaron en abril de 2005 un Forum de agentes interesados en Bruselas en el que tomaron parte 200 representantes de toda Europa con el método de la *hoja en blanco* para construir de manera colectiva un listado de temas prioritarios para su consideración en el proceso de revisión de la estrategia.

- Por su parte la estrategia **sueca** fue desarrollada mediante el acercamiento y consulta a entidades consultoras, entidades coordinadoras (por ejemplo el Comité Nacional de Agenda 21 y Hábitat), ONGs, municipalidades, sociedad civil, empresas, medios de comunicación, organizaciones de jóvenes y otros actores clave de la sociedad. Las aportaciones referentes al contenido fueron solicitadas mediante preguntas formuladas en una página web, así como de manera formal a aproximadamente 2.000 *agentes de interés* (de los que se recibieron más de 200 respuestas).
- Para la revisión de la estrategia **británica** el *Departamento para el Medio Ambiente, los Alimentos y los Asuntos Rurales* (DEFRA) ha encargado un estudio al Comité británico de la UNED (Medio Ambiente y Desarrollo de Naciones Unidas) para recoger los puntos de vista iniciales de los grupos de interés sobre cuáles deben ser las prioridades nacionales y los desafíos para el Reino Unido en torno al desarrollo sostenible, como elemento de apoyo para conformar la posición del Gobierno británico y facilitar la revisión de la Estrategia. Dicho estudio tuvo tres partes: una consulta escrita, un foro on-line y un taller de un día (llevado a cabo en febrero de 2003). Las actividades de consulta propiamente dicha comenzaron en la primavera de 2004.
- En **Dinamarca** las ONGs participan de forma regular en proyectos de evaluación. Los indicadores daneses fueron el resultado de una consulta públi-

ca en la que participaron más de 250 ONGs danesas e internacionales. El Gobierno danés facilita la asistencia tanto financiera como técnica para apoyar a individuos, grupos e instituciones que contribuyen al desarrollo sostenible.

- En los **Países Bajos** para preparar el programa de Acción se consultó al Consejo Social y Económico (SER), al Consejo Científico para la Política del Gobierno (WRR) y al Consejo Consultor para la Investigación de la Planificación Territorial, la Naturaleza y el Medio Ambiente (RMNO). Ciertos detalles de la parte nacional del programa fueron desarrollados mediante la consulta a organizaciones de la sociedad civil, a la comunidad empresarial y a las autoridades municipales y provinciales. Las encuestas públicas, la revisión de la política del gobierno y las recomendaciones de los Consejos citados aportaron las bases necesarias para el plan de acción.
- El Gobierno Federal **alemán** incluyó dos fases de diálogo para que ciudadanos y asociaciones tuvieran la posibilidad de comentar o proponer borradores. Durante dos períodos de dos meses pudieron participar en *chats* en Internet y enviar comentarios escritos por correo electrónico. En una segunda fase se presentó a consulta a *agentes interesados* relevantes el borrador inicial de la estrategia, incluyendo indicadores y objetivos, y varios de ellos enviaron comentarios escritos. Todos los comentarios fueron tomados en cuenta a la hora de desarrollar la estrategia. El Consejo de Desarrollo Sostenible ha desempeñado un destacado papel a la hora de definir tanto la estructura como los contenidos de la estrategia.
- Resulta destacable el caso de **Valonia**. El Proyecto de *Contrato de futuro* fue presentado a debate ante órganos consultivos, asociaciones, agentes sociales y población en general. Como resultado de la participación sobre el borrador lanzado por el gobierno, se incorporaron 206 mejoras como consecuencia de más de 50 sugerencias recibidas de los órganos de concertación, 1.200 sugerencias formuladas fuera de los debates presenciales, 200 sugerencias y conclusiones en debates, cartas «boomerang», etc.

En cuanto a las intervenciones más técnicas, son varios los países que cuentan con organismos asesores independientes integrados por personalidades relevantes. Los casos mejor documentados son los de Alemania (*Consejo de Desarrollo Sostenible*) y el Reino Unido (Comisión de Desarrollo Sostenible). Pero no son los únicos: Suecia cuenta con un *Comité nacional de agenda 21 y hábitat*, y Renania del Norte-Westfalia cuenta con un *Consejo de Futuro* con 28 figuras públicas de comercio e industria, ciencia, medios y otros sectores al que se le pidió la formulación de la visión de sostenibilidad para Westfalia-Renania del Norte con un horizonte temporal de hasta el 2015. Los Países Bajos no cuentan con algo equivalente, pero hay iniciativas desde la sociedad civil para que se constituya un Foro Nacional de Desarrollo Sostenible.

- El *Consejo de Desarrollo Sostenible* alemán es un ente asesor formado por 17 miembros provenientes de diversos campos: comercio e industria, transporte, medio ambiente, los *Länder* y los municipios, asuntos internacionales y ayuda al desarrollo, iglesias, ciencia, protección del consumidor y agricultura/ alimentación, designados para tres años renovables, bajo la presidencia de un antiguo ministro de cooperación al desarrollo integrante de la Comisión Brundtland. Informa directamente al Canciller Federal, contribuyendo al desarrollo de la estrategia nacional y aportando opiniones críticas. Aconseja al gobierno en las políticas para el desarrollo sostenible y, presentando propuestas de objetivos e indicadores, procura contribuir al avance de la estrategia de desarrollo sostenible. También se proponen proyectos para la realización de la estrategia. Una tarea adicional del consejo es fomentar el diálogo social sobre los contenidos de la sostenibilidad. El objetivo es aumentar el nivel de concienciación entre los implicados y la población en general mostrando los resultados prácticos de la acción social y discutiendo enfoques posibles. También se han iniciado algunos proyectos clave así como amplios debates públicos.
- La Comisión de Desarrollo Sostenible (SDC) británica es un órgano asesor del Gobierno en temas de desarrollo sostenible. Está constituido por 20

Comisionados que orientan y desarrollan programas de trabajo hacia el desarrollo sostenible. El Gobierno del Reino Unido y las Administraciones Autónomas son responsables de la selección de los componentes de la Comisión, y las plazas a cubrir son anunciadas a través de la prensa. La duración de las labores de cada Comisionado es de tres años, y un máximo de dos convocatorias. Es necesario que tengan amplio conocimiento y experiencia, y son seleccionados desde el sector académico, gobierno, comercio, sindicatos, y organismos sin ánimo de lucro, reflejando la diversidad de la población del Reino Unido.

Parte del trabajo de la Comisión es reactivo, como respuesta a las diversas iniciativas del Gobierno, mientras que en otros casos son proactivos, actuando por iniciativa propia en los temas de preocupación existentes. La Comisión se reúne cuatro veces al año con carácter plenario y otras cuatro en grupos de trabajo por temas. La Comisión informa a los Jefes de los Ejecutivos de Gran Bretaña, Escocia, Gales e Irlanda del Norte.

Es responsable de un informe independiente de evaluación de las estrategias británicas de sostenibilidad. El informe de 2004 responde a este sugerente título: *Shows promise. But must try harder* (Informe de la Comisión de Desarrollo Sostenible sobre el informe del Gobierno acerca de los avances en sostenibilidad durante los últimos cinco años. Abril 2004).

Recomendación para una estrategia vasca de desarrollo sostenible:

1. La participación social en la elaboración de la estrategia es un elemento esencial, por lo que debe definirse *ex ante* el *plan de participación* en sus diversas instancias, de modo que cada participante conozca de antemano su papel en el proceso y su autonomía de actuación. La participación debe llevarse a cabo tanto en las etapas iniciales del trabajo –recogiendo las prioridades y sugerencias temáticas *sobre una hoja en blanco* como en la fase de discusión de propuestas finales – recogiendo propuestas de mejora. Deben explicitarse los resultados de las consultas y su reflejo en las propuestas finales para evidenciar la validez y utilidad de la consulta y generar confianza en el proceso de participación.
2. La participación debe dar cabida de forma diferenciada a (i) los agentes interesados, (ii) los expertos técnicos y (iii) la sociedad en general. Los plazos de elaboración de la estrategia deben ser suficientemente amplios como para permitir estos tres tipos de consulta.
3. Es recomendable que se constituya un foro de consulta de carácter **técnico e independiente**, cuyos componentes sean elegidos en base a sus conocimientos técnicos, cubriendo en conjunto el amplio espectro de temas y procedencias sociales e institucionales, sin estar vinculados a funciones representativas.
4. Al margen de las consultas a los órganos asesores creados ad hoc, debe formalizarse la consulta sistemática a los **agentes interesados**, siendo recomendable establecer una participación *individualizada* en el caso de los agentes más afectados (patronales, sindicatos..).
5. Sin perjuicio de la validez de las encuestas de opinión, que resultan útiles como punto de partida, deben establecerse instancias de información y consulta a la **sociedad**, con posibilidades de emitir y recoger opiniones sobre los temas a debatir, que resultan más apropiadas en las fases en las que ya existen propuestas de actuación. Los mecanismos abiertos (v.g., consultas abiertas en las que se incorporen todos los agentes interesados que lo deseen, utilizando mecanismos probados de participación y construcción colectiva de decisiones; páginas web con posibilidad de enviar comentarios y propuestas) resultan útiles a pesar de carecer de validez representativa. En todos los casos es conveniente establecer mecanismos de retroalimentación (sugerencias efectuadas, aportaciones incorporadas a los documentos finales, etc.) para evidenciar la validez y utilidad de la consulta y generar confianza en el proceso de participación.

2.4. Instrumentos para la integración de las políticas y actuaciones sectoriales

2.4.1. Estrategias para la integración

Planteamiento del tema

El desarrollo de la política ambiental ha sido un éxito si se mide por la rapidez con que se ha implantado. Sin embargo, la situación ambiental continúa deteriorándose en varias áreas a causa de, entre otros motivos, su pobre implementación y la persistencia de políticas poco coherentes en otros ámbitos sectoriales, sobre todo, en el campo agrícola, energético, de ordenación del territorio, de infraestructuras o de transporte, lo que cuestiona su sostenibilidad y, por ende, la sostenibilidad del modelo de desarrollo.

Las estrategias de desarrollo sostenible, por su visión tridimensional, implican una integración de las consideraciones ambientales, económicas y sociales a la hora de fijar las prioridades y actuaciones en la política de desarrollo. En algunos casos el principio de la integración ha adquirido rango constitucional (por ejemplo, en los Tratados de la Unión Europea) y/o se ha traducido en la creación de organismos institucionales específicos. Sin embargo, en términos generales los frutos de esta integración han sido escasos.

En efecto, las formulaciones estratégicas (incluso las proclamas constitucionales) no son suficientes porque su despliegue es deficiente: los objetivos son vagos e imprecisos, no se establecen procedimientos de evaluación previa de obligado cumplimiento o no se replantean de forma coherente los procedimientos presupuestarios o los procesos de planificación de los departamentos ministeriales.

Hace falta adaptar los procesos y las personas para que los nuevos planteamientos y el nuevo **conocimiento** se incorporen a la rutina administrativa. Para ello hacen falta incorporar nuevos **instrumentos** (procesos, organización, recursos, personas) que se incorporen a la mecánica administrativa.

El éxito de la integración depende de varios factores entre los que destacan:

- el compromiso y liderazgo político sostenidos,

- una comprensión compartida de lo que significa desarrollo sostenible,
- la introducción de mecanismos institucionales específicos,
- la involucración efectiva de los agentes interesados y
- una gestión eficiente del conocimiento que lleven a una agenda sectorial efectiva.

La dificultad de superar prácticas y circuitos consolidados requiere cambios organizativos, tiempo y un seguimiento y evaluación continuados.

La integración puede seguir dos caminos:

- **Centralización**, mediante la coordinación de las políticas sectoriales y sus Departamentos titulares por medio de mecanismos diversos en los que un Departamento, habitualmente el de Medio Ambiente, juega un papel decisor.
- **Descentralización**, de profundización de la dimensión ambiental dentro de cada Departamento, con un cambio en el papel del Departamento de Medio Ambiente, que pasa a jugar el papel de impulsor y facilitador.

La **integración centralizadora** requiere un fortalecimiento del papel que desempeña el Departamento de Medio Ambiente, lo cual se persigue por varios medios tales como:

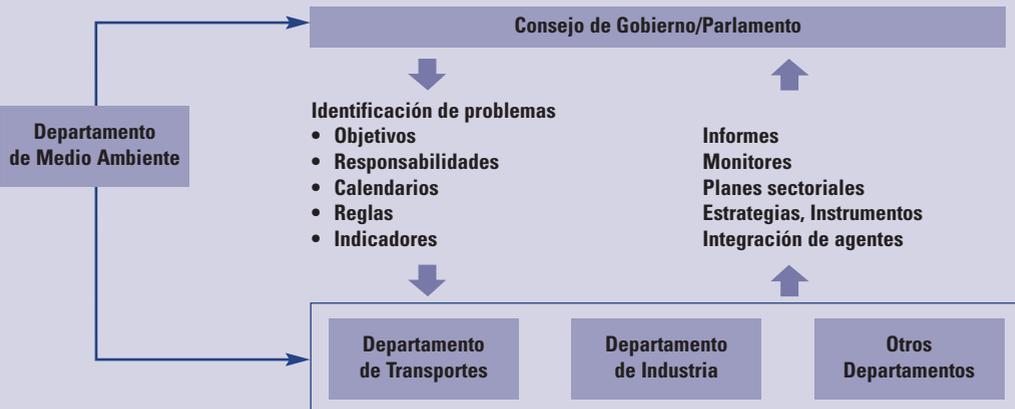
- Otorgándole facultades procedimentales en relación con las iniciativas normativas de los Departamentos, v.g., la consulta para obtener el *nihil obstat* de sostenibilidad ambiental. En el caso extremo, esta facultad equivaldría a un derecho de veto que no se encuentra en la práctica comparada. Lo normal es que exista un trámite o formalidad de consulta.
- Creando organismos de coordinación horizontal, que van desde los Grupos de trabajo interdepartamentales a los **Gabinetes verdes**. Estos últimos ejercen en materia ambiental el papel que desempeñan las Comisiones para Asuntos Económicos para los asuntos de tal condición.

INTEGRACIÓN CENTRALIZADORA Y DESCENTRALIZADORA

INTEGRACIÓN CENTRALIZADORA



INTEGRACIÓN DESCENTRALIZADORA



Klaus Jacob y Axel Volker, «Potentials and limits for policy change through governmental self-regulation: The case of environmental policy integration», *Proceedings of the 2002 Berlin Conference on the human dimensions of global change*, 2004.

La centralización tiende a verse como una *injerencia* de un Departamento en los asuntos propios de otro y no han satisfecho las expectativas existentes para la integración de la política ambiental y el *re-verdecimiento* de las políticas sectoriales, por lo que se está produciendo un cambio paulatino hacia medidas de integración vertical.

La integración descentralizadora implica básicamente el desplazamiento de la responsabilidad ambiental a los propios Departamentos, con lo que el papel del Departamento de Medio Ambiente pasa a ser un *facilitador* y asesor técnico de los demás, proporcionando directrices para la elaboración de estrategias sectoriales y selección de indicadores adecuados.

El enfoque descentralizado requiere:

- Un fuerte liderazgo por parte de la jefatura de Gobierno.
- Una clara transmisión de las prioridades dentro de una Estrategia conjunta de sostenibilidad.

- Que cada Departamento ministerial elabore su plan de sostenibilidad, identificando los principales problemas en su ámbito, incorporando las directrices, objetivos, acciones, mecánica de seguimiento e implementación.
- Fortalecer los recursos humanos de cada Departamento mediante especialistas específicos en sostenibilidad.
- Instrumentos de evaluación de las políticas sectoriales junto con oficinas de apoyo.
- Crear obligaciones específicas de evaluación y de información, como es el caso de los **descargos departamentales** de contribución a la sostenibilidad.

La situación en el caso de la CAPV

La integración de la dimensión ambiental en las políticas impulsadas desde los diferentes Departamentos de la Administración Vasca para crear polí-

ticas sostenibles **está avanzando, aunque se trata de un proceso lento y difícil** que no se ha traducido en un refuerzo de los recursos propios (¡ni siquiera en el Departamento responsable de Medio Ambiente!) o en un cambio en los procedimientos de gestión departamental que contemple el análisis sistemático de la sostenibilidad de las actuaciones.

La integración se ve dificultada por **aspectos formales y de rango** de la Estrategia. El Departamento de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, que lidera su implementación no tiene capacidad para incidir en los ritmos y compromisos de otros Departamentos. Los **acuerdos interdepartamentales** entre Medio Ambiente y otros Departamentos se convierten así en el principal instrumento de colaboración, junto con los propios informes de seguimiento que anualmente reflejan el grado de cumplimiento de los compromisos planteados.

La integración de la dimensión ambiental en las políticas con repercusión medioambiental se basa en la puesta en marcha del procedimiento de Evaluación Conjunta del Impacto Ambiental (**ECIA**). Pero a diferencia del nuevo procedimiento conjunto de evaluación de impacto implantado por la Unión Europea, la ECIA adolece de la misma unidimensionalidad que la Estrategia.

Experiencias y mejores prácticas

En líneas generales puede decirse que las estrategias no especifican cómo solucionar posibles conflictos entre dimensiones. Las aportaciones más interesantes en este campo se centran en los **procedimientos de evaluación** de la sostenibilidad, que han sido implementados en varios países:

- En los Países Bajos el proceso de elaboración de nuevas normas y programas departamentales requiere un trámite específico de información sobre su sostenibilidad (*E-Test*). Este procedimiento se añade al ya existente para determinar el impacto de la nueva legislación sobre las empresas (*BET – Business effects test*).

- Gran Bretaña cuenta con el **proceso de Evaluación Integral de Políticas (IPA)** como elemento de apoyo a los departamentos gubernamentales en la evaluación del potencial impacto económico, social y medioambiental de las propuestas políticas, tanto en la etapa de formulación como en la de implementación.
- Suecia, que cuenta con una práctica tradicional de realización de **estudios de evaluación del impacto** económico, sobre el medio ambiente y sobre la salud de todas las iniciativas relevantes del Gobierno, añade ahora la evaluación sistemática de su sostenibilidad (SIA).
- Por su parte, Dinamarca cuenta con un **Instituto de Evaluación Medioambiental** que orienta sobre la forma en la que Dinamarca puede cumplir los planes, principios y objetivos de desarrollo sostenible definidos.

La **integración de las políticas** se impulsa de forma descentralizada principalmente en los Países Bajos y en Gran Bretaña, aunque haya fórmulas de coordinación y seguimiento más o menos efectivas¹⁹:

- En los **Países Bajos** cada Ministerio es responsable de la implementación de las acciones para las cuales ha sido designado como líder aunque el Ministerio de Vivienda, Ordenación Territorial y Medio Ambiente coordine la implementación. Cada Departamento ministerial debe introducir conceptos de Desarrollo Sostenible en sus **presupuestos** y debe explicar la forma en la que las dimensiones del desarrollo sostenible son tomadas en cuenta en la preparación e implementación de las políticas. El programa de Acción prevé el desarrollo de un determinado número de análisis para examinar de forma conjunta dos áreas de la política (economía y medio ambiente) y ver si una integración más cercana genera valor añadido.
- En Gran Bretaña la estrategia de Desarrollo Sostenible está planteada como un marco-guía para la formulación de políticas en el conjunto de los 19 departamentos centrales. El Gobierno ha identificado tres áreas prioritarias de acción (mejo-

¹⁹ Poco efectivas, si se aceptan las críticas vertidas.

rar el desempeño de la gestión pública; integrar las consideraciones de sostenibilidad en la toma de decisiones, y mejorar el entendimiento de las implicaciones del desarrollo sostenible en todos los Departamentos de la Administración) y ha elaborado un *Marco para el Desarrollo Sostenible en la Administración* como guía para apoyar a los Departamentos en la consecución de los objetivos.

- La Unión Europea ha llevado a cabo los mayores esfuerzos para integrar las consideraciones ambientalistas en las políticas sectoriales con el denominado proceso de Cardiff, iniciado en 1997. Sin embargo, la evaluación en 1999 de las primeras rondas llevadas a cabo fue decepcionante en cuanto a resultados (contenido y obligatoriedad de las propuestas) y parece desprenderse que los Consejos sectoriales no acaban de cumplir con las directrices emanadas de los Consejos Europeos.
- Fuera ya del ámbito del estudio, la Administración federal de Canadá es el exponente más claro de la política *descentralizada*, que arranca con su *Guía de la Administración verde* (1995), basada en estrategias trienales y la creación de un **organismo supervisor** central (el Comisionado para el Medio Ambiente y el Desarrollo Sostenible) adscrito a la Intervención General del Estado (*General Accounting Office*).

Los restantes países hacen más énfasis en las líneas de coordinación *horizontal*, con **organismos de coordinación**:

- Alemania cuenta con el **Comité de Secretarías de Estado para el Desarrollo Sostenible** responsable de la gestión interdepartamental del proceso, para asegurar que la estrategia se integra en la política. Informa de manera regular al Gabinete Federal. El Ministro de Estado en la Cancillería Federal es el responsable de la gestión interdepartamental del proceso.
- En **Dinamarca** el Ministerio de Medio Ambiente introdujo un *régimen de comunicación horizontal*: supervisa los ministerios de agricultura, transporte y economía en el campo del medio ambiente y la sostenibilidad, y ha desarrollado un sistema infor-

mal de controles y de equilibrios. Por su parte, la Agencia de Protección Ambiental (EPA) coordina todas las actividades que se refieren al Proceso de Río. Sin embargo hay críticos dentro y fuera del gobierno que denuncian la existencia de carencias en la formulación de la política transversal (intersectorial).

- En Suecia el Gobierno ha establecido un nuevo ente en la Oficina del Primer Ministro (*Unidad de Coordinación para el Desarrollo Sostenible*) para coordinar los esfuerzos tanto nacionales como internacionales en este campo y fortalecer las iniciativas estratégicas. Esta oficina será a su vez la responsable de preparar la siguiente revisión de la estrategia, en 2006. Cabe destacar el notable grado de avance en la integración de los objetivos ambientales en las normas fiscales, habiendo logrado el desplazamiento del 6% de la carga fiscal, incrementado las tasas sobre las actividades que presionan el medio ambiente y reducido las tasas sobre el empleo.
- Situaciones parecidas se dan en Escocia, que cuenta con un Subcomité de Gabinete de la Escocia Sostenible para coordinar y apoyar al Gabinete escocés en las decisiones de política sostenible (aunque sólo se reúne 4 veces al año) y en Renania del Norte-Westfalia, que cuenta con un *gabinete verde*, inicialmente fue establecido para la fase de desarrollo del proceso de Agenda 21, pero que sigue operativo.

Otra buena práctica que aporta la experiencia británica es la *Red de Trabajo de Investigación del Desarrollo Sostenible* que identifica buenas prácticas por las que el Gobierno puede implementar de forma eficiente las políticas y programas de Desarrollo Sostenible.

Recomendación para una Estrategia Vasca de Desarrollo Sostenible:

a) Competencias:

1. Las consideraciones precedentes sobre la insuficiencia de las opciones centralizadoras hacen re-

comendable que la estrategia vasca opte por una profundización de las responsabilidades propias de cada Departamento en materia de desarrollo sostenible desde la óptica descentralizadora, estableciendo al mismo tiempo procedimientos, recursos y mecanismos de coordinación horizontal.

2. La clarificación de las responsabilidades departamentales se facilitará mediante la elaboración de estrategias de sostenibilidad específicas de su ámbito, en las que, partiendo del despliegue de la Estrategia Vasca de Desarrollo Sostenible, se identifiquen los principales problemas y prioridades, incorporando las directrices, objetivos, acciones, y mecánica de seguimiento e implementación pertinentes.

b) Procedimientos

3. Es recomendable que se introduzca en la mecánica administrativa departamental el objetivo específico de contribuir a la sostenibilidad, dando transparencia a las actuaciones y recursos dedicados a tal fin, que se concretan en los dos tipos de intervención siguientes:

- Desarrollar un nuevo sistema de Evaluación de la sostenibilidad aplicable a planes y programas relevantes de cualquier sector en el que se estimen sus impactos económicos, sociales y ambientales²⁰.
- Incorporar en el trámite presupuestario la práctica de que los Departamentos evalúen sus actuaciones previstas con incidencia en la sostenibilidad e informen al Parlamento como parte de la fiscalización de su gestión.

c) Recursos

4. Se recomienda fortalecer los recursos humanos de cada Departamento mediante la incorporación o capacitación de especialistas en desarrollo sostenible. Complementariamente, es recomendable que el Órgano ambiental incorpore expertos *sectoriales* (transporte, energía, agricultura, ordenación territorial...) como elementos de interfaz y mejor comprensión de las problemáticas de los Departamentos.

d) Coordinación horizontal

5. Se recomienda el establecimiento de una Comisión Delegada del Gobierno para el estudio previo de la sostenibilidad de las propuestas que se presentan al Consejo de Gobierno, cuyas funciones y procedimientos, en aras de la simplificación administrativa podrían integrarse con los de la Comisión Delegada para Asuntos Económicos.

2.4.2. La coordinación interinstitucional

Planteamiento del tema

En muchos países las autoridades regionales y locales desarrollan actividades de planificación económica, social, ambiental y territorial. Resultan clave para la implicación del público en la toma de decisiones, porque se trata de instituciones más próximas al ciudadano. De ahí que ya en la Cumbre de Río se contemplara la conveniencia de formular Agendas 21 Locales.

La coordinación y cooperación entre estas instituciones es, por tanto, importante, para conseguir un planteamiento coherente desde la Administración.

La coherencia resulta más necesaria aún en los sistemas políticos de corte federal, donde existe una distribución de competencias que inciden en el desarrollo sostenible entre las administración central y las federadas.

Esta coherencia se puede explicitar mediante la formulación de estrategias propias en cada uno de los ámbitos territoriales, plenamente insertas en la estrategia de ámbito territorial superior.

La situación en el caso de la CAPV

El reparto competencial entre las administraciones vascas añade cierta complejidad al proceso, ya que políticas sectoriales tan importantes para el desarrollo como Carreteras, Agricultura, Aguas, Obra Públicas, Bienestar Social, etc. son competencia de las administraciones forales.

²⁰ En sustitución de la más limitada Evaluación conjunta del impacto ambiental (ECIA)

Los **Territorios Históricos** han iniciado con cierto retraso la formulación de sus propias estrategias de desarrollo sostenible²¹ sin que existan mecanismos operativos que garanticen la coherencia de planteamientos, que quedan al albur de las afinidades políticas.

Su implicación en el proceso de elaboración de la EAVDS fue, como se ha dicho anteriormente, tan limitada como débil es el procedimiento de coordinación institucional (en ambos casos, a través de la Comisión Ambiental).

Sí se ha dado, en cambio, una implicación extensiva de los **Ayuntamientos** en sus respectivos ámbitos de gestión, mediante la elaboración de las Agendas Locales 21 (un objetivo contemplado en la EAVDS) **en la práctica totalidad de los municipios vascos, impulsadas y financiadas por IHOBE y las Diputaciones Forales**. La creación de un mecanismo de colaboración entre los Ayuntamientos que se encuentran en fases avanzadas del proceso (Udalsarea 21) permite trasladar entre ellos sus mejores prácticas, favoreciendo a los que se encuentran aún en fase incipiente.

Experiencias y mejores prácticas

La coordinación interinstitucional es difícil de comparar pues está muy influenciada por el rango competencial que disponga el gobierno impulsor de la iniciativa. En líneas generales, los Gobiernos centrales no marcan pautas para las Administraciones regionales o provinciales y no existen mecanismos explícitos de concertación, más allá de las *consultas frecuentes* para asegurar la coherencia.

Es el caso de las provincias de los Países Bajos o de Suecia, o de los *Länder* alemanes, que han desarrollado con uno u otro nombre sus Agendas 21 y tienen su propio programa independiente de desarrollo sostenible.

El Gobierno Británico ha transferido la responsabilidad de elaborar sus propias estrategias de desarrollo sostenible a los Parlamentos de Irlanda del

Norte, País de Gales y Escocia, las Corporaciones de Desarrollo regional inglesas, y a la Administración del Gran Londres. Estas instituciones son responsables de varios objetivos económicos así como del seguimiento de la Estrategia de Sostenibilidad británica a nivel subnacional. En junio de 2000 el DEFRA desarrolló la *Guía para la Preparación de Marcos de Desarrollo Sostenible Regionales* y su responsabilidad recae sobre la *Unidad de Desarrollo Sostenible* (SDU). Los indicadores de cabecera se desglosan a nivel regional.

En el caso de los Ayuntamientos la situación es diferente, ya que los Gobiernos centrales ejercen funciones de tutela y les estimulan a que formulen sus Agendas Locales 21. En unos casos se trata de procesos iniciados espontáneamente por los Ayuntamientos, incluso antes de que existiera una *estrategia de sostenibilidad* a escala nacional. En el caso sueco, por ejemplo, más del 70% de las autoridades locales disponían en 2001 de Agenda Local 21, cuando comenzó a debatirse la Estrategia nacional.

Los mecanismos para establecer eslabones entre el nivel nacional y local o regional son habitualmente:

- Apoyo al desarrollo de proyectos de Agenda local 21
- Apoyo al trabajo en red entre las autoridades locales
- Financiación y construcción de capacidades para el Desarrollo Sostenible regional y local

En el caso británico, su *Ley de Régimen Local* (2000) dispone que todos los entes de la Administración local deben elaborar estrategias de Agenda Local 21. Bajo la supervisión de la Oficina del Primer Ministro las administraciones locales desarrollan *Partenariados Locales Estratégicos* para promover o mejorar el bienestar económico, social y medioambiental.

El Gobierno de Renania del Norte-Westfalia aporta una buena práctica con su *Agencia para la Transferencia de la Agenda de Sostenibilidad*, establecida para trasladar a los municipios y a los grupos

²¹ Con enfoques diferenciados en Gipuzkoa y Bizkaia.

sociales las mejores prácticas identificadas entre las diversas iniciativas de Agendas Locales.

El Ejecutivo escocés financia la Red de Escocia Sostenible (también existe la Red Escocesa de Agenda Local 21), que reúne a autoridades locales escocesas para, trabajando estrechamente con el Ejecutivo y promoviendo la Agenda Local 21, avanzar en las acciones de desarrollo sostenible en Escocia. Se elaboró una *Hoja de Ruta de la Agenda Local 21 Escocesa* que proporcionó un marco flexible para que las autoridades locales pudieran desarrollar Estrategias de Desarrollo Sostenible adaptadas a las necesidades particulares de cada comunidad. Se destacó la necesidad de que haya un compromiso claro y una mayor conciencia con respecto de los contenidos del Desarrollo Sostenible; y de que a su vez se cubran los Principios Guía en integración política, participación comunitaria, y vivienda.

Recomendación para una estrategia vasca de desarrollo sostenible:

1. La organización territorial de la CAPV hace preciso introducir elementos de vinculación más estrechos entre la Administración de la Comunidad Autónoma y las Administraciones Forales, generando plataformas e instrumentos de encuentro, tanto para la elaboración de la estrategia general de la CAPV como para su seguimiento y coordinación general. En el apartado relativo a la elaboración de la estrategia ya se han apuntado recomendaciones sobre la necesaria participación de las administraciones forales en dicho proceso a fin de garantizar la necesaria actuación en las áreas como tal identificadas, que sean de competencia foral, y la convergencia de planteamientos. Una vez elaborada la propuesta de estrategia por el equipo proponente, ésta requiere del espaldarazo oficial a nivel de Consejo de Gobierno. En lo que al compromiso de las Diputaciones forales con la misma se refiere, se propone:

- El establecimiento de una instancia de naturaleza interinstitucional entre el Gobierno Vasco y las DDF, al estilo de otras instancias interinstitucionales ya existentes p.e. Consejo Vasco de

Finanzas, entre cuyos cometidos estaría la concertación interinstitucional final respecto de la Estrategia Vasca de Desarrollo Sostenible y la emisión de los informes de seguimiento en el caso de que la Estrategia contemple objetivos y directrices vinculantes para las Diputaciones Forales. Se trata, sin duda, de una opción maximalista, pero necesaria para lograr el concurso de la administración foral, tanto para el desarrollo de aspectos de la estrategia que caigan en el ámbito competencial foral como para la elaboración de estrategias de desarrollo sostenible forales convergentes con la correspondiente al gobierno vasco. La composición de este posible *Consejo Vasco de Desarrollo Sostenible* debería reunir por parte del Gobierno Vasco a la máxima autoridad del ejecutivo vasco y a los máximos responsables de los Departamentos claves en materia económica, social y medioambiental, y por parte de cada Diputación al máximo responsable del gobierno foral acompañado de los titulares de las carteras más representativas.

2. Es preciso que las Diputaciones Forales elaboren sus correspondientes Estrategias de Sostenibilidad Territorial para sus ámbitos territoriales, estableciendo directrices y pautas de funcionamiento en los ámbitos que les son propios y adecuando su propia organización en las líneas indicadas aquí para el Gobierno. La existencia de mecanismos de participación y decisión conjunta en la manera que se acaba de indicar asegurará que se mantenga la coherencia con la Estrategia de la Comunidad Autónoma.

3. En la actualidad el grado de coordinación en la elaboración de las **Agendas Locales 21** es muy alto, con una intervención asesora y financiera del órgano medioambiental y las Diputaciones Forales a las agrupaciones comarcales (*Udaltaldes*) en las que se inserta cada municipio. Sin embargo, los planes son municipales por lo que sería conveniente que incorporaran una visión realmente comarcal o supra-municipal de la sostenibilidad.

4. Los municipios que se encuentran en una fase avanzada de implementación de sus Agendas Locales se integran en una red de apoyo ad hoc (*Udalsarea 21*). Un nivel de integración mayor requeriría que

existiera un mecanismo explícito de retroalimentación entre la labor de los ayuntamientos y el órgano ambiental de la Comunidad y las DDF. Resulta interesante que se cree con este fin un **Observatorio de la sostenibilidad local** como órgano de seguimiento y transferencia de mejores prácticas entre unos y otros.

2.5. Instrumentos de seguimiento

2.5.1. Indicadores

Planteamiento del tema

Los indicadores son, por un lado, instrumentos de gestión y, por otro, instrumentos de comunicación. Deben servir para:

- Conocer el progreso alcanzado en el cumplimiento de los objetivos marcados. Por tanto, debe existir una correlación clara entre objetivos e indicadores. Cabe medir tanto las actividades que se llevan a cabo (proceso) como los resultados de las actividades.
- Transmitir una imagen global de la situación y, en particular, responder a la pregunta de si se está avanzando en el camino de la sostenibilidad o no.

Cada objetivo (v.g., *preservar la calidad del aire*) debe poder ser valorado sobre la base de indicadores *medibles* y su evolución debe poder ser interpretada desde una perspectiva causal. En consecuencia, es deseable que cada objetivo reúna un indicador de estado (nivel alcanzado) y un indicador de la *presión* que se ejerce sobre el medio.

La identificación de indicadores apropiados para los objetivos perseguidos es una tarea *relativamente sencilla*, dados los diversos trabajos existentes en la materia. En general, el mayor problema consiste en compaginar un número que no sea tan alto que dificulte el seguimiento ni tan bajo que deje fuera aspectos cruciales del problema.

No sucede lo mismo con la valoración de conjunto, ya que, como se ha dicho más arriba, no es fre-

cuenta encontrar en las estrategias de sostenibilidad una explicitación sistemática y/o sistémica del concepto.

La situación en el caso de la CAPV

El Departamento de Medio Ambiente y Ordenación Territorial elabora paneles de indicadores ambientales. Desde el Departamento de Economía se está trabajando en la preparación de un informe global *a la manera de* los informes de primavera de la Unión Europea.

En noviembre de 2004, en el marco del *Seminario Internacional sobre Indicadores de Desarrollo Sostenible*²², el Gobierno Vasco elaboró una propuesta para desarrollar una serie de indicadores comunes de Desarrollo Sostenible aplicables en el nivel regional-subnacional. La lista contenía un total de 24 indicadores tanto socioeconómicos (12) como ambientales (12) y, siguiendo las conclusiones del Seminario se recortó a 10 indicadores *integrados* más dos indicadores *opcionales* en febrero de 2005:

a) Indicadores Integrados:

1. Índice de Desarrollo Humano.
2. Tasa de Riesgo de Pobreza.
3. Desigualdad en la Distribución de los Ingresos.
4. Tasa de Ocupación.
5. Tasa de Morbilidad del VIH.
6. Tasa de Acceso a Agua Potable.
7. Saneamiento de Aguas Residuales.
8. Emisiones de Dióxido de Carbono (CO₂) por habitante.
9. Residuos Urbanos no Reciclados por habitante.
10. Conservación de la Biodiversidad

²² Organizado por la Red de Gobiernos Regionales por el Desarrollo Sostenible (nrg4SD), la Conferencia Medioambiental de las Regiones de Europa, ENCORE, y el Gobierno Vasco.

b) Indicadores Optativos:

1. Huella Ecológica²³
2. Gobernanza

Esta propuesta no ha tenido, sin embargo, aplicación práctica en la actuación de seguimiento y evaluación del Gobierno Vasco, que mantiene la praxis de utilización de indicadores ambientales. Por un lado, el Departamento de Medio Ambiente elabora Indicadores Básicos que utiliza en el informe trienal sobre el estado del Medio Ambiente en la CAPV y se basan, según un modelo causal, en el estado de los medios y las presiones, impactos y respuestas de los agentes (Agua, Aire, Ruido, Biodiversidad, Cambio Climático, Materiales, Residuos, Suelos, Sector Primario, Industria, Energía, Construcción, Transporte, Turismo, Estilo de Vida, cada uno de ellos con multiplicidad de variantes).

A partir de estos Indicadores Básicos, el Departamento selecciona Indicadores de cabecera, que señalan las tendencias globales de objetivos medioambientales prioritarios y que, en un número de 22, son los utilizados en el Informe anual de evolución ambiental del País Vasco:

Calidad ambiental y contaminación

- Índice de calidad de las aguas
- Cargas contaminantes en aguas continentales y litorales (Nutrientes y metales pesados)
- Calidad del aire
- Emisiones de contaminantes atmosféricos
- Suelos contaminados. Investigados y recuperados
- Biodiversidad y paisaje
- Emisiones de gases de efecto invernadero
- Generación de residuos
- Gestión de residuos
- Ruido

- Efectos en la salud en relación con exposiciones a factores ambientales
- Incidencias con repercusiones ambientales

Consumo de recursos naturales

- Consumo de agua
- Consumo de energía
- Consumo de materiales
- Intensidad de artificialización del suelo

Respuestas

- Gasto público en protección del medio ambiente
- Actuaciones en el ámbito agrario
- Agendas Locales 21 en municipios vascos
- Gestión medioambiental en la empresa
- Movilidad sostenible

Economía y Medio ambiente

- Ecoeficiencia global y sectorial

En el propio ámbito de la EAVDS el *Informe de Sostenibilidad 2004* incidía en la necesidad de **profundizar en los mecanismos de seguimiento y evaluación** del cumplimiento de los objetivos. El *Informe 2005* reconoce que se siguen echando en falta mecanismos de retroalimentación que incidan en las causas de los retrasos que se reflejan en algunos compromisos. Y a pesar de las mejoras en el sistema de información todavía algunos de los compromisos cuantitativos carecen de indicadores asociados para su evaluación.

El mismo *Informe 2005* recoge como prioridades la necesidad de avanzar en los sistemas de **información integral**, desarrollando indicadores de sostenibilidad, respaldando la estrategia de **comunicación** a la sociedad.

²³ La huella ecológica se considera más un instrumento de comunicación para atraer la atención de un público más amplio que un indicador.

Experiencias y mejores prácticas

Los indicadores estructurales comunes de la Unión Europea son un primer punto de referencia. Es deseable contar, por lo tanto, con indicadores equiparables, ya que su finalidad es precisamente la de permitir la comparación entre los 25 integrantes de la Unión. Sin embargo, los indicadores de un país no pueden limitarse a ellos, ya que deben en primer lugar adecuarse a los planteamientos de su propia estrategia.

Desde la perspectiva de primar una estrecha interrelación entre objetivos marcados por la estrategia e indicadores se destacan los ejemplos de Alemania, Escocia y, en menor medida, Dinamarca:

- La estrategia **alemana** es un excelente ejemplo que establece metas e indicadores para sus 21 objetivos distribuidos entre los cuatro ámbitos globales de actuación con los que el Gobierno Federal hará un seguimiento regular de la sostenibilidad alemana. Se optó por un *relativamente reducido* número de indicadores con el fin de proyectar una imagen integral de la sostenibilidad más que una relación detallada (cada indicador da lugar a varios indicadores parciales).
- El gobierno **escocés** publicó en abril 2002 *Satisfaciendo las Necesidades... Prioridades, Acciones y Objetivos del Desarrollo Sostenible* con una lista de 24 indicadores y la visión de la Escocia Sostenible (relevancia para el Desarrollo Sostenible, estado actual y objetivos), si bien no todos los indicadores tienen todavía objetivos cuantitativos. Se estructuran en sus 4 grupos temáticos clave: Uso de los recursos, Energía, Transporte y Justicia Social.
- En **Dinamarca** se identifican **indicadores clave** para los 8 *principios* (por ejemplo, «el mercado debe apoyar el desarrollo sostenible» o «la sostenibilidad es una responsabilidad compartida») y *objetivos clave*. Adicionalmente hay otros indicadores más numerosos para las distintas actividades *transversales* (5) y *sectoriales* (8), con lo cual el resultado final (21 ámbitos) no se diferencia sustancialmente del caso alemán. Sin embargo la visión

global resultante es menos estructurada y se dificulta la percepción de la evolución.

Con un enfoque más analítico es destacable la propuesta sueca:

- El panel **sueco** de indicadores de sostenibilidad es novedoso en su enfoque y abarca en su primera versión (2001) un total de 30 indicadores estructurados en cuatro temas o ámbitos denominados:
 - Eficiencia
 - Igualdad / participación
 - Adaptabilidad
 - Valores y recursos para futuras generaciones

Dentro de estos temas los indicadores recogen las componentes o dimensiones económica, medioambiental y social de la sostenibilidad. Resulta muy interesante para evaluar e interpretar los avances, pero menos claro para visualizar el estado alcanzado.

Sin estar ligados a los objetivos de la estrategia, por las características de ésta, los casos de los Países Bajos y de Gran Bretaña ofrecen visiones globales:

- El Programa de Acción de los **Países Bajos** no contiene una lista de indicadores, pero la Revisión de las políticas Públicas realizada en 2002 integra 36 indicadores, 12 para cada dimensión del Desarrollo Sostenible. Cada indicador se presenta de forma gráfica y se compara con otros países y con las metas fijadas. El Gobierno espera que todos los niveles de gobierno y entidades privadas que tienen un plan de desarrollo sostenible desarrollen su propio grupo de indicadores. De acuerdo con el plan, la agencia ambiental de los Países Bajos debía haber acabado a finales de 2003 un estudio de sostenibilidad en el que propondría un grupo de indicadores que se utilizarán en el futuro para calcular el «balance de sostenibilidad». También están trabajando en la elaboración de indicadores combinados, tales como el Ingreso Nacional Sostenible (SIN), si bien este índice no integra la dimensión social del desarrollo.

- En **Gran Bretaña** se ha adoptado un amplio conjunto de 147 indicadores y 15 indicadores de cabecera, con informes de progreso anuales.

Renania del Norte-Westfalia no ofrece una visión integrada sino que desglosa indicadores en relación con los objetivos seleccionados, lo cual resulta interesante para realizar el seguimiento de cada componente pero no facilita la visión de conjunto. Así, por ejemplo, el *objetivo clave* de Política social (uno de los seis existentes) incluye 4 componentes con 27 objetivos y 88 indicadores; solamente el componente *Conductas económicas sostenibles*, integrante del objetivo clave *Economía sostenible* incluye 9 objetivos y 40 indicadores...

Tampoco los documentos de Valonia ofrecen un cuadro de indicadores sistemático, tarea realmente difícil por el carácter global del *Contrato*, auténtico programa de desarrollo regional y requiere mayor sistematización en revisiones futuras. En el informe de evaluación de 2003 se señala la necesidad de agregar los indicadores de seguimiento en relación con los objetivos finales. A nivel internacional se han producido diferentes ensayos y pueden mencionarse algunos ejemplos de interés²⁴.

Recomendación para una estrategia vasca de desarrollo sostenible:

Los indicadores desempeñan un papel crucial tanto en la evaluación y seguimiento de la Estrategia de Sostenibilidad como en la comunicación de la estrategia y sus resultados. Por lo tanto, es preciso conciliar la abundancia de indicadores con la capacidad de comunicar mensajes claros y directos, estable-

ciendo jerarquías entre ellos. En consecuencia resulta pertinente realizar las siguientes recomendaciones:

1. La concepción integral de la estrategia de desarrollo sostenible requiere que los indicadores estratégicos cubran los aspectos de **crecimiento económico** equilibrado, **desarrollo social** integrado y **sostenibilidad ambiental**. La selección de los indicadores debe ser coherente con los problemas identificados como prioritarios de modo que sea posible evaluar su evolución a través de ellos.
2. Los indicadores deben guardar relación directa con los objetivos: si éstos han de ser medibles, debe existir una medición (indicador) que señale el punto en el que se encuentra la CAPV y el punto al que se quiere llegar como resultado de la aplicación de la estrategia. Por tanto, debe haber (al menos) un indicador por cada objetivo estratégico.
3. Los indicadores de nivel o estado permiten conocer la **situación** alcanzada en los distintos ámbitos objetivo pero son insuficientes para conocer las causas o anticipar las tendencias. Por ello es recomendable contar con indicadores que midan las **presiones o riesgos** subyacentes y la idoneidad de las respuestas aplicadas.
4. Además de los indicadores estratégicos (ligados a los objetivos clave), las actuaciones previstas en la estrategia deberán contar con sus propios indicadores de proceso, de modo que sea posible evaluar el grado de cumplimiento de los compromisos asumidos.

²⁴ Así, el Índice de Bienestar de Prescott-Allen's combina mediciones del bienestar social y del estado de los ecosistemas y se descompone en otros dos índices: el índice de Bienestar Humano y el índice de Salud de los ecosistemas (Prescott-Allen, Robert, , *The Wellbeing of Nations*, Washington D.C., Island Press, 2001). Por su parte, el Grupo consultivo sobre Desarrollo Sostenible, en colaboración con la Comisión de Desarrollo Sostenible (CDS) de Naciones Unidas ha elaborado un conjunto de indicadores («Dashboard of Sustainable Development Indicators», 2002) que gira en torno al marco de indicadores de la CDS, incluyendo medidas agregadas del entorno ambiental, de cuestiones sociales, de la economía y del nivel institucional, así como un promedio de los cuatro. El índice de sostenibilidad ambiental, resultado de una iniciativa del *World Economic Forum* y del trabajo conjunto de las Universidades de Yale y Columbia es un índice que aunque sólo tiene en cuenta factores ambientales, marca unas directrices de *lógica interna* que son fácilmente extrapolables a los objetivos de sostenibilidad económica (crecimiento de la renta per cápita y del empleo) y social, (distribución de renta, nivel de pobreza, nivel de criminalidad, inmigración...). *World Economic Forum*, Yale Center for Environmental Law and Policy, and CIESIN, 2002 Environmental Sustainability Index, February 2002. (<http://www.ciesin.columbia.edu/indicators/ESI>) Finalmente, la Huella ecológica, calculada por el Instituto Redefining Progress, supone una cuarta alternativa.

5. Resulta igualmente recomendable, en aras de la capacidad de comunicación, elaborar **indicadores sintéticos** que, mediante un sistema de ponderación, reflejen la contribución (importancia) de cada aspecto medido en relación con el campo temático cubierto, llegando eventualmente a un *único* indicador que refleje la evolución de la sostenibilidad del país. En este contexto, recomendamos al Gobierno Vasco el atento seguimiento de los progresos de la UE en la elaboración de Indicadores Sintéticos para la posterior incorporación al marco vasco de los criterios pertinentes.

2.5.2 Informes de seguimiento y evaluación

Planteamiento del tema

Las estrategias de sostenibilidad se definen para horizontes a largo plazo (20 ó 25 años). Sin embargo, su gestión debe evaluarse periódicamente (anualmente) y ajustarse de forma subsiguiente (v.g., cada 4 años) en función tanto del éxito o fracaso relativo de sus propuestas como del cambio de circunstancias del entorno.

La evaluación debe recoger tanto el cumplimiento de las previsiones de la Estrategia (*compromisos* asumidos) como la pertinencia de las medidas seleccionadas: la estrategia será un fracaso si no se alcanzan sus metas aún cuando se haya cumplido el 100% de sus compromisos. En consecuencia, la evaluación debe medir el efecto o impacto de las actuaciones previstas y llevadas a cabo según la Estrategia, analizando la relaciones causa-efecto.

Un aspecto crucial de la evaluación es la credibilidad del organismo que la lleva a cabo. Por tanto, sin perjuicio de que el Gobierno realice sus informes de seguimiento, es necesario que exista también una evaluación hecha desde un órgano independiente del ejecutivo para garantizar su objetividad y evitar la autocomplacencia, bien sea por un organismo ad hoc (v.g., el ejemplo británico) o por una Comisión parlamentaria. Esta última opción resulta coherente con la responsabilidad que se preconiza para el Parlamento como instancia última en la que se debe aprobar la Estrategia (y, por tanto, realizar su seguimiento).

La situación en el caso de la CAPV

El seguimiento de la EAVDS descansa en la monitorización de un panel de indicadores y en la realización de informe anual de seguimiento del cumplimiento de los compromisos del Gobierno. Ambas actividades generan sus correspondientes publicaciones.

Los **Informes anuales de Sostenibilidad Ambiental** que elabora el Departamento de Medio Ambiente representan un encomiable esfuerzo de rendición de cuentas en relación con **compromisos** asumidos en la Estrategia, que no tiene parangón en el seguimiento de otros planes del ejecutivo autonómico. Sin embargo, presentan varios aspectos mejorables:

- En la medida en que se centran en la evaluación del grado de consecución de los compromisos, en su mayor parte programáticos, la evaluación es básicamente subjetiva (*grado de avance*) y depende de la información suministrada por los Departamentos responsables de su cumplimiento.
- Por otro lado, no se analiza el nexo causal entre el cumplimiento de las metas ambientales (reflejado en los resultados que arrojan los indicadores medioambientales) y las acciones llevadas a cabo, por lo que la evaluación sólo determina el grado de cumplimiento de los compromisos de la Administración Pública, pero no su adecuación o pertinencia en relación con los fines proclamados y programados. No son, por tanto, útiles para introducir mejoras (nuevas medidas) en la estrategia.
- Su mayor debilidad radica en que, al no ser realizados por una entidad independiente son poco críticos con la acción del Gobierno y adolecen de cierta complacencia.

La EAVDS asigna a **la Comisión Ambiental del País Vasco** la tarea de realizar un informe anual acerca del grado de coordinación y cumplimiento alcanzados en el logro de los compromisos cuyo resultado, de realizarse, no se conoce.

Experiencias y mejores prácticas

La Unión Europea, Alemania y Gran Bretaña presentan claros ejemplos de buenas prácticas:

- El Consejo Europeo ha establecido una práctica interesante, que es la de revisar en su sesión de primavera *todas las dimensiones del desarrollo sostenible*. A esos efectos la Comisión elabora un Informe sobre la base de una lista reducida de indicadores estructurales, si bien no resulta exagerado añadir que realiza un mayor seguimiento de los cambios propuestos en la Estrategia de Lisboa que en la de Gotemburgo.
- En Alemania es el Consejo de Desarrollo Sostenible quien realiza el seguimiento de la sostenibilidad (en 2004 se ha publicado el primer informe), que es bienal. Realiza el seguimiento de los cambios registrados por los 21 indicadores clave. Cubre no solamente las contribuciones que ha hecho el Gobierno Federal sino también otros actores (por ejemplo los *Länder*, los municipios y las empresas) para alcanzar los objetivos de la estrategia, y propicia la participación en un debate público a través del correo electrónico, cartas y *chats*. Es misión del informe advertir de forma temprana sobre las tendencias insostenibles observadas.
- En Gran Bretaña la estrategia británica cuenta con mecanismos claros para el seguimiento, comunicación y revisión de la estrategia, cuya responsabilidad recae sobre el DEFRA. Los avances de los indicadores de cabecera se publican en los informes anuales, titulados *Alcanzando una mejor calidad de vida*. Por su lado, el Comité de Auditoría Medioambiental (EAC) del **Parlamento** revisa los impactos de las políticas y las acciones de todos los departamentos sobre el desarrollo sostenible. Además, la Comisión de Desarrollo Sostenible ha efectuado su propia revisión de los cinco últimos años de estrategia, concebida como un comentario sobre el informe de evaluación realizado por el Gobierno y como una contribución a la próxima revisión de la estrategia británica y las homónimas escocesa, galesa y norirlandesa.
- En los Países Bajos todos los años el gobierno debe organizar un debate para tratar la evolución del desarrollo sostenible (planes nacional e internacional) e informar al parlamento sobre la evolución del programa de acción, incluyendo los pasos dados hacia las acciones y acuerdos integrados en el programa y resultados obtenidos; la extensión de los esfuerzos y las acciones a emprender; los resultados del mencionado debate público; y las lecciones aprendidas del trabajo en el desarrollo sostenible. La principal crítica que se le hace es que al no existir objetivos cuantitativos resulta difícil informar sobre los avances. Pero el Gobierno considera que el desarrollo sostenible es un *proceso*, más que un *destino*.
- En Dinamarca la estrategia es poco precisa sobre la manera en que se realizará el seguimiento de sus resultados, más allá de señalar que se harán informes periódicos para evaluar si los resultados obtenidos van en la dirección del desarrollo sostenible. Esto contrasta con la obligación de los ayuntamientos de informar cada cuatro años sobre su actividades de Agenda Local 21.
- En Suecia la revisión de la estrategia de 2002 es realizada por el Ministerio de Medio Ambiente, a partir de los avances facilitados por cada Ministerio en su propio ámbito. En el caso de estos objetivos medioambientales, es el *Consejo de Objetivos Medioambientales* (establecido en 2002) quien hace el seguimiento de las acciones llevadas a cabo, y cada año publica un informe en el mes de junio. Cada 4 años el Consejo llevará a cabo una evaluación en profundidad, evaluando avances y proponiendo medidas.
- En Escocia el seguimiento de la estrategia es desarrollado por un Subcomité del Gabinete para la Escocia Sostenible, que debe informar anualmente al gabinete.
- En Renania del Norte-Westfalia los resultados documentados de los seis grupos de trabajo no proponen formas de monitorizar y evaluar el proceso, lo que resulta una debilidad del proceso, aún no aprobado formalmente.
- La estrategia valona se plantea objetivos y acciones para períodos de tiempo muy cortos (dos años), lo que hace necesaria su revisión y adaptación continua. La debilidad reside en que la parte operacional (fichas-acciones) carece de las necesarias inte-

raciones con los proyectos concretos y éstos con los objetivos.

Recomendación para una estrategia vasca de desarrollo sostenible:

1. La aplicación de un sistema de mejora continua a las formulaciones estratégicas a largo plazo requiere que la implantación de la Estrategia Vasca de Desarrollo Sostenible vaya seguida por un plan de evaluación periódica del estado de la sostenibilidad del País Vasco en el que se analice sistemática y críticamente no sólo el cumplimiento de los compromisos asumidos sino el grado de avance en los resultados obtenidos (en relación con los objetivos marcados), y que en consecuencia sirva para identificar aspectos de mejora a partir de un análisis causal de las circunstancias.
2. La evaluación, al igual que la Estrategia, debe referirse a la sostenibilidad de la CAPV. Por tanto, es deseable que su ámbito abarque todos los ámbitos de actuación de la Administración Pública (Gobierno, Diputaciones, Ayuntamientos), todas sus dimensiones (económica, social, ambiental) y todos los problemas identificados como **prioritarios**.
3. Resulta altamente deseable que la evaluación no sea un ejercicio interno del Ejecutivo. En aras de la objetividad resulta preferible que sea ejecutada o comisionada por un órgano independiente del Gobierno y que, en todo caso, sea presentada públicamente y debatida en el seno del Parlamento.

3. Conclusiones finales: diez pasos

La Estrategia Ambiental Vasca de Desarrollo Sostenible (EAVDS) fue aprobada en junio de 2002 con una vigencia para el periodo 2002-2020. La programación medioambiental recogida en el Programa Marco Ambiental 2002-2006 ha sido recientemente revisada con la aprobación en junio 2007 del PMA 2007-2010. La experiencia de los países con más tradición sugiere que los avances en esta materia deben plantearse de forma progresiva. En este sentido, la EAVDS ha supuesto un avance considerable en la gestión pública de la sostenibilidad ambiental. En este proceso, el siguiente paso debe dirigirse hacia la incorporación junto con las consideraciones medioambientales de las consideraciones económicas y sociales en una Estrategia Vasca de Desarrollo Sostenible integral.

En este trabajo se han realizado una serie de recomendaciones de cara a la formulación de una futura Estrategia Vasca de Desarrollo Sostenible de estas características, basadas en el cumplimiento de diez pasos que se han definido como básicos:

Recomendación para una estrategia vasca de desarrollo sostenible:

1. Incardinar la Estrategia Ambiental Vasca de Desarrollo Sostenible dentro de una concepción más amplia de desarrollo sostenible, en la que la integración e interrelación de la dimensión ambiental y de las dimensiones social y económica sea real y efectiva, de forma que permita avanzar en la urgente desmaterialización de la actividad económica que propugna la Estrategia Revisada de Desarrollo Sostenible de la Unión Europea.

2. Dotar a la elaboración de la Estrategia de Desarrollo Sostenible Vasca de un liderazgo capaz de imprimir las dosis de compromiso e impulso gu-

bernamentales necesarios y atribuir la elaboración de la misma a las estructuras orgánicas de la administración vasca adecuadas a su naturaleza y contenidos.

3. Garantizar la coordinación interinstitucional en la elaboración de la estrategia y en su implementación y seguimiento, asegurando la incorporación efectiva al proceso y la asunción de planteamientos por parte de las Diputaciones Forales. Asimismo resulta recomendable articular mecanismos que garanticen la participación de las administraciones locales en estos procesos, sin olvidar la visión comarcal o supramunicipal de la sostenibilidad.

4. Otorgar un estatus adecuado a la Estrategia de Desarrollo Sostenible mediante su discusión y aprobación en el Parlamento con un elevado grado de consenso.

5. Reforzar los mecanismos de participación social en la **elaboración** de la estrategia y no sólo en su refrendo.

6. Establecer una mecánica de **consulta sistemática**, formal y transparente a los *agentes interesados*, haciendo evidentes también los resultados prácticos de las consultas. Extender la práctica de las consultas formales a todos los procedimientos regulatorios de importancia, como pauta habitual de un nuevo estilo de gobernanza.

7. Crear un foro de perfil marcadamente técnico e independiente del Gobierno que asesore durante la elaboración de la misma y en su seguimiento y evaluación

8. Fortalecer la implicación de los Departamentos en la gestión sostenible, estableciendo los procedimientos administrativos pertinentes para reforzar la visión integral de la sostenibilidad, incorporando *especialistas en desarrollo*

sostenible y elaborando *estrategias sectoriales de desarrollo sostenible* que identifiquen claramente sus problemas principales, sus objetivos y sus planes de actuación a modo de *despliegue* de la EVDS.

9. Ligar más estrechamente los objetivos a los indicadores, y los resultados con las acciones, estable-

ciendo una jerarquía de información desde el detalle pormenorizado a la agregación máxima relevante.

10. Establecer una mecánica de evaluación independiente del cumplimiento de la estrategia y del estado de la sostenibilidad, que, de forma coherente con su estatus de aprobación, involucre también al Parlamento.