

ANEXO

Colección Estudios e Informes

Documentación de Apoyo del CES Vasco

Para la redacción del estudio
«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

ANEXO

Colección Estudios e Informes

Documentación de Apoyo del CES Vasco

Para la redacción del estudio
«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-1678-08

1. Índice

	<i>Página</i>
1. INTRODUCCIÓN	7
1.1 Planteamiento del estudio.....	7
1.1.1 Definición y objetivos del estudio.....	7
1.1.2 Metodología.....	7
1.1.3 Plan de etapas.....	10
1.2. El desarrollo sostenible: Una visión histórica global.....	10
1.2.1. Origen y evolución del concepto.....	10
1.2.2. La aplicación del concepto a escala de los gobiernos.....	18
1.2.3. El Desarrollo Sostenible a escala local.....	23
1.2.4. La empresa y el Desarrollo Sostenible.....	25
1.2.5. A modo de conclusión.....	27
2. LA ESTRATEGIA EUROPEA DE DESARROLLO SOSTENIBLE	29
2.1. Evolución de la Política ambiental europea hacia la sostenibilidad.....	29
2.1.1. Tres etapas.....	29
2.1.2. El desarrollo sostenible en los Tratados Europeos y los Programas de Acción Ambiental.....	33
2.1.3. De los objetivos a las estrategias europeas.....	36
2.2. La integración del medio ambiente en las políticas de la Unión: el proceso de Cardiff.....	37
2.3. La estrategia de la Unión Europea para un desarrollo sostenible.....	49
2.3.1. La Estrategia de Lisboa por el crecimiento y el empleo.....	49
2.3.2. La agenda social europea.....	50
2.3.3. Estrategia Europea de Desarrollo Sostenible.....	51
2.3.4. La dimensión mundial de la Estrategia europea.....	55
2.4. Instrumentos de evaluación en materia de sostenibilidad.....	55
2.4.1. Una visión de conjunto.....	55
2.4.2. La evaluación ambiental estratégica.....	56
2.4.3. La evaluación del impacto.....	57
2.5. Procedimientos de integración horizontal y vertical.....	60
2.6. Indicadores para el seguimiento de la estrategia europea de desarrollo sostenible.....	63
2.7. Evaluación de la aplicación y revisión de la estrategia europea de desarrollo sostenible.....	66
2.8. La revisión de la Estrategia Europea de Desarrollo Sostenible.....	67
2.9. Conclusiones.....	75
3. ESTRATEGIAS DE DESARROLLO SOSTENIBLE EN EUROPA: ESTUDIO DE CASOS	82
3.1. Contexto del estudio.....	82
3.2. Casos analizados.....	83
3.2.1. Dinamarca.....	83
3.2.2. Suecia.....	85
3.2.3. Países Bajos.....	88

3.2.4. Alemania	90
3.2.5. Valonia.....	93
3.2.6. Reino Unido.....	96
3.2.7. Escocia.....	99
3.2.8. Cataluña	102
3.2.9. Renania del Norte – Westfalia.....	104
3.3. Experiencias destacables y mejores prácticas.....	107
3.3.1. Proceso de preparación.....	108
3.3.2. Cobertura, Integración e Instrumentos.....	110
3.3.3. Indicadores y Mecanismos de seguimiento y evaluación.....	112

4. LA ESTRATEGIA AMBIENTAL VASCA DE DESARROLLO SOSTENIBLE	117
4.1. Contexto.....	117
4.1.1. La Ley 3/1998 General de Protección del Medio Ambiente y el Programa Marco Ambiental	117
4.1.2. Compromiso por la Sostenibilidad.....	117
4.2. La estrategia ambiental vasca de desarrollo sostenible	118
4.2.1. Hitos documentales en el proceso de elaboración	118
4.2.2. Contenido: Metas y condiciones necesarias.....	120
4.3. Procesos de participación.....	125
4.4. Integración	127
4.4.1. Integración horizontal.....	127
4.4.2. Integración vertical.....	133
4.5. Instrumentos	135
4.5.1. Evaluación Conjunta de Impacto Ambiental.....	135
4.5.2. Acuerdos Voluntarios	135
4.5.3. Instrumentos de mercado	136
4.5.4. Otras iniciativas voluntarias	136
4.6. Seguimiento y evaluación de la EAVDS.....	136
4.6.1. Información ambiental	136
4.6.2. Indicadores Ambientales.....	137
4.6.3. Informes de Sostenibilidad Ambiental	137
4.7. Conclusiones	138

1. Introducción

1.1. Planteamiento del estudio

1.1.1. Definición y objetivos del estudio

La consecución de un desarrollo sostenible se ha erigido en uno de los objetivos de la Unión Europea tras la firma del Tratado de Ámsterdam, matizando de este modo las características del objetivo tradicional de progreso económico y social.

La política europea es una referencia insoslayable de la actuación de las Administraciones Vascas en materia ambiental, por lo que en opinión del CES resulta necesario llevar a cabo un análisis en profundidad de la estrategia impulsada por la Comisión Europea. La finalidad de un ejercicio tal es obtener una visión tan precisa como sea posible de la dirección en la que están avanzando en nuestro entorno las políticas que, además de la sostenibilidad económica y social buscan la sostenibilidad ambiental. En última instancia, se pretende extraer consecuencias y recomendaciones de cara a un futuro planteamiento en la CAPV de una estrategia de sostenibilidad que, complementando la que ya está planteada en la dimensión ambiental, aborde también —de forma integrada— las dimensiones económica y social.

Se trata, por tanto, de un trabajo que busca **establecer pautas operativas** para la elaboración de una Estrategia de Desarrollo Sostenible de la CAPV que integre las dimensiones económica, social y medioambiental.

Para alcanzar este objetivo último se establecen como objetivos instrumentales los siguientes:

1. Caracterizar los significados y ámbitos de aplicación del concepto de desarrollo sostenible, identificando implicaciones aplicables al caso del País Vasco.
2. Analizar, caracterizar y evaluar las pautas marcadas por la UE en su definición de Estrategia de Desarrollo Sostenible y desarrollos posteriores (actuales y en curso de preparación), con objeto de cla-

rificar sus implicaciones para la formulación y desarrollo de las políticas del País Vasco (enfoques, objetivos, instrumentos, actuaciones).

3. Llevar a cabo un estudio comparado de experiencias de formulación e implementación de estrategias de desarrollo sostenible en una serie de países o regiones que se consideren exponente de buenas prácticas, identificando las claves de su éxito y extrayendo las lecciones oportunas para el caso vasco.

4. Identificar a la luz de las experiencias europeas y las peculiaridades institucionales (competencias), económicas y sociales del País Vasco la agenda de temas prioritarios, los ámbitos de actuación (políticas), los agentes relevantes o de interés (stakeholders) sobre los que debería pivotar el proceso así como sus expectativas, necesidades y condicionantes (actitudes) para que desempeñen un papel activo (colaboración institucional y público-privada) en la definición e implantación de la EDS vasca.

5. Evaluar los aciertos de la formulación de la Estrategia Ambiental Vasca de Desarrollo Sostenible y de su implementación, a la vista de la estrategia europea y de las mejores prácticas y lecciones aprendidas de los casos europeos.

6. Elaborar propuestas y recomendaciones de actuación con los pasos a dar («hoja de ruta») como conjunto estructurado de pautas para establecer, implantar y hacer operativa una EDS en la CAPV.

1.1.2. Metodología

El plan de trabajo consta de cuatro componentes básicos:

1. **Análisis** exhaustivo del proceso de formulación y de implementación de la política de la Unión Europea, de sus procedimientos operativos y de los instrumentos disponibles.

2. **Estudio comparado** de las políticas de una serie de gobiernos nacionales y subnacionales de la Unión Europea.
3. **Análisis** comparado de la Estrategia Ambiental Vasca de Desarrollo Sostenible (EAVDS) y de los principales programas políticos de las Administraciones Vascas con incidencia directa en la sostenibilidad.
4. **Extrapolación** de las directrices y lecciones de las experiencias europeas a las circunstancias específicas del caso vasco (su ajuste a la realidad institucional, ambiental, económica y social del País Vasco).

Los cuatro componentes reposan sobre (i) el análisis documental y (ii) el conocimiento experto sobre los procesos citados.

El análisis documental utiliza como *materia prima*:

- Documentos en los que consta la formulación de las estrategias, políticas, instrumentos, directrices, etc., por un lado, e

- Informes de seguimiento, ejecución, implementación o equivalentes, por otro.

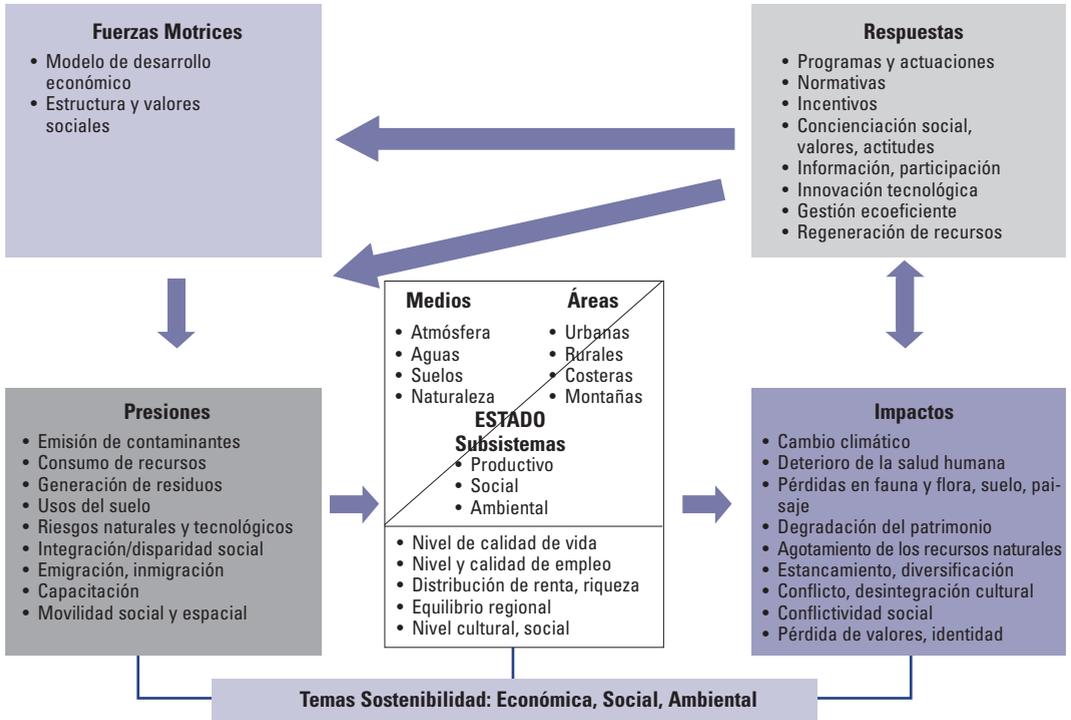
En ambos casos se recurre tanto a informes oficiales (*gubernamentales*) como a emitidos por entidades críticas independientes. No se realiza, por tanto, una evaluación propia de las políticas seguidas a partir de datos originales de **resultados**.

Un inconveniente predecible pero imposible de soslayar es la *juventud* de todos los programas formales de sostenibilidad, que limita necesariamente la perspectiva temporal de la evaluación del éxito de las políticas.

Por su parte, el análisis experto va más allá del texto escrito para identificar las dificultades, utilización real (como diferente de la meramente formal) de los procedimientos establecidos, etc. y que sólo el conocimiento personal deja traslucir.

Se ha previsto igualmente la realización de **dos misiones de campo** para realizar entrevistas *in situ* con

TEMAS SOSTENIBILIDAD: ECONÓMICA, SOCIAL, AMBIENTAL



agentes cualificados: v.g., Bruselas (Comisión Europea) y Copenhague (Agencia Medioambiental Europea).

El análisis documental requiere un procedimiento ordenado de extracción de información para el cual se proponen dos instrumentos o métodos de trabajo:

A. El modelo causal como herramienta para interpretar campos de estudio comparativo

Para asegurar una visión global de conjunto se utilizará como elemento guía de la interpretación el llamado Modelo Causal (DPSIR por sus iniciales en inglés), que busca los nexos entre:

- Fuerzas sociales motrices (agentes) características del territorio.
- Presiones de distintos tipos que esas Fuerzas ejercen sobre los grupos sociales (componente social) y sobre la calidad del medioambiente (componente ambiental)
- Estado o Situación de los grupos sociales característicos de la CAPV y de los distintos medios que conforman el entorno, paisaje y biodiversidad del territorio.
- Impactos que se detectan en ambos espacios (social y medioambiental) sobre los que se debe actuar en pos de esa sostenibilidad
- Respuestas o soluciones que tanto desde los agentes públicos como desde los privados y el propio público o ciudadano se están asumiendo o dando para prevenir y corregir esos impactos así como para mantener, mejorar y regenerar la calidad de vida y la calidad del entorno

Esta herramienta permitirá mantener un punto de vista homogéneo en la evaluación de los distintos casos.

B. El proceso de Benchmarking como herramienta para comparar elementos del ciclo de desarrollo estratégico de un programa o política

El *Benchmarking* como herramienta de análisis procedimental se centra en identificar típicamente cuestiones como las siguientes:

- Qué se ha realizado
- Cómo se ha realizado
- Por qué se ha actuado así o se ha pospuesto a futuro
- Cuáles son los factores de relación entre agentes que han conducido al éxito

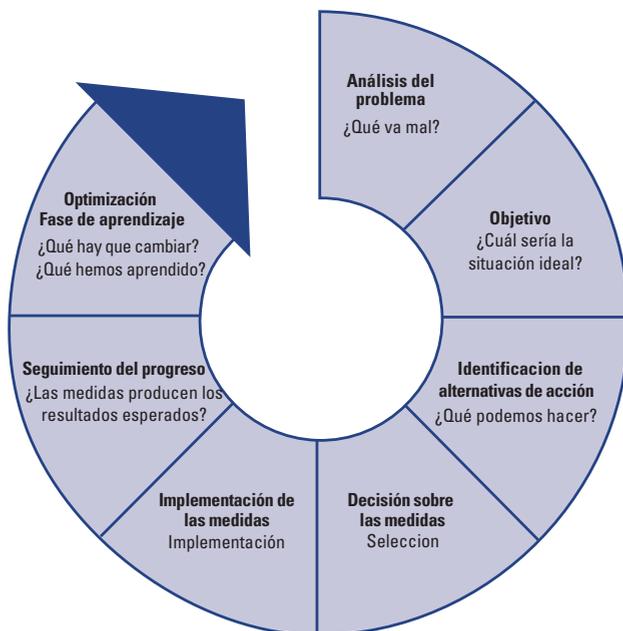
Las estrategias de desarrollo sostenible no han alcanzado el grado de madurez de otras políticas. Por eso la comparación se centrará en las fases de desarrollo estratégico de la política, destacando las diversas etapas del «ciclo de desarrollo de un todo programa» (PRITTWITZ 1994), que es una versión ampliada del célebre ciclo PDCA de mejora continua:

1. Análisis del problema (¿Qué está mal? ¿Qué queremos evitar?);
2. Definición de los objetivos (¿Cuál es la situación ideal?);
3. Consideración de las medidas apropiadas para solucionar el problema y alcanzar el objetivo deseado (¿Qué se puede hacer?);
4. Selección y decisión sobre las medidas (¿Qué queremos hacer?);
5. Puesta en práctica (implementación de las medidas (¡Hagámoslo!));
6. Monitorización de los avances o de la situación general (¿se obtienen los resultados esperados?), y finalmente
7. Revisión de la política o estrategia (¿Qué hay que cambiar? ¿Qué lecciones hemos aprendido?).

Normalmente no va a ser posible utilizar una medición cuantitativa para comparar las distintas estrategias, ya que las estrategias nacionales y subnacionales tendrán objetivos e indicadores de seguimiento diferentes. Por lo tanto la comparación recurrirá a un marco cualitativo de análisis.

Por otro lado, los objetivos económicos, sociales y ambientales de una estrategia de desarrollo sostenible se conectan con las distintas políticas que se

EL CICLO DE LOS PROGRAMAS (PRITZWITZ V. VON, POLITIKANALYSE. OPLADEN, 1994)



implementan en cada región o país. Tanto las políticas como los marcos institucionales son muy diversos y numerosos, por lo que sólo se identificarán sus rasgos más distintivos, innovadores o relevantes, que sean relevantes para una implantación exitosa del cambio estructural.

1.1.3. Plan de etapas

Los objetivos del proceso se desarrollarán en **cuatro fases**.

La **Fase I** se centra en la fijación de los aspectos conceptuales del desarrollo sostenible y en el análisis de la estrategia europea y da lugar a dos documentos o capítulos del informe final:

- El primero recoge el planteamiento general del estudio y la metodología que se va a seguir, junto con la definición conceptual del desarrollo sostenible, su gestación y evolución.
- El segundo informe incluirá el análisis referente a la estrategia de desarrollo europea.

La **Fase II** cubre el estudio comparado, que se inicia con la revisión de criterios de selección y la elaboración detallada del esquema de comparación y evaluación.

En la **Fase III** se evalúa la estrategia ambiental vasca.

Finalmente, la **Fase IV** constituye la fase culminante del trabajo acometido, abarcando la definición de propuestas y recomendaciones del CES Vasco para la elaboración de una estrategia integral de desarrollo sostenible para la CAPV, la redacción de las conclusiones y del informe final editable.

1.2. El desarrollo sostenible: Una visión histórica global

1.2.1. Origen y evolución del concepto

Hablar de *sostenibilidad* y de *desarrollo sostenible* está de moda; en la práctica cualquier iniciativa lleva añadida, en estos momentos, el calificativo de *sostenible*. Pero ¿se comprenden realmente las im-

plicaciones y exigencias de un *desarrollo social y económico sostenible*?

En 1987, el conocido Informe Brundtland¹ supuso una llamada para cambiar nuestras acciones y hacer las cosas de modo diferente. Sin embargo, quince años después, sus implicaciones distan mucho de estar conscientemente asumidas por todos. Por eso, resulta pertinente iniciar este trabajo con un examen retrospectivo del origen y evolución del propio concepto de *Desarrollo Sostenible*.

El Desarrollo Sostenible no es una idea nueva, pues 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. Lo que es nuevo, es la articulación de esta idea en el contexto de una sociedad global, industrial y de información.

Los primeros posicionamientos al respecto tuvieron su origen durante los años sesenta debido a la preocupación existente sobre el deterioro medioambiental y sus efectos sobre la salud. La publicación del libro *Silent Spring*² suele considerarse el principio del movimiento moderno preocupado por el medio ambiente. Fundamentalmente este libro describía los impactos de los pesticidas (especialmente el DDT) en los seres vivos – incluidos los humanos – lo cual suscitó un gran interés acerca del creciente desequilibrio existente.

Los años setenta

Preocupación por la degradación ambiental

Como fruto de estas primeras preocupaciones aparecieron una serie de informes que subrayaban la urgente necesidad de adoptar y asumir nuevas acti-

tudes. Así, en **1972** se celebró la primera conferencia internacional sobre el medio ambiente, la **Conferencia de las Naciones Unidas** sobre el Medio Ambiente Humano, celebrada **en Estocolmo** y donde participaron 113 naciones así como otras partes interesadas con el objeto de debatir cuestiones de preocupación común³.

La Conferencia de Estocolmo de 1972 centraba la atención especialmente en temas relacionados con la degradación ambiental y la contaminación transfronteriza. Este último concepto era muy importante y novedoso en la medida en que dejaba entrever que la contaminación no reconocía los límites políticos o geográficos, afectando a los países, regiones y pueblos más allá del los lugares de origen.

Los resultados más importantes de la Conferencia fueron la designación del 5 de junio como Día Mundial del Medio Ambiente, los 26 principios para la Conservación de la Naturaleza, la protección de las especies y los derechos humanos, así como, la creación del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA)⁴.

Los límites del crecimiento

Esta primera llamada de atención, limitada a los efectos e impactos de la polución por sustancias industriales, coincidió en el tiempo con un estudio sobre las tendencias y los problemas económicos que amenazaban a la sociedad global. Los resultados fueron publicados en marzo de 1972 bajo el título **Los Límites del Crecimiento**⁵, encargado por el **Club de Roma** en 1970 a un grupo de investigadores del *Massachusetts Institute of Technology* (MIT) bajo la dirección del profesor Dennis L. Meadows.

¹ *Nuestro Futuro Común*, Informe de la Comisión Brundtland, Naciones Unidas, 1987.

² Rachel Carson, 1962.

³ United Nations Conference on the Human Environment. Stockholm from 5 to 16 June 1972 <http://www.unep.org/Documents/Default.asp?DocumentID=97&ArticleID=1503>

⁴ El Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) es «la voz del medio ambiente» dentro del organigrama de Naciones Unidas.

⁵ *The Limits of Growth*. Dennis L. Meadows et al. Universe Books, New York, 1972

Los resultados eran sumamente pesimistas: como consecuencia de la disminución de los recursos naturales, hacia el año 2000 se produciría una grave crisis en las producciones industrial y agrícola, que invertirían el sentido de su evolución. Así mismo, la población alcanzaría un máximo histórico a partir del cual disminuiría rápidamente. Finalmente, se apuntaba que hacia el año 2100 se alcanzaría un **estado estacionario** con producciones industriales y agrícolas *per cápita* muy inferiores a las existentes a principios del siglo XX:

«Si se mantienen las tendencias actuales de crecimiento de la población mundial, industrialización, contaminación ambiental, producción de alimentos y agotamiento de los recursos, este planeta alcanzará los límites de su crecimiento en el curso de los próximos cien años. El resultado más probable sería un súbito e incontrolable descenso tanto de la población como de la capacidad industrial».

Este informe planteaba, por tanto, no ya la contaminación como la principal presión sobre el planeta, sino el agotamiento de los recursos y, con ello, el agotamiento del propio modelo de desarrollo económico imperante.

Aun siendo criticado de inmediato, tuvo un efecto positivo en la medida en que el informe estableció una relación causal entre la degradación ambiental y social y el desarrollismo imperante.

Como conclusión puede decirse que durante los años setenta las preocupaciones se centraban fundamentalmente en contener los problemas ambientales, disminuir los riesgos para la salud, y proteger las especies y hábitat amenazados desde un enfoque puramente sectorial.

Los años ochenta

Estrategias mundiales para la conservación

La década de los ochenta sirvió para constatar que los daños al medio ambiente tenían una dimensión planetaria y para extender la preocupación por la conservación de los recursos naturales.

Así, durante esta década se confirmó que las cuestiones ambientales eran sistémicas y que para atenderlas se requería de estrategias a largo plazo, de acciones integradas y de la participación de todos los países y todos los miembros de la sociedad. Esto se reflejó en la **Estrategia Mundial para la Conservación**, uno de los documentos primordiales que ayudaron a redefinir el ambientalismo posterior a Estocolmo.

La Estrategia, lanzada en 1980 por la IUCN⁶, reconoció que para atender los problemas ambientales era necesario realizar un esfuerzo a largo plazo e integrar los objetivos de desarrollo y medio ambiente:

*«Este es 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. **La meta es un desarrollo que sea sostenible.** Hoy puede parecer visionario, pero es alcanzable. Para un número cada vez mayor de personas también se presenta como la única opción razonable»⁷.*

Por otro lado, el **Convenio de Viena para la Protección de la Capa de Ozono**⁸, acordado en 1985, sentó las bases para adoptar *«medidas apropiadas... para proteger la salud humana y el medio ambiente contra los efectos adversos resultantes o que puedan resultar de las actividades humanas que modifiquen o puedan modificar la capa de ozono»*. Este acuerdo se materializó dos años después (septiembre de 1987) en la firma del **Protocolo de**

⁶ Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza. Organismo fundado en 1948 con el nombre de Unión Internacional para la Protección de la Naturaleza (IUPN). En 1956 adoptó el nombre de Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y los Recursos Naturales, reducido IUCN -The World Conservation Union en 1990.

⁷ World Conservation Strategy, IUCN, UNEP y WWF 1980. <http://www.iucn.org/>

⁸ <http://www.unep.org/ozone/spanish/vc-text-sp.pdf>

Montreal⁹, donde se adoptaron medidas concretas que constituyen un ejemplo exitoso de la colaboración internacional para solucionar un problema de dimensión mundial. Es, a la vez, una implicación de la tecnología alternativa o limpia en la resolución de los problemas de contaminación industrial.

El desarrollo «sustentable»

Así mismo, y como resultado de la mayor conciencia existente sobre el deterioro ambiental y sus repercusiones globales, la Asamblea General de las Naciones Unidas estableció en 1984 la **Comisión Mundial del Medio Ambiente y del Desarrollo**, presidida por la primera ministra de Noruega Gro Harlem Brundtland.

Uno de los encargos para la Comisión fue que ésta trabajara en la relación existente entre desarrollo económico y el medio ambiente, términos aparentemente contradictorios pues se creía que la preocupación por el medio ambiente disminuiría el desarrollo económico de los países. Efectivamente, durante su análisis la Comisión observó que muchos ejemplos de «desarrollo» conducían a aumentos en términos de pobreza, vulnerabilidad e incluso 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 acciones reflejen utilidades en las hojas de balance de nuestra generación, pero implican que nuestros hijos heredarán pérdidas».

Sin embargo, la Comisión concluyó diciendo que el binomio desarrollo económico-medio ambiente era indisoluble y que no debía haber contradicción entre ellos. De esta manera, armonizándolos en un nuevo concepto, se definió el *Desarrollo Sustentable o Sostenible* como aquel que:

«garantiza las necesidades del presente sin comprometer las posibilida-

des de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades».

Este nuevo enfoque fue una de las aportaciones del antes citado Informe que, bajo el título *Nuestro Futuro Común*, presentó la Comisión Brundtland en 1987.

El informe planteaba la posibilidad de obtener un crecimiento económico basado en políticas de sostenibilidad. Su esperanza de un futuro mejor era, sin embargo, condicional ya que dependía de acciones políticas decididas que permitieran con inmediatez el adecuado uso de los recursos ambientales para garantizar el progreso humano sostenible y la supervivencia del hombre en el planeta. Este informe, en palabras de la misma Comisión, pretendía ser una llamada urgente en el sentido de que entendía que había llegado el momento de adoptar las decisiones que permitieran asegurar los recursos para sostener a ésta generación y a las siguientes.

Este elemento constituyó un gran avance ya que por primera vez se trazaban directrices para plantear globalmente los diversos problemas relacionados con el medio ambiente.

Los años noventa

La Cumbre de Río

Se llega así a la década de los noventa y, concretamente, al año clave de 1992, cuando se celebra en Río de Janeiro la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (CNUMAD), también conocida como **Cumbre de la Tierra o Cumbre de Río**. Esta conferencia global, celebrada durante el vigésimo aniversario de la primera Conferencia Internacional sobre el Medio Humano (Estocolmo, 1972), reunió a políticos, diplomáticos, científicos, periodistas y representantes de organizaciones no gubernamentales (ONG) de 179 países, en un esfuerzo masivo por reconciliar el impacto de las actividades socio-económicas humanas en el medio ambiente y viceversa.

⁹ <http://www.unep.org/ozone/spanish/montreal-sp.shtml>

La Cumbre de Río asumió el concepto de desarrollo sostenible como un objetivo factible en todo el mundo, ya fuese a escala local, nacional, regional o internacional. Así mismo, reconoció que la integración y el equilibrio de los intereses económicos, sociales y medio ambientales a la hora de satisfacer nuestras necesidades era vital para preservar la vida en el planeta. También reconoció que para conseguir este tipo de integración y equilibrio entre las dimensiones económica, social y medio ambiental se necesitarían nuevas perspectivas de cómo producimos, cómo consumimos, cómo vivimos, cómo trabajamos, cómo nos relacionamos y cómo tomamos decisiones.

El logro más importante de la Cumbre de Río 92 fue la adopción por parte de todos los gobiernos presentes del **Programa 21** o Plan de Acción 21 denominado más genéricamente como **Agenda 21**¹⁰. Esta Agenda constituía un plan global de acción que debía ser puesto en marcha por los gobiernos, las instituciones de desarrollo, los organismos de la ONU y los grupos de sectores independientes en todos los ámbitos y campos donde la actividad humana afecta al medioambiente.

Estructurado el Plan en capítulos – de ahí el nombre de Agenda -, cada uno de ellos presentaba un análisis de situación, exponía estrategias y soluciones a poner en marcha y establecía los medios necesarios, sobre todo financieros para cuatro ámbitos: dimensiones económicas y sociales, conservación y preservación de los recursos, la participación de los grupos principales en una dinámica de cooperación y partenariado y la puesta en marcha de medios transversales para incidir en el desarrollo hacia más durabilidad del mismo.

Así, en esta Agenda 21 se enfocan por vez primera las ideas de que los problemas medioambientales del planeta estaban 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.

Sus recomendaciones iban desde nuevos métodos educativos, hasta nuevas formas de preservar los recursos naturales, pasando por nuevos caminos para participar en el diseño de una economía sostenible. La pretensión global del Programa 21 era ambiciosa, ya que su objetivo era crear un mundo seguro y justo en la que toda existencia fuese digna y plena.

Otros resultados de la Cumbre de gran relevancia posterior fueron las diferentes convenciones-marco que se lanzaron y que confirmaban el compromiso por implicarse los Estados «de forma común pero diferenciada» a la hora de afrontar los problemas medioambientales mundiales:

- La Convención Marco sobre el **Cambio Climático**¹¹ (acuerdo legalmente vinculante, cuyo objetivo principal era la estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero).
- El Convenio sobre **Diversidad Biológica** (CDB)¹² (acuerdo legalmente vinculante para la conservación de la diversidad biológica, del uso sostenible de sus componentes y del reparto justo y equitativo de los beneficios derivados del uso de recursos genéricos) y
- La Declaración de **Principios Forestales**¹³ (conjunto de 15 principios no vinculantes, que rigen la política nacional e internacional para la protección, la administración y el uso más sostenible de los recursos forestales mundiales).

No obstante, el desarrollo de las ideas expuestas en Río se realizó, tras la euforia inicial, con una gran lentitud. Así, en temas específicos, como, por ejemplo, el de la Bioseguridad, no se pudieron adoptar acuerdos hasta febrero 2000 (Protocolo de Cartagena sobre prevención de riesgos biotecnológicos).

¹⁰ <http://www.un.org/esa/sustdev/documents/agenda21/english/agenda21toc.htm>

¹¹ <http://unfccc.int/index.html>

¹² <http://www.biodiv.org/convention/articles.asp?lg=1>

¹³ <http://www.un.org/documents/ga/conf151/aconf15126-3annex3.htm>

La Conferencia terminó con la **Declaración de Río**¹⁴ (conjunto de 27 principios universalmente aplicables para ayudar a guiar la acción internacional basándose en la responsabilidad medio ambiental y económica). En realidad, esta Declaración se centró en advertir sobre los riesgos inherentes a los diferentes conflictos mundiales: «*la paz, el desarrollo y la protección del medioambiente son interdependientes e indisolubles*» (principio 25) y «*las diferencias que impliquen al medioambiente deben ser resueltas pacíficamente*» (principio 26).

El enfoque de Río fue revolucionario. Veinte años después, se reconoce internacionalmente que constituyó un hito decisivo en la implicación de los países a favor de un desarrollo sostenible y en la expresión de los fines y principios fundadores de ese concepto. Además puso en valor una idea que posteriormente se entenderá, en todos los ámbitos sociales e internacionales, como clave: «*el mundo se localiza al mismo tiempo que se mundializa*» (Declaración final de la Conferencia).

Lo asimilado en Río

Después de Río, la ONU ha sido el origen de numerosas conferencias y textos de carácter fundador para un nuevo enfoque sobre el desarrollo mundial extendiendo al ámbito social los objetivos de la sostenibilidad. Algunas que destacan son:

- La Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (ICPD) Cairo. 1994
- La Cumbre Mundial para el Desarrollo Social Copenhague. 1995
- La 4ª Conferencia Mundial sobre las Mujeres. Beijing. 1996.
- Las Conferencias Habitat II sobre los establecimientos humanos. Estambul 1996 y New York 2001 (o Estambul + 5)

- La Cumbre Mundial de la Alimentación organizada por la FAO. Roma. 1996.
- La Cumbre Milenio. Organizada por la propia ONU. 2000.

Pero, en especial, la confirmación de esta extensión al ámbito social de los objetivos de la sostenibilidad se produce en la **Cumbre Mundial para el Desarrollo Social (WSSD)**¹⁵ celebrada en Copenhague la comunidad internacional expresa por vez primera la voluntad de considerar la erradicación de la pobreza, el objetivo del pleno empleo y el fomento de la integración social como temas principales de discusión y propuestas de acción. Además, se explicitó el compromiso de formular y fortalecer políticas y estrategias nacionales dirigidas a la consecución del desarrollo sostenible y a reducir los niveles de pobreza en el menor tiempo posible. La Declaración dice en su apartado 9:

*«Estamos profundamente convencidos de que el desarrollo económico, el desarrollo social y la protección del medio ambiente son componentes de desarrollo sostenible interdependientes y que se fortalecen mutuamente, lo cual constituye el marco de nuestros esfuerzos encaminados a lograr una mejor calidad de vida para todas las personas. Un desarrollo social equitativo que reconozca que los pobres deben tener el poder necesario para utilizar de modo sostenible los recursos ambientales es el fundamento necesario del desarrollo sostenible. También reconocemos que, para sostener el desarrollo social y la justicia social, es necesario un crecimiento económico de amplia base y sostenido, en el contexto del desarrollo sostenible».*¹⁶

Dentro de esta misma corriente favorable a las tesis ya oficiales del desarrollo sostenible se enmarcan las declaraciones realizadas en la creación en

¹⁴ <http://www.un.org/documents/ga/conf151/aconf15126-1annex1.htm>

¹⁵ <http://www.un.org/spanish/esa/socdev/>

¹⁶ Declaración de Copenhague sobre Desarrollo Social. Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social. Copenhague, Dinamarca. 6 a 12 de marzo de 1995.

1994 de la **Organización Mundial del Comercio**, en las que se asume al menos a nivel formal algunas de las tesis de la Declaración de Río, reconociéndose los lazos y ligazones que hay entre el comercio internacional, el medioambiente y el desarrollo. Con esto se pone de relieve otro aspecto del carácter internacional de la problemática ambiental.

También, en 1997 se firma el llamado **Protocolo de Kyoto**¹⁷ principalmente para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero a un nivel inferior en no menos de 5% al existente en 1990 en el plazo de tiempo comprendido entre 2008 y 2012. Aunque fue adoptado en 1997, y hasta la fecha ya ha sido ratificado por más de 70 países, entre los que se cuentan los países de la Unión Europea y Japón, existen otros países de la dimensión de EE.UU. que no lo han ratificado reduciendo así sensiblemente su eficacia.

No obstante, cuando ese mismo año (1997) la Asamblea General de la ONU se reunió con carácter extraordinario para llevar a cabo un examen de los avances realizados al cabo de cinco años tras la Cumbre de la Tierra (**Río+5**)¹⁸, se observó el escaso nivel de avances realizado y el alto grado de incumplimiento de la mayor parte de países – por unas u otras razones – a lo acordado en Río. Con todo, se marcó el objetivo de que las naciones adoptaran una **estrategia nacional de desarrollo sostenible** para 2002¹⁹.

La llegada del Siglo XXI

La Cumbre de Johannesburgo

Con la llegada del año 2000, se han sucedido dos hitos de gran relevancia desde el punto de vista de consolidar y concretar la visión del Desarrollo Sostenible a escala mundial. Por un lado, la celebración de la **Cumbre del Milenio**, en 2000, donde se fijan metas concretas en el terreno del desarrollo social, y por otro, la **Cumbre de la Sostenibilidad**,

celebrada en Johannesburgo en 2002. Al celebrarse diez años después de Río92, esta Cumbre de Johannesburgo despertó numerosas expectativas y obligó a posicionamientos de los diferentes grupos entre los 191 países participantes respecto a los diferentes temas que se abordaron.

El objetivo final de esta Cumbre era, dicho de modo simplificado, reducir la distancia entre los países más ricos y los más pobres del mundo – erradicar la pobreza como meta – y, al mismo tiempo, proteger el medio ambiente. Pero, a diferencia de la Cumbre de Río92, la de Johannesburgo parece haberse guiado más por los temas de desarrollo que por los de ambiente. En efecto, el asunto más debatido fue la agenda de comercio y particularmente lo concerniente a la Organización Mundial de Comercio (OMC).

Los grandes temas de acuerdo y desacuerdo en Johannesburgo fueron:

- **Energía** - El texto final llama a un urgente incremento en el uso de energías renovables y a la formulación de políticas para reducir los subsidios en el sector energético tradicional. Pero la falta de un acuerdo en términos de plazos y metas para el incremento de las energías renovables fue una de las mayores desilusiones de la Cumbre.
- **Océanos, recursos marinos (pesquerías)** - El punto central aquí fue de nuevo el establecimiento de plazos para recuperar el *stock* pesquero. El texto final refleja una posición ecléctica señalándose la necesidad de recuperar el *stock* pesquero de una manera urgente y siempre que sea posible no después de 2015. Finalmente, otro acuerdo importante es el establecimiento de una red de áreas marinas protegidas para 2012.
- **Agua y sanidad** - Extremadamente vinculados, estos temas se convierten en dos de los principales de la agenda de Johannesburgo. En cuanto al agua se acuerda reducir en la mitad el número de

¹⁷ <http://unfccc.int/resource/convkp.html>

¹⁸ <http://www.un.org/esa/earthsummit/>

¹⁹ Más realistamente, la OCDE había acordado un objetivo similar para 2005.

personas sin acceso a agua potable para el año 2015. Igualmente, respecto de la sanidad se incluye un acuerdo para reducir a la mitad la proporción de personas sin acceso a tratamiento sanitario para 2015. Es defendible la afirmación de que estas dos áreas constituyeron las de mayor progreso y avance en Johannesburgo.

- **Cambio climático** - Sin mayores acuerdos, el texto urge a los países a ratificar el Protocolo de Kyoto a pesar de la oposición de EEUU. Al final de la Cumbre, Rusia y Canadá anunciaron su decisión de ratificarlo, con lo que, una vez hecha efectiva ésta, el Protocolo entraría en vigencia probablemente en 2004.
- **Desarrollo** - El texto enfatiza la necesidad de buena gobernabilidad –gobernanza- (instituciones legítimas, apertura, derechos humanos). Igualmente, hay un apoyo explícito a la Agenda de Doha y al consenso de Cancún-Monterrey. Se apoyó explícitamente la agenda de la OMC. Interesantemente, a diferencia de la Agenda 21 de Río92, el Plan de Implementación de Johannesburgo reconoce la pobreza como vinculada al acceso a energía y agua y a la distribución equitativa de los recursos naturales –entre otros-, lo que refleja un cambio importante en la manera de percibirla y conceptualizarla: no ya como problema solamente referido a los ingresos, sino de una manera más integral, relacionándola con un patrón de vida sostenible.
- **Biodiversidad** - Los dos grandes elementos enfocados fueron un acuerdo para detener en el año 2010 el grado de pérdida de diversidad biológica y el establecimiento de un régimen internacional vinculante para promover su salvaguarda.
- **Mecanismos institucionales** - Se apoya la creación del Fondo de Solidaridad Global para proyectos que tengan un alto impacto en reducción de la pobreza. Sin embargo, la adhesión al mismo es de carácter voluntario.

A diferencia también de Río92, la Cumbre de Johannesburgo 2002 fue escasa en la producción de

documentos vinculantes y de compromisos claros en plazos y metas. Produjo únicamente dos documentos: el **Plan de Acción** y la **Declaración Política**, de los que el más importante es el primero, que constituye la estructura para la implementación de los acuerdos e incluye 11 capítulos, siendo el primero la introducción, en que se destacan como elementos centrales un compromiso con los acuerdos de Río, la implementación de la Agenda 21 adoptada en Río92, buena gobernabilidad, la necesidad de paz, seguridad y respeto a los derechos humanos y la importancia de una visión ética del desarrollo sostenible.

Respecto al primero de los dos objetivos centrales de la Cumbre, este Plan de Acción incluye el compromiso de reducir a la mitad el número de personas que viven con menos de 1 US\$ por día para el año 2015, y mejorar significativamente las vidas de 100 millones de habitantes de barrios marginales para el 2020, incluyendo por tanto una de las *metas del milenio* recogidas en la **Cumbre del Milenio** celebrada dos años antes en Nueva York²⁰.

Respecto al segundo de los objetivos centrales, el plan de acción no representa ninguna novedad respecto a cumbres anteriores, en la medida en que no plantea metas ni plazos concretos, así como tampoco normas de carácter obligatorio o mecanismos de sanción concretos.

La Declaración Política señala el camino recorrido desde Río92 hasta Johannesburgo 2002, apunta los principales desafíos, expresa el compromiso con el desarrollo sostenible, enfatiza la necesidad de multilateralismo y la necesidad de implementación.

En general, la Cumbre de Johannesburgo no logró satisfacer las expectativas depositadas en ella, sobre todo ante la ausencia de acuerdos en materias clave como energía y biodiversidad. Además, la ausencia de plazos y metas, así como el carácter no vinculante de los acuerdos, igualmente disminuyeron el impacto de la Cumbre.

Sin embargo, en defensa de la Cumbre puede esgrimirse la amplia participación de todos los sec-

²⁰ <http://www.un.org/spanish/milenio/>;

tores y actores: la presencia de agentes no estatales fue mucho más significativa que en Río. Igualmente, la amplia participación estatal significa que los temas ambientales continúan siendo considerados de alta política, lo que representa un reconocimiento de la importancia de los mismos y de la necesidad de actuar en consecuencia.

La aplicación del concepto

Las declaraciones gubernamentales realizadas en los foros internacionales marcando metas y objetivos deben tener su correlato en la elaboración de las oportunas estrategias o planes de acción so pena de no pasar de ser meras declaraciones de buena voluntad.

De ahí, que como ya se ha señalado anteriormente, en el capítulo 28 de la Agenda 21 se explicitaba la necesidad de llevar a la práctica el aforismo ambiental de «pensar globalmente, actuar localmente» y, a la vez, se establecía y animaba a que los gobiernos locales aplicasen también las políticas enfocadas en la Agenda 21:

«Para 1996 la mayoría de las autoridades locales de cada país deberán haber llevado a cabo un proceso de consultas con sus respectivas poblaciones y haber logrado un consenso sobre un «programa 21 local» para la comunidad»

La puesta en marcha de este acuerdo se realiza en varios niveles. Por una parte, desde los Estados y sus gobiernos; tanto a escala de países como de problemas comunes.

Por otra parte, la puesta en marcha de programas, dentro de este enfoque, conduce al desarrollo de las Agendas 21 territorializadas, denominadas Agenda 21 Local versión adaptada a la situación y competencias de unidades territoriales más peque-

ñas que los Estados, en la que se disponía de la mayor experiencia a través de una larga trayectoria de diversas figuras de planificación territorial.

Finalmente, también diversos agentes de la esfera privada, con notable implicación en la marcha general de los países más interesados en la aplicación de los acuerdos de Río92 desarrollan su contribución al Desarrollo Sostenible a una escala mucho menor y para temas muy específicos. Entenderemos esta contribución bajo el epígrafe de «empresa y sostenibilidad».

Como conclusión, parece conveniente analizar hasta dónde y cómo se ha llegado en la implementación del concepto desarrollado a partir de Río92 y reafirmado en Johannesburgo 2002 en estas tres escalas (países²¹, territorios locales y agentes económicos) a fin de comprender el escenario en el que se van a desplegar a futuro las conclusiones de Johannesburgo 2002.

1.2.2. La aplicación del concepto a escala de los gobiernos

Se ha realizado a través de tres elementos fundamentales como son las «Estrategias Nacionales por un Desarrollo Sostenible»²², la introducción de mecanismos de sostenibilidad en las relaciones internacionales entre países y agentes socioeconómicos y con la interiorización de los conceptos en los propios gobiernos y agencias públicas.

Las Estrategias Nacionales para el Desarrollo Sostenible

Ya en 1980 la Estrategia Mundial para la Conservación recomendaba a los países elaborar estrategias de conservación nacionales y subnacionales.

²¹ Conviene aclarar, que si bien los países que de una u otra forma han enfocado estos planes de actuación se sitúan en todos y cada uno de los continentes, los casos específicos de los países europeos, por su importancia, se consignan en un capítulo propio (capítulo 2 de este estudio).

²² Aunque existen diversos términos para designar estos instrumentos de planificación, éste puede ser el que recoge con mayor exactitud el «espíritu» del Programa 21 de Río92 y por ello es el que se adopta en lo sucesivo como referente.

Desde entonces cientos de comunidades han desarrollado e implementado este tipo de estrategias bajo denominaciones variadas: planes o estrategias de conservación, planes de acción ambiental, planes de gestión ambiental de los recursos, etc. Algunas fueron motivadas y tutorizadas por organismos multilaterales como el Banco Mundial, como requisito previo a la concesión de financiación de sus programas de desarrollo. Otras fueron producto de iniciativas públicas nacionales o referidas enteramente a sus propios recursos.

Todas ellas pueden entenderse dentro del paraguas común de *estrategias para la sostenibilidad*, si bien por lo general han marcado el acento en la componente medioambiental. Destaca la estrategia global denominada **Cuidando la Tierra: una vida sostenible** (Caring for the Earth: sustainable living)²³.

A medida que se acumulaba experiencia y se avanzaba en la comprensión y difusión de los conceptos sobre desarrollo estas estrategias se iban enfocando más y más hacia la consecución de desarrollo sostenible. Las inspiradas por la Conferencia de Río dan pasos significativos hacia la sostenibilidad.

En efecto, será con la recomendación aprobada en Río92²⁴ donde se instaba a los países a «*nuevas formas de invertir en nuestro futuro*» cuando se comienzan a elaborar, adoptar y desarrollar las llamadas «Estrategias Nacionales por un Desarrollo Sostenible (NSSD)»²⁵. Aunque la Agenda 21 no se concibiese como algo legalmente vinculante, representaba un consenso político al más alto nivel. De hecho, diez años después de Río unos 65 países han designado organismos para impulsar la implementación de Agenda 21 y todas las agencias de la ONU responden a ella.

Lógicamente cada país enfoca sus problemas y procura sus soluciones más en línea con una decla-

ración de intenciones y como mucho de compromisos por avanzar hacia la resolución de los mismos que con medidas concretas efectivas. Por eso, hay varios tipos de NSSD utilizadas por gobiernos y agencias internacionales en diferentes contextos. También se identifican dos categorías: a) estrategias multisectoriales y b) estrategias sectoriales o temáticas. Todas ellas en su conjunto cubren un espectro, desde las que enfocan principalmente asuntos medioambientales y su integración en el proceso de desarrollo –las Estrategias Nacionales de Conservación por ej.– hasta las que suman también temas sociales y económicos –por ej. los National Environmental Action Plans (NEAPs)–. Cada aproximación tiene sus problemas y dificultades así como sus éxitos.

Los informes sobre perfiles de estas NSSD y de información sobre el estado, avances y progresos se recogen en los «UNCED National Reports (1991-1992)» que son básicamente analíticos y descriptivos y los «CSD National Reports» designados para informar a la Comisión sobre Desarrollo Sostenible sobre los progresos en la implementación de Agenda 21. Todavía hay pocos de este tipo.

Como ya se ha señalado anteriormente, el avance ha sido lento. La sesión especial de Naciones Unidas de 1997 que examinó el progreso en el grado de cumplimiento de la Agenda 21 consideró necesario, a la vista de los resultados, establecer políticas estratégicas y cambios institucionales a nivel nacional, fijando en el 2002 la meta para dotarse de las respectivas NSSD. Otro tanto se propuso en la Cumbre del Milenio de 2000, que incluyó entre los *Objetivos del Milenio* una meta relativa a «*Incorporar los objetivos del desarrollo sostenible en las políticas y programas nacionales*»²⁶.

A la hora de encontrar las razones que podrían explicar este retraso en lo recomendado por Río92 destaca la correspondiente a la financiación de los

²³ Definida, lanzada y fomentada por la World Conservation Union, la United Nations Environment Programme y el World Wide Fund for Nature. 1991.

²⁴ Son 26 los capítulos de la Agenda 21, a lo que hay que sumar otros 6 apartados de la otra gran estrategia global «Cuidando la Tierra», donde se describe la necesidad de estrategias nacionales para diversos problemas.

²⁵ Esta denominación de «nacional» incluye las estrategias provinciales o equivalentes en países con estructura federal o similar.

²⁶ <http://www.undp.org/spanish/mdgsp/mdgtablesp.pdf>

diferentes planes nacionales de actuación derivados de esas NSSD. A medida que se producían los primeros diseños de estrategias y con los informes de la UNCED se pudo estimar los costes financieros para abordar con mínimo ritmo el conjunto de acciones que se iban identificando. Las cifras estimadas indicaron lo inabordable de la propuesta y la imposibilidad en cumplir los objetivos establecidos.

A la vista de ello, la OECD (Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo) dependiente del Comité para la Asistencia al Desarrollo (CDA) decide auspiciar procesos más coordinados a escala internacional y multilaterales que retomen el diálogo sobre las estrategias nacionales y su papel, especialmente en los países en vías de desarrollo. El objetivo será animar al intercambio de experiencias y con ello realizar contribuciones concretas a estos procesos una iniciativa para coordinar los enfoques en los países participantes. El proceso²⁷ implicó la revisión del status existente, el examen de la experiencia realizada en los países que ya habían elaborado una NSSD y la reconducción de la planificación y del papel de la intervención y compromisos de los principales grupos nacionales e internacionales en cada caso. De esta forma se pretendió que las experiencias puedan extrapolarse a otros lugares en una metodología de «aprendizaje paralelo».

El repaso comparativo de 14 años de experiencias ha permitido identificar unas «condiciones de éxito», introduciendo el concepto de estrategia como proceso de planificación y acción:

«La estrategia es mucho más que un plan y debe ser integrada previamente en los sistemas de toma de decisiones de la comunidad si se pretende que posteriormente sea aplicable» (INNSD).

En cualquier caso, la revisión del Programa de Acción Agenda 21 efectuada en este proceso sirvió para reafirmar su validez.

Entre 1999 y 2001, miembros del Grupo de Trabajo del Comité de Asistencia al Desarrollo de la OCDE

(CAD-OCDE) trabajaron con ocho países en vías de desarrollo (Bolivia, Burkina Faso, Ghana, Namibia, Nepal, Pakistán, Tanzania y Tailandia) para evaluar la experiencia de sus NSSD. A través de diálogos, con la participación de gente de gobierno, el sector privado y la sociedad civil, se analizaron experiencias de planificación estratégica pretéritas y de otras en vigor, se identificaron cuestiones clave y se avanzaron principios para procedimientos óptimos. El proceso de análisis, que incluyó discusiones nacionales y talleres internacionales ha dado lugar a un manual de Orientación de Políticas *Estrategias para el Desarrollo Sostenible: Guía para la cooperación al desarrollo*²⁸.

Este manual basado en la experiencia internacional de muchos enfoques aparecidos en el curso de las dos últimas décadas, expone procedimientos probados en el desarrollo y manejo de procesos estratégicos y explicando cómo las entidades de cooperación al desarrollo pueden asistir mejor a los países en tales procesos. Así mismo, incluye un conjunto de principios que respaldan el desarrollo de estrategias eficaces en muchos países en vías de desarrollo (Capítulo 3, Recuadro 3.1).

El gráfico siguiente refleja el grado de implementación y desarrollo de Estrategias Nacionales de Desarrollo Sostenible en 2002 (pág.21).

Como reflejo del incumplimiento de las expectativas de Río y teniendo en cuenta las posteriores recomendaciones, el Plan de Acción aprobado por la Cumbre de Johannesburgo 2002 aconsejaba dar pasos inmediatos por parte de los Estados con el objeto de progresar en la formulación y elaboración de sus respectivas Estrategias Nacionales de Desarrollo Sostenible al objeto de iniciar su implementación antes de 2005, convergiendo con las fechas apuntadas por la OCDE.

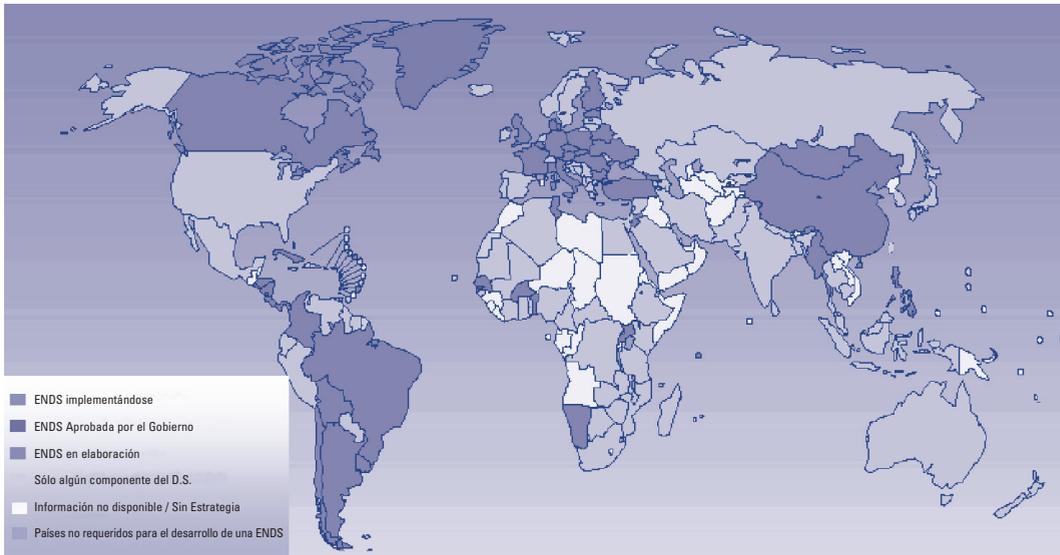
El Desarrollo Sostenible en las Relaciones Intergubernamentales

Ya en el capítulo 2, el Programa Agenda 21 de Río92 enfocaba la cuestión del libre comercio:

²⁷ Encargado en 1998 al International Institute for Environment and Development (IIED)

²⁸ http://www.nssd.net/res_book.html

ESTRATEGIAS NACIONALES DE DESARROLLO SOSTENIBLE: SITUACIÓN 2002



Fuente: Naciones Unidas, 2003. <http://www.un.org/esa/sustdev/natlinfo/nsds/nsds2002.pdf>

«la economía internacional debería ofrecer un clima internacional propicio para lograr los objetivos en la esfera del medio ambiente y el desarrollo en las formas siguientes: a) fomentando el desarrollo sostenible mediante la liberalización del comercio b) logrando que el comercio y el medio ambiente se apoyen mutuamente»

En paralelo con el desarrollo temático a través de ese capítulo, los países de la OCDE adoptaron una **«Estrategia para el medioambiente en la OCDE para los 10 primeros años del siglo XXI»** tratando de desacoplar la degradación del medioambiente del crecimiento económico y como un primer paso hacia una estrategia de desarrollo sostenible en el tiempo. En este sentido, el *«Documento sobre las políticas de Apoyo al Desarrollo Sostenible de la Organización»* (2001) reconoce el papel particular que sus miembros deben desempeñar, subraya el déficit de conocimientos y de acciones y pone el acento sobre el desacoplamiento economía/medioambiente.

Se enfocan cuatro medidas genéricas (poner los mercados al servicio del desarrollo sostenible, mejorar las tomas de decisión, explotar las posibilidades

de la ciencia y de la técnica y gestionar las interacciones con la economía mundial). Se da prioridad a dos ámbitos donde se impone la necesidad de actuar urgencia: el cambio climático y la gestión de recursos naturales.

También se trabaja a la vez en otro frente: investigación, contraste, búsqueda de alternativas y actividades en red para *«hacer que las operaciones de comercio contribuyan a un Desarrollo Sostenible»*.

El siguiente paso se da en el ámbito de las relaciones comerciales internacionales a través de la **Conferencia o ronda ministerial de Doha** (2001) que pretendió establecer un plan de trabajo para regular las relaciones comerciales internacionales. Sin embargo, serán diferentes partners y agentes implicados en el ámbito de la OCDE anteriormente citado fueron los encargados de celebrar la 5ª Conferencia Ministerial de la Organización Mundial de Comercio en Cancún-Monterrey (septiembre 2003) para tratar de relanzar y acelerar las conclusiones de la Ronda de Desarrollo Doha que había generado considerables roces y amplia desilusión.

En un lenguaje no exento de dureza, la reunión de Cancún calificaba de retórica las intenciones de

EEUU y la UE a favor del combate por erradicar la pobreza mundial con sólo dos conjuntos de reglas aparentemente claras. Se denunciaba en el frente de los países ricos la ausencia total de liderazgo y la necesidad de cubrir este vacío en términos de visión de futuro y visión de necesidades mediante actuaciones urgentes. Cara al resto de países se detectaba una falta de cohesión y de unión para abordar solidariamente objetivos globales comunes.

Un resultado positivo de las negociaciones celebradas fue la consecución de una mayor cohesión entre los países en vías de desarrollo y un establecimiento de planes de actuación, de escaso calado pero muy simbólicos, entre el denominado G21 y el grupo de países africanos. Por parte de los países desarrollados hubo aceptación en enfocar las relaciones comerciales multilaterales en una forma diferente. Parte de este primer encuentro fue debido a las estrategias diametralmente adversarias desplegadas por EEUU y la UE aunque la sobrecarga de la agenda de temas abordar en Cancún impidió llegar más allá de las declaraciones de «buena voluntad».

En la Cumbre de Johannesburgo 2002 se reexaminó el estado de estas negociaciones concluyéndose en que se necesita para años posteriores re-enfocar las áreas críticas donde los negociadores de EEUU y la UE habían tocado tierra y sobre todo, es imprescindible volver a generar confianza entre - y con - el resto de países mundiales.

Gobernanza y Desarrollo Sostenible

A las **tres** dimensiones interrelacionadas (social, económica y ambiental) del desarrollo sostenible se tiende gradualmente a añadir una **cuarta**: Institucional o política, que en el contexto de los organismos multilaterales –y también de la Comisión

Europea- se denomina con el resucitado y arcaico término de *Gobernanza*²⁹.

La gobernanza se refiere a las normas, procesos y conductas a través de los que se articulan intereses, se gestionan recursos y se ejerce el poder en la sociedad. Pese a su carácter amplio y abierto, la noción de gobernanza es un concepto significativo y práctico que alude a los aspectos básicos del funcionamiento de cualquier sociedad y de los diversos sistemas políticos y sociales. Puede describirse como el nivel elemental de estabilidad y eficacia de una sociedad. En la actualidad, la noción de gobernanza se utiliza en general para denotar el nivel elemental de calidad y eficacia de cualquier sistema político/administrativo.

Así, la Declaración del Milenio, de las Naciones Unidas, sostiene 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 en el plano internacional y de la transparencia de los sistemas financieros, monetarios y comerciales.

También en el Consenso de Monterrey³⁰, los Jefes de Estado convinieron en que la buena gobernanza, a todos los niveles, es indispensable para un desarrollo sostenible, un crecimiento económico sostenido y la eliminación de la pobreza.

La misma interrelación entre gobernanza, democratización y desarrollo se halla presente en los objetivos generales de la UE, según se define en el «Libro Blanco sobre la gobernanza democrática»³¹ de la Comisión y en la Comunicación más reciente sobre Gobernanza y Desarrollo³². Asimismo, la Comisión ha elaborado en los últimos años diversas comunicaciones y documentos de estrategia relevantes desde la óptica de la gobernanza³³.

²⁹ El concepto actual de *gobernanza* designa las normas, procesos y comportamientos que influyen en el ejercicio del poder, especialmente desde el punto de vista de la apertura, la participación, las responsabilidades, la eficacia y la coherencia. Estos aspectos son especialmente importantes para el desarrollo de la sostenibilidad.

³⁰ <http://www.un.org/spanish/conferences/ffd/>

³¹ COM(2001)428 final de 25.7.2001 e Informe de la Comisión sobre la gobernanza europea, COM(2002)705 de 11.12.2002.

³² COM(2003)615 final.

³³ Por ejemplo, Comunicación sobre las políticas de proximidad de la UE frente a sus países vecinos («Una Europa más amplia»; COM (2003)104 final de 11 de marzo de 2003) y la Comunicación sobre los derechos humanos en la región mediterránea (COM (2003)294 final de 21 de mayo de 2003).

Con ello se quiere resaltar el papel creciente que van asumiendo la concertación inter-institucional (entre diversos ámbitos de la Administración Pública), la cooperación público-privada (entre la Administración Pública y las organizaciones privadas, v.g., empresas, asociaciones de consumidores, ONGs...) y la participación pura y simple de la sociedad civil (institucionalizada y no institucionalizada o directa) para la resolución global de los problemas que la sostenibilidad plantea. En efecto, la sostenibilidad requiere cambios en las pautas de comportamiento de los ciudadanos (valores, consumos, estilos de vida...) y ello exige algunas actuaciones que se implantan por vía de la información, la educación, etc., y otras que afectan seriamente al estilo de relaciones entre la Administración y los administrados (participación, protagonismos, transparencia, exigencias de responsabilidad, etc.).

1.2.3. El Desarrollo Sostenible a escala local

El medio ambiente y el desarrollo sostenible han ido adquiriendo progresivamente en las últimas décadas un interés prioritario por parte de las administraciones públicas. La asunción por parte de los gobiernos de la triple dimensión de la sostenibilidad está exigiendo un cambio importante en las prioridades de cada comunidad y de sus ciudadanos.

El desarrollo posterior a la Declaración de Río y la toma de postura por parte de los responsables de la Unión, llevó a desarrollar el concepto de *ciudades o hábitat sostenibles*. De hecho, se trataba de enfatizar un *desarrollo humano sostenible allí donde se desarrolla la vida de la persona*: en el caso europeo, las ciudades. No hay que olvidar que en el mundo desarrollado los ciudadanos – entendidos como habitantes de los núcleos urbanos – son los principales consumidores de bienes y servicios y drenan en la práctica recursos de regiones o zonas externas a las ciudades las cuales a su vez dependen de ellos.

Impulso internacional al desarrollo sostenible a escala local

Se ha visto que en la Cumbre de la Tierra, celebrada en Río de Janeiro en 1992, uno de los cuatro documentos básicos declarados fue el de la **Agenda 21**³⁴, un programa de acción internacional que tendría que permitir alcanzar el desarrollo sostenible, en su triple vertiente económica, social y ambiental.

Dicha Agenda 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 proceso de concienciación e implicación de las personas. Este papel está reconocido en el *capítulo 28* del Programa, que establece la **Agenda 21 Local** como uno de los instrumentos básicos que tienen que desarrollar las comunidades locales para encaminarse hacia el desarrollo sostenible:

Art. 28.1.- Dado que buena parte de los problemas y soluciones que intenta resolver la Agenda 21 tienen su origen en las actividades locales, la participación y cooperación de las autoridades locales será un factor determinante para la consecución de sus objetivos.

Las autoridades locales construyen, hacen funcionar y mantienen, las infraestructuras económicas, sociales y ambientales, supervisan los procesos de planificación, establecen políticas y regulaciones y colaboran en la aplicación de políticas ambientales nacionales y subnacionales.

Dado que son la estructura de gobierno más próxima a los ciudadanos, tienen un papel vital en la educación, la movilización y la respuesta al público a favor del desarrollo sostenible.

El Programa establece un claro mandato a las municipalidades para que elaboren una Agenda Local 21 a partir de un **diálogo** con los ciudadanos y las organizaciones locales, generando procesos de consenso y formulando las mejores estrategias posi-

³⁴ <http://www.unep.org/Documents/Default.asp?DocumentID=52>

bles sobre la base de la información y la experiencia. Este proceso se considera muy importante para fomentar la conciencia ciudadana en torno a las cuestiones del desarrollo sostenible (artículo 28.3).

Impulso europeo al desarrollo sostenible a escala local

Por la importancia del medio urbano en el continente europeo esta escala de desarrollo de los acuerdos de Río92 ha sido ampliamente enfocada en los países de la Unión Europea estableciendo una ampliación conceptual y práctica que en la Agenda 21 de Río no se contemplaba.

Los postulados de la Agenda 21 aprobados en Río de Janeiro y los principios del V Programa de Acción Comunitario en materia de Medio ambiente³⁵ se encadenaron dos años después en la **I Conferencia Europea sobre Municipios y Ciudades Sostenibles**, celebrada en la ciudad danesa de Aalborg, donde 80 autoridades locales europeas y 253 representantes de organismos internacionales, gobiernos nacionales, instituciones científicas, entre otros estamentos, firmaron la **Carta de Aalborg**³⁶ e iniciaron la **Campaña Europea de Municipios y Ciudades Sostenibles**³⁷.

El documento de la Carta de Aalborg se estructura en tres partes:

- la primera, que sienta la filosofía de la Carta, es una declaración de consenso sobre la idea de sostenibilidad a nivel local;
- la segunda instituye la Campaña Europea de Municipios y Ciudades Sostenibles; y

- la tercera, volcada a la aplicabilidad de los principios anteriores, se dedica al compromiso de los firmantes de desarrollar procesos de Agenda 21 Local o planos de acción local para la sostenibilidad.

La firma de esta Carta comprometía a los pueblos, ciudades y países europeos a impulsar procesos Agenda 21 Local y a desarrollar planes de acción a largo plazo que permitieran avanzar a las comunidades locales hacia un desarrollo sostenible. 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 en el texto.

Por su parte, la Campaña, coordinada por el Consejo de los Municipios y Regiones de Europa (CMRE)³⁸, Eurocities³⁹, la Red de Ciudades Saludables de la Organización Mundial de la Salud⁴⁰ y el Consejo Internacional de Iniciativas Locales para el Medio ambiente (ICLEI)⁴¹, en cooperación con la Comisión Europea y su Grupo de Expertos sobre Medio ambiente Urbano⁴², 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. La Campaña se ha convertido, actualmente, en la iniciativa de promoción del desarrollo sostenible a escala local más importante de ámbito mundial.

En 1996, en el marco de la II Conferencia Europea sobre Municipios y Ciudades Sostenibles, se había aprobado el **Plan de Acción de Lisboa**⁴³, un documento que invitaba a las autoridades locales a poner en práctica los principios de la Carta de Aalborg.

³⁵ <http://europa.eu.int/comm/environment/actionpr.htm>

³⁶ http://www.euskadi.net/vima_sostenibilidad_local/carta_aalborg_c.htm

³⁷ <http://www.sustainable-cities.org/>

³⁸ <http://www.ccre.org/docs/index.html>

³⁹ <http://www.eurocities.org/masterIndex.html>

⁴⁰ <http://www.who.dk/eprise/main/WHO/Progs/HCP/Home>

⁴¹ <http://www.iclei.org/>

⁴² http://europa.eu.int/comm/environment/urban/home_en.htm

⁴³ http://www.dva.gva.es/medioambiente/carta_de_lisboa.htm

La consolidación de la iniciativa de Aalborg de 1994 fue la **Declaración de Hannover**⁴⁴, aprobada en febrero de 2000 en el marco de la III Conferencia Europea sobre Municipios y Ciudades Sostenibles, dónde se instó a intensificar los esfuerzos que permitan alcanzar mayores cuotas de sostenibilidad en el mundo local.

El ICLEI estima que más de 3.500 gobiernos locales europeos han iniciado sus propias Agendas Locales 21 y más de 1.000 han firmado la Carta de Aalborg. Los resultados de este movimiento son mixtos. Algunos municipios ha elaborado planes de desarrollo municipal globales, siempre difíciles de acometer. Otros en cambio, han optado por un listado de acciones y proyectos que se ponen directamente en práctica con los agentes implicados, en especial en los países donde existe una larga tradición de planificación participativa.

Se critica que esta forma de actuar lleva a una proliferación de Agendas sin impacto real a largo plazo. Por ello otras municipalidades enfocan el problema incorporando los principios de sostenibilidad a los mecanismos administrativos y presupuestarios, resaltando la participación pública, la cooperación transversal, los partenariados públicos y privados, criterios de sostenibilidad aplicados a la política de compras públicas o introduciendo sistemas de gestión ambiental del tipo ecoBudget⁴⁵.

1.2.4. La empresa y el Desarrollo Sostenible

También en la última década se han desarrollado avances hacia la implantación del concepto de Desarrollo sostenible en la esfera de las actividades privadas. Más allá de cumplir con la legislación preparada desde los organismos públicos, ha habido cierta interiorización de las ventajas de este modelo de desarrollo. Además de la incorporación de la innovación y de la tecnología aplicada a los problemas

ambientales aprovechando su impacto intrínseco en la competitividad empresarial, conviene resaltar la asunción de dos elementos conceptuales si bien en momentos distintos.

El más antiguo se enmarca en el momento en que se produce el impacto de la «crisis del petróleo». A la concienciación sobre la finitud de los recursos naturales se responde con un interés por la eficiencia con que esos recursos se usan en la actividad empresarial. El concepto de ecoeficiencia fue desarrollado por el WBCSD en 1992 e inmediatamente se incorporó al mundo de los negocios y la actividad económica. Se basaba en considerarlo como uno de los ingredientes – junto con el crecimiento económico y el progreso medioambiental – necesarios para la prosperidad económica y un desarrollo con un más eficiente uso de los recursos y menores emisiones contaminantes. La aplicación del concepto se ha extendido a otros campos y es ya de práctica común en el ámbito de las empresas y las organizaciones.

El siguiente hito recoge un salto importante: la interiorización en algunas corporaciones de primer nivel sobre el propio concepto de desarrollo sostenible y su papel en la dinámica de las sociedades occidentales. Esta interiorización en la esfera privada se detecta cuando la UNEP (United Nations Environment Programme) forma una alianza con el núcleo inicial del GRI (Global Reporting Initiative), constituido en 1997, y lo considera como un «*socio clave en el vasto mundo de los negocios, entre ellos y los organismos presentes en torno a las universidades, institutos de investigación, organizaciones pro derechos humanos, organizaciones económicas y de asesoramiento, organizaciones en torno a la ecología,...*».

Se forma así una iniciativa multi-grupos de interés para desarrollar, promover y difundir un marco generalmente aceptado para informar voluntariamente sobre el rendimiento económico, social y am-

⁴⁴ http://www.sustainable-cities.org/hancall_spanish.htm

⁴⁵ Tanto la Estrategia de la Unión Europea para el Desarrollo Sostenible, adoptada en Göteborg, como el V y VI Programa de Acción en materia de Medio Ambiente de la Unión Europea, remarcan la importancia de la acción local para afrontar los retos globales que plantea el desarrollo sostenible. Igualmente, en la Cumbre Mundial de Johannesburgo de 2002 se reafirmó el compromiso municipal con los principios de la Agenda 21.

biental de una organización. Se trata de avanzar así hacia las llamadas «memorias de sostenibilidad»: *«elementos rutinarios y creíbles para informar al ámbito financiero en términos de comparabilidad, rigor y verificabilidad»*.

En 2002 este primer conglomerado se transformó en una organización internacional de nuevo formato y con carácter permanente y con una misión claramente definida. En ella destaca su propósito por mantener una revisión constante de la aplicabilidad y claridad de los principios de información sobre sostenibilidad en la actividad empresarial para asegurar que sea relevante y comprensible a la vez que se haga llegar a las organizaciones socioeconómicas y a los usuarios de este tipo de información. Entre sus primeras acciones figura la introducción en septiembre 2004 del procedimiento ISO 14063 como ampliación del ISO ambiental vigente y primer ISO pensado para medir la sostenibilidad de la actividad cotidiana en organizaciones de todo tipo.

En julio de 2001, la Comisión Europea presentó el Libro Verde *Fomentar un marco europeo para la responsabilidad social de las empresas*⁴⁶, cuyos objetivos eran, en primer lugar, estimular el debate sobre el concepto de **responsabilidad social de las empresas** (RSE) y, en segundo lugar, definir los medios para desarrollar una asociación con vistas a la instauración de un marco europeo para la promoción de la RSE.

El concepto de responsabilidad social de las empresas se define en el Libro Verde como *«la integración voluntaria, por parte de las empresas, de las preocupaciones sociales y medioambientales en sus operaciones comerciales y sus relaciones con sus interlocutores»*, pues las empresas son cada vez más conscientes de que un comportamiento responsable genera éxitos comerciales duraderos. Sin embargo, la responsabilidad social consiste también en gestionar los cambios dentro de la empresa de una manera socialmente responsable, lo que ocurre cuando una empresa procura reconciliar los intereses y las

necesidades de las distintas partes de manera aceptable para todas ellas. Una gestión socialmente responsable de los cambios generará efectos positivos para las empresas a nivel macroeconómico.

La responsabilidad social de las empresas puede, por tanto, ayudar a la consecución del objetivo estratégico establecido en marzo de 2000 en la cumbre de Lisboa, de convertir a la Unión Europea en 2010 en *«la economía del conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible con más y mejores empleos y con mayor cohesión social»*, y puede también contribuir a la estrategia europea de desarrollo sostenible.

Así mismo, a fin de promover un desarrollo sostenible, es importante que los sectores público y privado instauren un verdadero diálogo y una colaboración efectiva y que abarquen, igualmente, cuestiones tales como los derechos humanos y la responsabilidad social de las empresas (RSE)⁴⁷. En este sentido, además de los acuerdos adoptados en el ámbito europeo, otros acuerdos de relevancia que se han adoptado en esta materia a nivel mundial son los siguientes:

1. Las **Directrices para las empresas multinacionales de la OCDE**⁴⁸. Estas Directrices, aprobadas por primera vez en 1976 y revisadas en 2000, constituyen un instrumento completo y respetado de responsabilización de las empresas, en el que se enuncian principios y reglas de carácter voluntario con vistas a una actuación responsable de las empresas en ámbitos tales como los derechos humanos, las normas fundamentales del trabajo y las medidas destinadas a combatir la corrupción.
2. La adopción, en agosto de 2003, del Proyecto de **Normas de las Naciones Unidas sobre las responsabilidades de las empresas transnacionales y otras empresas comerciales en la esfera de los derechos humanos**⁴⁹, pone

⁴⁶ COM(2001) 366.

⁴⁷ COM(2003)615 final

⁴⁸ <http://www.oecd.org/dataoecd/21/20/16975360.pdf>

de relieve el creciente reconocimiento de las responsabilidades que han de asumir las empresas frente a las partes interesadas. Dichas Normas constituyen un conjunto de pautas éticas, que agrupan una serie de obligaciones legales de las empresas derivadas de las actuales disposiciones en materia de derecho humanos, trabajo y medio ambiente, así como diversas directrices para las empresas que operan en zonas conflictivas.

1.2.5. A modo de conclusión

Transcurrido un año desde la Cumbre de Johannesburgo hay unas primeras evaluaciones sobre cómo evolucionan los planes acordados. La primera valoración procede de la propia ONU mientras la principal evaluación la ha realizado la Comisión Europea con el significativo título de «*cumplimiento de nuestros compromisos*»⁵⁰

En el primer caso, se refuerza lo acertado del objetivo de impulsar, no tanto documentos y planes, sino trabajos concretos con posibilidades de actuación concreta. El informe realizado por la ONU, reconoce la ausencia todavía de resultados tangibles concretos en las metas previstas pero destaca como logros o avances:

- La adopción de más de 300 acuerdos voluntarios cada uno con posibilidad de acceder a financiación de proyectos concretos y de soportar esfuerzos para alcanzar un primer nivel de desarrollo sostenible. Estos acuerdos van acompañados, a la vista de la experiencia acumulada anteriormente, de mecanismos preparados específicamente para ellos que aseguren avances progresivos en la implementación
- El diálogo prometido entre grupos de interés temático, especialmente entre la sociedad civil y el sector privado en los distintos ámbitos enfocados no se ha roto y está generando nuevos trata-

dos a través de reuniones y rondas de perfil bajo y local.

Es precisamente en este sentido en el que la Comisión Europea enfoca su evaluación sobre los acuerdos y compromisos que adquirió en Johannesburgo. Examina tanto lo realizado dentro del espacio de la UE como hacia el exterior. Algunas conclusiones apuntan, en términos generales⁵¹, a que:

- La estrategia de la UE para un desarrollo sostenible lanzada en junio 2001 se muestra como el principal instrumento para puesta en marcha de los compromisos adquiridos en Johannesburgo. Se ha puesto al día tras la Cumbre y se está desplegando en sus detalles hacia otros organismos de la UE, los estados miembros y las partes implicadas.
- Sin prejuzgar este nivel de despliegue, el balance de situación ha pasado revista a las actuaciones en los tres ámbitos prioritarios: la coherencia política, la gestión sostenible de los recursos naturales y la promoción de modelos de consumo y producción sostenibles. En ellos se plasman parte de los acuerdos ya evaluados por la ONU con unas conclusiones semejantes⁵².

No obstante, en términos más conceptuales y contemplando la globalidad de este reto mundial, las conclusiones pueden ser algo diferentes.

Aquellos a quienes les gusta indagar en la historia del ambientalismo dicen que la formulación del concepto de desarrollo sostenible, el cual aparece por primera vez en el informe de la Comisión Brundtland en 1987, se basó en un antiguo refrán indio: «*Nosotros no heredamos la Tierra de nuestros padres, nosotros la pedimos prestada a nuestros hijos*». Otros postulan que este concepto es producto de la evolución del término *ecodesarrollo*, utilizado por Maurice Strong años antes durante la primera reunión del Programa de la Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) celebrada en 1973.

⁴⁹ <http://www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/0/a389702baa023990c1256d59004814a4?Opendocument>

⁵⁰ COM(2003)829 final, 23 dic 2003

⁵¹ Se amplía en el capítulo 2 de este estudio.

⁵² Este tema será objeto de un análisis pormenorizado en el capítulo siguiente.

Todavía hoy, el concepto de Desarrollo Sostenible (o de su ausencia) sigue sin estar definido de manera unánime ni tampoco es neutral, sino que depende fuertemente de posiciones doctrinales y políticas individuales y colectivas en diferentes contextos temporales y espaciales. Ello ha permitido que durante las últimas tres décadas numerosos especialistas hayan participado en la discusión teórica y conceptual del término.

El actual grado de desarrollo sostenible ha sido fruto de un largo proceso que ha combinado diferentes elementos como la sensibilización de la población sobre la evolución negativa de la calidad ambiental, la consolidación del conocimiento sobre las interrelaciones entre la economía, la sociedad y el medio ambiente, el refuerzo de las instituciones y la consecución de acuerdos internacionales tanto entre gobiernos como entre éstos y los agentes privados para abordar respuestas a los impactos negativos detectados.

Las decisiones tomadas a partir de la Cumbre de Estocolmo de 1972 tienen actualmente influencia en la gestión de los gobiernos y en las actividades económicas y empresariales en diferentes niveles, definen el derecho ambiental internacional y su aplicación en diferentes países, determinan las relaciones internacionales y bilaterales entre distintos países y regiones, e influyen en las opciones relativas al estilo de vida de las personas y sociedades.

No obstante, siguen existiendo problemas. La pobreza y el consumo excesivo -*los males gemelos de la humanidad*⁵³- continúan ejerciendo una enorme presión sobre el medio ambiente. Así, en la actualidad, el mundo sufre una pobreza en aumento y la creciente profundización de la separación entre ri-

cos y pobres. Estas divisiones, representadas por la línea divisoria ambiental, la línea divisoria de políticas, la brecha de la vulnerabilidad y la línea divisoria del estilo de vida, constituyen una amenaza al desarrollo sostenible.

Resultado de todo lo anterior es que el desarrollo sostenible sigue siendo en gran parte teórico para la mayoría de la población mundial de más de 6 000 millones de habitantes⁵⁴.

Lo sí es evidente es que los contenidos y pretensiones tanto del Informe Brundtland como de la Declaración de Río sigue siendo totalmente válidos e irrenunciables. La dimensión temporal 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 dimensión global del Desarrollo Sostenible, la necesidad de cambiar las conductas de producción y consumo actuales, etc. son ideas que ya estaban recogidas en la Declaración de Río.

Es decir, conceptualmente el Desarrollo Sostenible es el mismo en 1987, en 1992 y en 2002. La cuestión es que tanto la Declaración de Río como las que la han sucedido sólo han sido puestas en práctica de forma muy parcial.

Para invertir esta tendencia, el concepto de Desarrollo Sostenible se está viendo ampliado con nuevas estrategias. La asociación global, la gobernanza o la responsabilidad social de las empresas son conceptos e ideas que, pese a estar ya recogidas en las formulaciones de Río, es ahora cuando verdaderamente están comenzando a ser asumidas.

⁵³ United Nations Environment Programme. Global Environmental Outlook-1 y Global Environmental 2000 (<http://www.grida.no/geo/>)

⁵⁴ United Nations Environment Programme. Global Environmental Outlook-3

2. La estrategia europea de desarrollo sostenible

2.1. Evolución de la Política ambiental europea hacia la sostenibilidad

2.1.1. Tres etapas

El Tratado de Roma no incluyó en su redacción original (1957) ningún objetivo de carácter ambiental hasta su revisión por el Acta Única (1986). Por ello, en los primeros años del devenir de la Comunidad Económica Europea no existía una política ambiental comunitaria propiamente dicha.

A pesar de ello, ya desde 1973 han existido actuaciones en este campo, que se han concretado en los denominados (con ligeras variantes) Programas de Acción en materia de Medio Ambiente, de los que se han aprobado 6 hasta la fecha. En su formulación y planteamiento se pueden distinguir tres etapas con marcadas diferencias de énfasis:

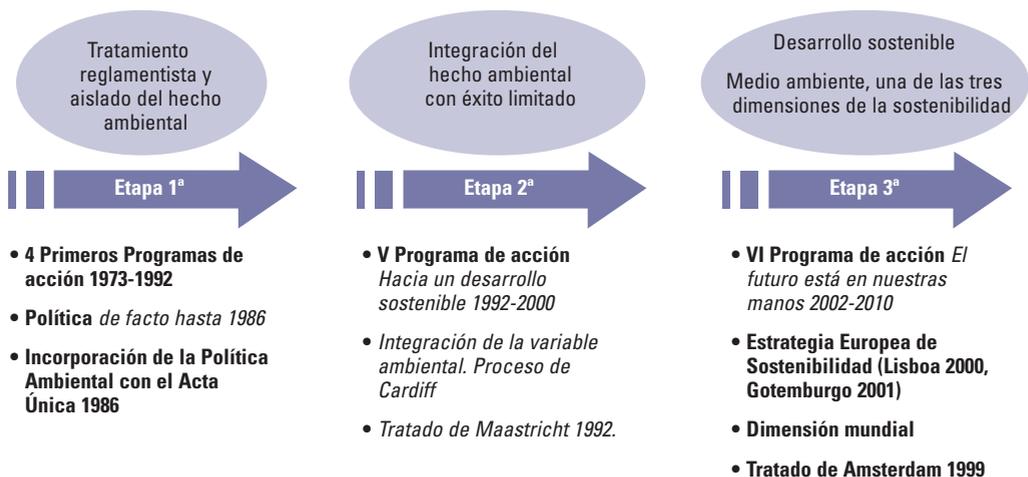
Primera Etapa: tratamiento reglamentista y sectorial

Abarca los 4 primeros Programas Comunitarios de Acción y se caracterizó por dar un tratamiento fundamentalmente reglamentista y sectorial (específico) a los *problemas medioambientales*, sin perjuicio de la aparición paulatina de matizaciones y enfoques complementarios.

El Primer Programa de acción ambiental se aprobó en 1973⁵⁵ y en él se establecieron los principios generales de la política de la Comunidad (v.g., principios de prevención y de *quien contamina, paga*). El Segundo programa, adoptado en 1977, básicamente actualizó y amplió el Primer programa (Cuadro 2.1).

Con la adopción del Tercer Programa en materia de medio ambiente se produce cierta evolución del enfoque de la protección medioambiental, estable-

ILUSTRACIÓN 1. TRES ETAPAS DE LA POLÍTICA AMBIENTAL EUROPEA



⁵⁵ Declaración del Consejo y de los representantes de los gobiernos de los Estados miembros.

ciéndose, por primera vez, la necesidad de que la prevención se lleve a cabo mediante la integración de las exigencias medioambientales en la planificación y la ejecución de medidas en otros sectores económicos y sociales.

El Consejo de las Comunidades Europeas declara⁵⁶ que es importante proceder mediante acciones comunitarias, en particular, en los siguientes ámbitos:

a) integración de la dimensión del medio ambiente en las demás políticas;

b) procedimiento de evaluación de las incidencias sobre el medio ambiente;

c) reducción de las contaminaciones y perturbaciones, a ser posible desde el origen, en el marco de un enfoque tendente a evitar que la contaminación se transfiera de un medio a otro.

Finalmente, el Cuarto Programa⁵⁷ marca claramente la transición hacia una nueva etapa por varios motivos. En primer lugar, un año antes se había aprobado el Acta Única Europea⁵⁸, que incorpora al ámbi-

CUADRO 2.1. LOS PRIMEROS PROGRAMAS DE ACCIÓN EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE (1973-1992)

AÑO	Programa	OBJETIVOS
1973-77	I Programa Comunitario de Acción en Medio Ambiente ⁵⁹	Se establecen los principios generales de la política comunitaria, entre los que destaca el principio de prevención sobre la corrección y el de que «quien contamina paga». Se establecen tres líneas de acción: Reducir y prevenir la contaminación, mejorar el entorno natural y acciones de la Comunidad en el seno de las organizaciones internacionales.
1977-81	II Programa Comunitario de Acción en Medio Ambiente ⁶⁰	Supone una continuación del Primer Programa, asumiendo sus objetivos y principios básicos, ampliando y potenciando algunos aspectos como la protección y gestión racional del espacio natural (sistema de cartografía ecológica, destacando la relación agricultura-medio ambiente) o la protección de la fauna y flora (primera consideración de los aspectos éticos vinculados a la protección de las especies).
1982-86	III Programa Comunitario de Acción en Medio Ambiente ⁶¹	Continúan las líneas de actuación previstas por los anteriores, pero se aportan nuevos principios y líneas de actuación. Entre ellas destaca la integración del medio ambiente en el resto de las políticas comunitarias y la evaluación de los efectos ambientales de determinadas actividades productivas, lo que daría lugar a la aprobación de la directiva 85/337/CEE de EIA.
1987-92	IV Programa Comunitario de Acción en Medio Ambiente ⁶²	Se reafirma y desarrolla en sus distintos aspectos la integración de la política ambiental en el resto de políticas comunitarias (agricultura, industria, política energética, de competencia y mercado interior, transporte, turismo, etc.). Se ponen de relieve los problemas de ejecución y el escaso grado de aplicación práctica que presentan las normas comunitarias ambientales, destacándose la importancia de mejorar la función de control de la aplicación real y efectiva del derecho comunitario ambiental.

⁵⁶ Extracto del preámbulo de la Decisión por la que se estableció el Tercer Programa.

⁵⁷ El IV Programa de Acción Ambiental fue aprobado el 10 de octubre de 1987 y su vigencia se extendió hasta el 1 de enero de 1993, unos meses antes de la entrada en vigor del Tratado constitutivo de la Unión Europea (Maastricht).

⁵⁸ El 17/2/1986, para entrar en vigor el 1/7/1987. Con ella se marca un claro avance en la senda de la formación de un mercado único europeo.

⁵⁹ Diario Oficial nº C 112 de 20/12/1973 P. 0003.

⁶⁰ Diario Oficial nº C 139 de 13/06/1977 p. 0001.

⁶¹ Diario Oficial nº C 046 de 17/02/1983 p. 0001.

⁶² Diario Oficial nº C 328 de 07/12/1987 p. 0001.

to de competencias de la Comunidad Europea las políticas de salud y seguridad laboral, la investigación, el desarrollo, y el medio ambiente. Por tanto el cuarto Programa se diseña con la cobertura jurídica de una política ambiental comunitaria de pleno derecho.

En segundo lugar, se confirma la necesidad de integrar la política medioambiental en las restantes políticas sectoriales comunitarias, planteándose un desarrollo más pormenorizado de la integración.

Segunda Etapa: Integración del hecho ambiental con éxito limitado

Durante esta etapa, coincidente con el V Programa de Acción, la Comunidad Europea pone progresivamente un énfasis mayor en la necesidad de **integrar** la política ambiental en las restantes políticas sectoriales. Por tanto, se empieza a contemplar de forma más sistemática la vinculación entre el modelo socioeconómico y las presiones medioambienta-

les, de modo que la sostenibilidad medioambiental aparece como un condicionante de las políticas comunitarias. Esto queda reflejado en el propio nombre del V Programa: *Hacia un desarrollo sostenible*.

Las dificultades de llevar a cabo una auténtica integración se ponen de manifiesto por la algo tardía toma de posición de los Consejos Europeos (a partir de 1998) en lo que se conoce como *proceso de Cardiff*.

El V Programa representa la respuesta de la Unión Europea a las propuestas de la Cumbre de Río (1992), comprometiéndose **por vez primera** a favor del desarrollo sostenible⁶⁴. Se trata de una respuesta insuficiente tanto en la práctica como en el planteamiento, el Consejo Europeo ve la necesidad de formular una estrategia más explícita (Consejo Europeo de Helsinki, 1999) que desemboca en 2001 en la propuesta de la Comisión y el acuerdo del Consejo Europeo de Gotemburgo, por un lado, y en la aprobación del VI Programa de Acción (2002), por otro.

CUADRO 2.2. V PROGRAMA DE ACCIÓN EN MEDIO AMBIENTE (1992-2000)

Programa	OBJETIVOS
V Programa Comunitario de Acción en Medio Ambiente «Hacia un Desarrollo Sostenible» ⁶³	<p>Su objetivo principal es integrar las políticas ambientales en el resto de políticas económicas y sociales de la UE. También se amplía la gama de instrumentos utilizados para poner en práctica las medidas políticas de protección ambiental y los esfuerzos para potenciar el grado de sensibilización e información de los ciudadanos en cuestiones de desarrollo sostenible. Su contenido establece:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Estrategias para siete temas medioambientales prioritarios (cambio climático, acidificación, biodiversidad, agua, medio ambiente urbano, zonas costeras y residuos) y para la gestión de riesgos y accidentes. 2. Una selección de sectores donde deben integrarse las consideraciones medioambientales (industria, energía, transporte, agricultura y turismo). 3. La ampliación de la gama de instrumentos, con un peso creciente de los instrumentos de mercado. 4. El impulso de la información, la transparencia y del concepto de responsabilidad compartida. 5. La dimensión internacional en respuesta a los problemas de carácter planetario y a la Conferencia de Río.

⁶³ Diario Oficial nº C 138 de 17/05/1993 p. 0001

⁶⁴ Como se declara en la introducción de la Comunicación de la Comisión: *Hacia dónde encauzar el futuro. Evaluación global del V Programa comunitario*, COM(1999) 543 final de 24/11/1999.

CUADRO 2.3. CORRESPONDENCIA ENTRE LOS PROCESOS MUNDIAL Y COMUNITARIO

Acuerdos internacionales	Formulación europea clave
Cumbre de la Tierra (Río 1992): <ul style="list-style-type: none"> • Declaración de Río • Programa/Agenda 21 	<ul style="list-style-type: none"> • V Programa de acción y política ambiental (1992) • Proceso de integración de Cardiff (1998)
Cumbre de Johannesburgo (2002)	<ul style="list-style-type: none"> • VI Programa de acción ambiental (2002) • Estrategia a favor del desarrollo sostenible, 2001 • Comunicación <i>Hacia una asociación para el desarrollo sostenible</i>, 2002

CUADRO 2.4. VI PROGRAMA DE ACCIÓN EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE 2002-2010. MEDIO AMBIENTE 2010: EL FUTURO ESTÁ EN NUESTRAS MANOS.

Objetivos

Artículo 2: Principios y metas generales.

1. El Programa constituye...un marco de la política de la Comunidad en materia de medio ambiente, con el objetivo de ...lograr una disociación entre presiones medioambientales y crecimiento económico.

El Programa constituirá una base de la dimensión medioambiental de la estrategia de la Unión Europea para un desarrollo sostenible y contribuirá a la integración de las preocupaciones medioambientales en todas las políticas comunitarias, en particular al establecer prioridades medioambientales para la estrategia.

2. El Programa tiene entre sus metas ... una mayor eficiencia en el uso de los recursos y una gestión de los mismos y de los residuos para asegurar modelos de producción y consumo más sostenibles, disociando de este modo el uso de los recursos y la generación de residuos y la tasa de crecimiento económico, y para garantizar que el consumo de los recursos tanto renovables como no renovables no exceda la capacidad de absorción del medio ambiente.

El contenido establece:

1. Una estrategia para cumplir los objetivos medioambientales:
 - a. Mejorar la aplicación de la legislación vigente
 - b. Profundizar en la integración de las *preocupaciones* medioambientales en las demás políticas. Los resultados deben medirse.
 - c. Trabajar con el mercado a través de los intereses de empresas y consumidores hacia una producción y unos modelos de consumo más sostenibles.
 - d. Reforzar el papel de los ciudadanos a través de la información responsable.
 - e. Avanzar hacia una estrategia europea del suelo.
2. La atención especial a 4 áreas prioritarias: Cambio climático; biodiversidad; salud; utilización sostenible de los recursos naturales y gestión de residuos.
3. La dimensión internacional: ampliación de la UE e integración plena del medio ambiente en las relaciones exteriores.
4. La participación y conocimientos sólidos.
5. Siete estrategias temáticas:
 - Aire puro
 - Protección del suelo
 - Uso sostenible de plaguicidas
 - Protección y conservación del medio ambiente marino
 - Prevención y reciclaje de residuos
 - Uso sostenible de los recursos naturales
 - Medio ambiente urbano

Tercera Etapa: Centralidad del Desarrollo Sostenible

A partir del año 2000 la política ambiental se vincula decididamente con la problemática del desarrollo sostenible. Consecuentemente, en el **VI Programa de Acción medioambiental** hay un cambio de énfasis y el foco se pone en la dimensión ambiental de la sostenibilidad: **La política ambiental es una pieza de una estrategia más amplia**, de modo que se convierte en una de las tres dimensiones del desarrollo sostenible (económica, social y ambiental).

Se postula explícitamente la necesidad de cambiar los modos de producción y de consumo para alcanzar la sostenibilidad, de modo que su eje central pasa por la **disociación entre crecimiento económico y presión ambiental** (esto es, el uso de recursos y la generación de residuos). La meta se pone claramente en el **cambio del modelo de producción y del consumo** y, por eso:

- Los ciudadanos y las empresas tienen un papel crucial por medio de instrumentos de mercado (información y precios).
- Es preciso mejorar la gobernanza, fomentando la transparencia, la participación ciudadana y la información en los procesos de formulación y gestión de las políticas públicas.

Esta evolución hace que los planteamientos europeos se vayan alineando con las declaraciones gubernamentales internacionales, si bien hay una diferencia notable: La vinculación entre desarrollo económico y sostenibilidad ambiental está clara desde el V Programa de Acción. Sin embargo, el desarrollo social (v.g., lucha contra la pobreza) no ha recibido la misma atención. Sólo a partir del Consejo Europeo de Lisboa en marzo de 2000 se presta atención formal a la dimensión **social** del cre-

cimiento sostenible, estableciendo estrategias específicas para alcanzar unos objetivos definidos.

2.1.2. El desarrollo sostenible en los Tratados Europeos y los Programas de Acción Ambiental

Sentada la importancia del desarrollo sostenible en la política europea procede preguntarse por su significado exacto tal como se recoge en los textos normativos comunitarios y, más en concreto en los Tratados y Programas de Acción en materia medioambiental.

La Sostenibilidad en los Tratados Europeos

Si la política medioambiental no adquiere rango comunitario hasta 1987, el desarrollo sostenible no se convierte en un objetivo expreso de la Unión Europea hasta 1997, con el Tratado de Ámsterdam, que modifica los Tratados constitutivos de la Comunidad Europea (1957) y de la Unión Europea⁶⁵ (1992).

En este último se reconoce⁶⁶ que uno de los objetivos de la Unión es *«promover el progreso económico y social, un alto nivel de empleo y conseguir un desarrollo equilibrado y sostenible»*, que tiene una dimensión social clara, ya que uno de los medios para alcanzar ese objetivo es, precisamente, *«el fortalecimiento de la cohesión económica y social»*.

Por su parte, la nueva redacción del Tratado constitutivo de 1957 da algunas pistas adicionales al establecer en su artículo 2 la misión de la Comunidad Europea, consistente en la promoción de los siguientes objetivos o metas⁶⁷:

- a) un **desarrollo** armonioso, equilibrado y **sostenible** de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad,

⁶⁵ El Tratado de la Unión Europea constituye un paso adelante en el proceso de establecimiento de una unión más estrecha entre los pueblos de Europa. La Unión se fundamenta en las Comunidades Europeas completadas con las políticas y formas de cooperación establecidas por este Tratado (disposiciones relativas a la política exterior y de seguridad común, la cooperación judicial en materia penal, y los mecanismos para la cooperación reforzada entre grupos de Estados).

⁶⁶ Artículo 2 del Tratado de la Unión Europea.

⁶⁷ A esta lista cabe achacar cierto grado de redundancia, ya que parece responder a una visión insuficientemente integral del desarrollo sostenible. De este listado se desprende que el desarrollo sostenible es fruto de la integración de las consideraciones ambientales en las restantes políticas y que las actividades económicas son sostenibles si su crecimiento es estable y no inflacionista.

- b) un alto nivel de empleo y de protección social,
- c) la igualdad entre el hombre y la mujer,
- d) un **crecimiento sostenible** y no inflacionista,
- e) un alto grado de competitividad y de convergencia de los resultados económicos,
- f) un alto nivel de protección y de mejora de la calidad del medio ambiente,
- g) la elevación del nivel y de la calidad de vida,
- h) la cohesión económica y social y
- i) la solidaridad entre los Estados miembros.

El artículo 6º sienta el principio de la integración de las políticas ambientales en las restantes políticas al establecer que las *exigencias de protección del medio ambiente* estén integradas en las políticas comunitarias para «*fomentar un desarrollo sostenible*».

Estas cuatro menciones al desarrollo sostenible de los dos Tratados se recogen en su literalidad en el Cuadro 2.5.

La Sostenibilidad en los Programas Ambientales

Si los Tratados son parcos para clarificar el concepto de sostenibilidad, los Programas de Acción en materia ambiental V y VI resultan ilustrativos de cómo se percibe el desarrollo sostenible y sus implicaciones en todos los órdenes.

El **V Programa de Acción**, se plantea la sostenibilidad desde un punto de vista fundamentalmente ambiental, con un énfasis predominante en la integración de las consideraciones ambientales en la protección del medio y de los recursos naturales y en las restantes políticas comunitarias (industria, energía, transporte, agricultura y turismo), reconociendo además la dimensión internacional que requieren las respuestas a los grandes retos ambientales del planeta (, *supra*, y Cuadro 2.6)

A punto de concluir el V Programa se expresan claramente ideas más ambiciosas que sirven para concretar el concepto y su vinculación con la política ambiental.

CUADRO 2.5. EL PRINCIPIO DE LA SOSTENIBILIDAD EN LOS TRATADOS CONSTITUTIVOS DE LAS COMUNIDADES Y DE LA UNIÓN

Tratado constitutivo de la Unión Europea (1992)	Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (1957)
<p>Considerando séptimo:</p> <p>–DECIDIDOS a promover el progreso social y económico de sus pueblos, teniendo en cuenta el principio de desarrollo sostenible, dentro de la realización del mercado interior y del fortalecimiento de la cohesión y de la protección del medio ambiente, y a desarrollar políticas que garanticen que los avances en la integración económica vayan acompañados de progresos paralelos en otros ámbitos.</p> <p>Artículo 2:</p> <p>La Unión tendrá los siguientes objetivos:</p> <p>-promover el progreso económico y social, un alto nivel de empleo y conseguir un desarrollo equilibrado y sostenible, principalmente mediante la creación de un espacio sin fronteras interiores, el fortalecimiento de la cohesión económica y social y el establecimiento de una unión económica y monetaria que implicará, en su momento, una moneda única, conforme a las disposiciones del presente Tratado;</p>	<p>–... Artículo 2</p> <p>La Comunidad tendrá por misión promover, mediante el establecimiento de un mercado común y de una unión económica y monetaria y mediante la realización de las políticas o acciones comunes contempladas en los artículos 3 y 4, un desarrollo armonioso, equilibrado y sostenible de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad, un alto nivel de empleo y de protección social, la igualdad entre el hombre y la mujer, un crecimiento sostenible y no inflacionista, un alto grado de competitividad y de convergencia de los resultados económicos, un alto nivel de protección y de mejora de la calidad del medio ambiente, la elevación del nivel y de la calidad de vida, la cohesión económica y social y la solidaridad entre los Estados miembros.</p> <p>Artículo 6:</p> <p>Las exigencias de la protección del medio ambiente deberán integrarse en la definición y en la realización de las políticas y acciones de la Comunidad a que se refiere el artículo 3, en particular con objeto de fomentar un desarrollo sostenible.</p>

NB: Redacción y numeración según revisión introducida por el Tratado de Ámsterdam (1997)

CUADRO 2.6. VISIÓN DE LA SOSTENIBILIDAD EN EL V PROGRAMA DE ACCIÓN EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE (1999-2000)

El camino hacia el desarrollo sostenible bien puede ser largo y arduo, pero los primeros pasos hay que darlos ahora.

Un desarrollo sostenible mantiene la calidad de vida general, permite un acceso continuo a los recursos naturales e impide que perduren los daños al medio ambiente

La meta final de la estrategia establecida en el presente Programa es modificar las pautas de crecimiento en la Comunidad para lo que:

- Debe reconocerse que la continuidad de las actividades humanas y del desarrollo económico y social depende de la calidad y protección adecuada del medio natural y sus recursos.
- Puesto que las reservas de materias primas son finitas, debe fomentarse su reutilización y reciclado para evitar el despilfarro de recursos naturales.
- Las tendencias en el comportamiento de los ciudadanos comunitarios deben reflejar la concienciación de que los recursos naturales son finitos y que su consumo o uso por parte de una persona concreta no debe hacerse a expensas de los demás, ni el de una generación a expensas de las siguientes.

Fuente: V Programa de Acción: Hacia un desarrollo sostenible 1992-2000.

CUADRO 2.7. PROPÓSITO DEL DESARROLLO SOSTENIBLE, 1999

«El propósito del desarrollo sostenible ... debe ser el bienestar de la generación actual y las generaciones futuras en Europa y el mundo entero: prosperidad económica, seguridad y justicia social, normas ambiciosas en materia del medio ambiente y una gestión prudente de nuestros recursos naturales» (prefacio, p. 3).

«Si en los sectores económicos no se consigue aumentar la integración de las consideraciones ambientales para atajar las causas de los problemas ecológicos y sin una participación y un compromiso decididos de los ciudadanos y las partes interesadas, nuestro crecimiento seguirá siendo globalmente insostenible para el medio ambiente aún cuando se adopten nuevas medidas de protección» (prefacio, p. 4).

Conclusiones: Del medio ambiente al Desarrollo sostenible: ... **Los problemas más graves con que nos enfrentamos están ligados a unas pautas insostenibles de producción y consumo...** Es preciso, fundamentalmente, **establecer de otro modo los objetivos económicos, sociales y medioambientales** de manera que resulten complementarios y contribuyan juntos a la sostenibilidad.... 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».

Fuente: Comunicación de la Comisión, *Hacia dónde encauzar el futuro. Evaluación global del V Programa comunitario, COM(1999) 543 final de 24/11/1999, pp. 27-28.*

Así, resulta interesante leer (ver Cuadro 2.7) en la evaluación global del V Programa cuál es el *propósito* del desarrollo sostenible: alcanzar el bienestar social de la generación actual siendo solidarios con las generaciones futuras en Europa y en el mundo entero⁶⁸ y ese bienestar tiene varios componentes:

- una gestión prudente de nuestros recursos naturales.
- Y se apuntan las formas para avanzar en esa dirección:
 - Que los sectores económicos tengan en cuenta las *consideraciones ambientales*.
 - Que se impliquen los ciudadanos y las partes interesadas.
 - Que se adopte un enfoque planetario.
- Prosperidad económica,
- seguridad y justicia social,
- normas ambiciosas en materia del medio ambiente, y

⁶⁸ La misma idea que aparece en el Informe de la Comisión Brundtland, si bien el término *necesidades* se sustituye por *bienestar social*, que tiene una dimensión más colectiva y compleja.

CUADRO 2.8. VISIÓN DE LA SOSTENIBILIDAD EN EL VI PROGRAMA DE ACCIÓN EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE (2002-2010)

«El desarrollo sostenible no puede alcanzarse únicamente mediante la política de medio ambiente, sino que requerirá el compromiso de todos los decisores políticos, incluidos los de medio ambiente, de toda la gama de políticas comunitarias, buscando un equilibrio óptimo entre objetivos ambientales, sociales y económicos.

Este nuevo Programa de Acción en materia de Medio Ambiente tiene un carácter completamente distinto. Representa la dimensión ambiental de una estrategia comunitaria más amplia para lograr la sostenibilidad. Su objetivo es determinar cuáles son los problemas clave de medio ambiente y las fuerzas que los impulsan. La integración medioambiental es el mecanismo que permite asegurar que las demás políticas respondan a los problemas planteados de manera efectiva.»

Fuente: Exposición de motivos de la propuesta de decisión.

De este nuevo planteamiento se deducen varias observaciones pertinentes:

- La sostenibilidad va más allá de las normas ambientales, si éstas se entienden como *normas de protección*. Hay que superar la protección del *medio ambiente* para adentrarse en el *desarrollo sostenible*;
- El problema *real* (los problemas ambientales más graves) está en las pautas de producción y de consumo, que no son sostenibles. Por lo tanto, hay que conseguir otro modo de fijar los objetivos económicos, sociales y medioambientales, y para ello resulta imprescindible implicar a los ciudadanos y otros agentes interesados;
- La sostenibilidad tiene una dimensión mundial, no sólo europea (no puede asegurarse un desarrollo europeo sostenible si se ignora el expolio o el deterioro de los recursos naturales en el tercer mundo o si se *exportan* las actividades productivas nocivas para el medio ambiente a países menos desarrollados con normativas medioambientales menos exigentes).

Este planteamiento del desarrollo sostenible se incorpora plenamente al **VI Programa de Acción**, y, como se ha indicado anteriormente (Cuadro 2.4) la medida del éxito pasa por la **disociación entre crecimiento económico y presión ambiental**, poniendo la meta en el **cambio del modelo de producción y del consumo**, de modo que el crecimiento económico deje de ejercer una presión sobre el medio natural.

Sin embargo, a la vista de los resultados obtenidos⁶⁹, parece que no es tan sencillo el equilibrio entre las tres variables del desarrollo sostenible.

2.1.3. De los objetivos a las estrategias europeas

Fijados unos objetivos genéricos en los Tratados y definidos unos objetivos concretos en el contexto de la política ambiental, quedaban por articular las estrategias. Por un lado, la estrategia de integración de **Cardiff** (1998) busca la integración del medio ambiente en los diferentes sectores de la política de la Unión (ver apartado 2.2). Por otro, la Estrategia Europea de Desarrollo Sostenible, cuya gestación inició en **Lisboa** y se complementó en **Gotemburgo** (2001), se centra en el enfoque de las tres dimensiones.

En lo que a esta última se refiere, en marzo de 2000 el Consejo Europeo de Lisboa definió un nuevo objetivo estratégico para la Unión en estos términos: «Convertirse en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible con más y mejores empleos y con mayor cohesión social» (punto 5). En concreto, las preocupaciones se centran en el desempleo, en la desigualdad entre hombres y mujeres y entre regiones, así como en el insuficiente desarrollo de la economía del conocimiento (tecnología de la información), sin referirse a la dimensión ambiental, ni a una estrategia de desarrollo sostenible integral.

⁶⁹ Basta con analizar los resultados contenidos en los Informes de Primavera COM(2003)5 final, COM(2004)29 final y COM(2003)745 final.

El Consejo Europeo de Estocolmo (24 Marzo 2001) decidió que este compromiso político se complementara con una *Estrategia de la Unión Europea para un Desarrollo Sostenible*⁷⁰ y basarse en él, incluyendo una dimensión ambiental. Se reconoce así que, *a largo plazo, el crecimiento económico, la cohesión social y la protección del medio ambiente deben ir de la mano*. El contenido y análisis pormenorizado de la Estrategia se desarrollan en el apartado 2.3 de este capítulo.

2.2. La integración del medio ambiente en las políticas de la Unión: el proceso de Cardiff

Antecedentes

Para analizar el contenido fundamental de lo que se conoce como *Proceso de Cardiff* es necesario remontarse al Consejo Europeo celebrado en Luxemburgo, en diciembre de 1997. Fue en ese Consejo donde se subrayó la necesidad —*exigencia*— de integrar disposiciones relativas al medio ambiente en todas las políticas y acciones que adoptara la Unión Europea. Así, en las conclusiones del mencionado Consejo se decía explícitamente:

*El Consejo Europeo pone de relieve su convicción, expresada en el futuro artículo 6 del Tratado, de que las exigencias de la protección del medio ambiente deben **integrarse** en las políticas y actuaciones de la Comunidad; en particular, con el fin de fomentar el **desarrollo sostenible**. Desde esta perspectiva, invita a la Comisión a presentarle, antes de su sesión de diciembre de 1998, una estrategia orientada a lograr este objetivo.*

Por ello, el Consejo Europeo *invitó* a la Comisión a que le presentara, antes de su sesión de diciembre de 1998, a celebrarse en Viena, una estrategia orientada a lograr el objetivo de la integra-

ción de las consideraciones ambientales en las políticas de la UE.

La Comisión se adelantó en plazos y fue en el Consejo de Cardiff, celebrado en junio de 1998, donde presentó un proyecto de estrategia⁷¹ que presentaba una serie de directrices destinadas a garantizar la aplicación de estos principios por parte de las distintas instituciones de la Unión: Integración de los aspectos medioambientales en todas las iniciativas políticas clave, definición de acciones prioritarias, adaptación de la organización interna de cada institución, cooperación interinstitucional y seguimiento y evaluación de los progresos realizados.

En sucesivos Consejos Europeos se instó a los Consejos de Ministros Sectoriales a que establecieran estrategias específicas para dar efecto a la integración medioambiental en sus ámbitos de competencias respectivos.

- Así, inicialmente, se invitó a los Consejos de Ministros de **Transporte**, de **Energía** y de **Agricultura** a que iniciaran este proceso, el cual sería revisado en el Consejo Europeo de Viena a celebrarse en diciembre de ese año.
- Posteriormente, en el Consejo celebrado en Viena, se invita a los consejos de **Desarrollo, Mercado Interior** e **Industria** a que inicien el mismo proceso.
- Finalmente, en el Consejo Europeo celebrado en Colonia en junio de 1999, son los consejos de **Asuntos Generales, ECOFIN** y **Pesca** los que son instados a que se integren al proceso de integración de las cuestiones ambientales en sus respectivas orientaciones políticas.

En el cuadro 9 (ver anexo IV) se presenta la secuencia cronológica de este proceso de elaboración de estrategias. En **Cuadro 2.10** y siguientes se resume el contenido de dichas estrategias.

⁷⁰ Ya demandado por el anterior Consejo de Helsinki (1999).

⁷¹ Comunicación de la Comisión al Consejo titulada *Colaboración para la integración: una estrategia para la integración del medio ambiente en las políticas de la Unión Europea*.

CUADRO 2.9. PROCESO DE INTEGRACIÓN DEL MEDIO AMBIENTE EN LAS POLÍTICAS DE LA UE

	Luxemburgo (Dic. 1997)	Cardiff (Jun. 1998)	Viena (Dic. 1998)	Colonia (Jun. 1999)	Helsinki (Dic. 1999)	Lisboa (Mar. 2000)	S. M. DA FEIRA (Jun. 2000)	Niza (Dic. 2000)	Estocolmo (Mar. 2001)	Gotemburgo (Jun. 2001)	Laeken (Dic. 2001)	Barcelona (2002)
Luxemburgo (Dic. 1997)	Se pide Estrategia Integración	Ok										
Cardiff (Jun. 1998)		Pide informes iniciales de integración del M.A.	Ok en los Consejos de transporte, energía, agricultura ⁶⁸									
Viena (Dic. 1998)			Pide informes iniciales de integración del MA	↑	Ok en desarrollo, Mercado Interior, Industria ⁶⁹							
Colonia (Jun. 1999)				Pide informes iniciales de integración del MA	Ok informe inicial Asuntos Generales		Ok informe inicial Pesca	Ok informe inicial ECOFIN				
Helsinki (Dic. 1999)					Ok Indicadores Ambientales ⁷⁰ Ok Estrategias Integración en transporte, energía, agricultura ⁷¹ Ok Programa Acción ⁷² Pide estrategias integración terminadas Pide Estrategia de Desarrollo Sostenible				Ok Estrategia integración en Desarrollo, Mdo interior, Industria, Asuntos Generales y Pesca ⁷³			Ok Estrategias integración en Asuntos Generales, ECOFIN, Pesca ⁷⁴

CUADRO 2.9. PROCESO DE INTEGRACIÓN DEL MEDIO AMBIENTE EN LAS POLÍTICAS DE LA UE (CONTINUACIÓN)

	Luxemburgo (Dic. 1997)	Cardiff (Jun. 1998)	Viena (Dic. 1998)	Colonia (Jun. 1999)	Helsinki (Dic. 1999)	Lisboa (Mar. 2000)	S. M. DA FEIRA (Jun. 2000)	Niza (Dic. 2000)	Estocolmo (Mar. 2001)	Gotemburgo (Jun. 2001)	Laeken (Dic. 2001)	Barcelona (2002)
Lisboa (Mar. 2000)						Estrategia de Lisboa			↑			
S. M. DA FEIRA (Jun. 2000)							Reafirma necesidad de EEDS		↑	Ok EEDS ⁷⁵		
Niza (Dic. 2000)								Reafirma neces. de EEDS	↑	Ok EEDS		
Estocolmo (Mar. 2001)									Primer Cjo de Primavera Reafirma necesidad de EEDS	Ok EEDS		
Gotemburgo (Jun. 2001)												
Laeken (Dic. 2001)											7 indicadores MA-les a integrar en informes de primavera ⁷⁶	
Barcelona (2002)												2º Cjo de Primavera

⁷³ 8971/01, 8970/01, 8328/01, 779/01+COR2, 7885/01+COR1 SV

⁷⁴ 6927/02, 6913/02, 6288/02

⁷⁵ 9175/01

⁷⁶ 14589/01

⁶⁸ 13811/98, 13805/98, 13091/98

⁶⁹ 13644/99, 13622/99, 13549/99 REV1

⁷⁰ 13573/99

⁷¹ 11717/99, 13773/99, 13078/99

⁷² 13598/99

CUADRO 2.10. INTEGRACIÓN DEL MEDIO AMBIENTE EN LAS POLÍTICAS DE LA UNIÓN:**TRANSPORTE**

La estrategia de transporte se define en un documento adoptado por el Consejo de Octubre de 1999⁷². El Consejo también adoptó una resolución sobre las cuestiones de integración del medio ambiente y el desarrollo sostenible en el transporte en abril 2001

Objetivos

Además de encarar los impactos detectados en lo que respecta a la calidad del aire, el ruido o los efectos de las infraestructuras de transporte en la biodiversidad, pone un acento especial en contribuir al cumplimiento del Protocolo de Kyoto y las convenciones de la UNECE. Reconoce que la continuación en el crecimiento al ritmo actual del transporte por carretera tanto privado como comercial y de la aviación es insostenible a largo plazo.

Bajo el título de «Necesidad de nuevas acciones plantea » una serie de objetivos, medidas e instrumentos de manera un tanto revuelta y confusa:

- Uso sostenible del suelo y planificación del transporte
- Precios verdaderos y eficientes incluyendo la diferenciación de tasas e impuestos debidos al mantenimiento ambiental
- Uso eficiente y mantenimiento adecuado de las infraestructuras existentes para reducir la presión de las nuevas infraestructuras
- Las telecomunicaciones como alternativa a los viajes con el fin de reducir la demanda de transporte
- La telemática debe enfocar aplicaciones que soporten objetivos medioambientales
- La Política Común de Transporte debe reflejar la necesidad de promover el transporte público
- Los autobuses y trenes de alta velocidad deberían prever una menor emisión intensiva y ser alternativa al transporte aéreo y al vehículo particular
- Hacer el ferrocarril más atractivo
- Desarrollar el transporte intermodal y la logística puerta-puerta
- Una sensibilización hacia la movilidad no motorizada
- Mejora continua de los rendimientos y estándares de vehículos y fueles
- Mejora del rendimiento de motores de tren, navegación y aviación
- Fomentar desde los estados miembros el uso de instrumentos económicos para favorecer los vehículos y fueles limpios
- Desarrollo técnico e investigación de nuevas técnicas

Implementación y seguimiento

Dentro del marco de la Política Común de Transportes (PCT) el Consejo es el responsable de impulsar su implementación. Por ello insta a la Comisión para que acometa diversas tareas que han sido encomendadas parcialmente a la Grupo de Expertos Adjuntos.

No hay propuesta de indicadores. Sin embargo, una característica distintiva es la temprana adopción de un sistema de indicadores de sostenibilidad desarrollados por la Agencia Medioambiental Europea (EEA) y Eurostat para el informe anual TERM (Mecanismo de Monitorización del Transporte y el Medio Ambiente).

El Consejo se comprometió a implementar la parte operativa de la estrategia en el periodo 2000-2004 y revisarla periódicamente. La estrategia fue revisada y reafirmada en el consejo de abril 2001.

⁷² «Estrategia del Consejo para la integración del medio ambiente y el desarrollo sostenible en la política de transporte.» Doc. 11717/99 de oct 1999.

CUADRO 2.11. INTEGRACIÓN DEL MEDIO AMBIENTE EN LAS POLÍTICAS DE LA UNIÓN:**ENERGIA**

La estrategia fue aprobada por el Consejo Europeo de Helsinki (1999) adoptando una resolución sobre la base del doc 7511/01 en Mayo 2001 que confirmaba la validez y compromisos establecidos en la estrategia de 1999.

Objetivos y medidas

Considera al «cambio climático» como «el problema» respecto al cual la energía juega un papel clave. Por supuesto, recoge la influencia de otros sectores y los agentes clave.

La meta es asegurar y promover la integración del aspecto medioambiental y del desarrollo sostenible en la política energética. Para ello identifica campos de actuación en torno a:

- Desarrollo del mercado interno de la energía
- Fomento de un crecimiento sostenido de las fuentes de energía renovable
- Impulso al ahorro y la eficiencia energética
- Internalización de los costes externos y de los beneficios ambientales
- Fomento de la investigación, desarrollo, demostración y lanzamiento comercial de tecnologías nuevas y avanzadas
- Incremento de la cooperación y coordinación entre los estados miembros de la UE

Su principal contribución es el desarrollo de mecanismos flexibles para facilitar la consecución y convergencia de los compromisos derivados del protocolo de Kyoto.

Implementación y seguimiento

La estrategia establece claramente que es responsabilidad de la Comisión asegurar avances en este tema y elaborar un programa de trabajo que adopte acciones apropiadas.

Incluye un anexo con un conjunto de indicadores preliminares por grupos tales como indicadores contextuales sobre importación de energía y precios, indicadores sobre emisiones ambientales, indicadores del mercado de la energía y del consumo e indicadores sobre eficiencia energética. Todos ellos se han desglosado posteriormente con la colaboración de Eurostat y de otras organizaciones internacionales.

La revisión de la estrategia se ha hecho cada dos a partir del informe de la Comisión. La primera revisión fue en 2000 (doc 7511/01), mientras la más reciente fue adoptada por el Consejo en noviembre 2002 (doc 14389/02).

CUADRO 2.12. INTEGRACIÓN DEL MEDIO AMBIENTE EN LAS POLÍTICAS DE LA UNIÓN:**AGRICULTURA**

El Consejo Europeo aprobó la estrategia sobre agricultura en diciembre 1999 (doc 13078/99). El consejo de Agricultura hizo suyas las conclusiones y calendarios sobre informes y seguimiento junto con una primera revisión en abril 2001 (doc 7817/01). Un anexo a las conclusiones describía los principales resultados y esfuerzos obtenidos dentro de la Política Agrícola Común (PAC).

Objetivos y medidas

La formulación del problema se basó en diferentes documentos anteriores tales como la Comunicación de la Comisión sobre el protocolo de Kyoto, la estrategia de Biodiversidad, el V programa de Acción Medioambiental y la resolución sobre Estrategia Forestal de la UE. Con ello direccionaba temas importantes dispersos incluyendo el papel ambivalente de la agricultura como fuente de presión sobre el medioambiente y un medio positivo para mantener los paisajes culturales y los hábitats. Temas más específicos como el agua, los productos agroquímicos, los organismos modificados genéticamente, los usos del suelo, cambio climático y la calidad del aire, el paisaje y la biodiversidad, y el bienestar de animales y bosques.

La estrategia no formula metas explícitas pero el alcance en la PAC implica una serie de medidas recogidas en la Agenda 2000.

Implementación y seguimiento

La estrategia se basa en la implementación de los acuerdos recogidos en la Agenda 2000, la cual se implementa en los Estados miembros a través del Consejo y la Comisión. Las dos regulaciones más importantes son la «regulación de política común (EC) 1259/1999» y la «regulación de desarrollo rural (EC) 1257/1999».

La estrategia no prevé indicadores como tales sino que se refiere a los indicadores en el marco de la Agenda 2000. La Comisión ha impulsado una comunicación implicando información estadística necesaria para monitorizar los indicadores generales de medioambiente-agricultura (doc 5742/00 y 7387/01).

El Consejo invitó a la Comisión en abril 2001 para monitorizar y evaluar regularmente la estrategia (doc 7817/01).

CUADRO 2.13. INTEGRACIÓN DEL MEDIO AMBIENTE EN LAS POLÍTICAS DE LA UNIÓN:**INDUSTRIA**

En 1999 el Consejo de Industria adoptó el informe «Integrando el desarrollo sostenible y la política industrial» como una estrategia preliminar (doc 13549/1/99 REV 1). En mayo 2001 se adoptaron las «Conclusiones del Consejo sobre una estrategia para la integración del desarrollo sostenible en la política empresarial de la Unión Europea». En ellas se afirmaba la disposición para impulsar una estrategia incluyendo objetivos, un calendario para medidas adicionales y un conjunto de indicadores.

Objetivos y medidas

El informe preliminar que era la base de la estrategia posterior era bastante claro en la formulación de los problemas ambientales y los temas ligados al desarrollo sostenible desde y para el sector industrial. Defendía que la política industrial sólo es sostenible si se enfoca económicamente, engloba requerimientos sociales y minimiza las presiones medioambientales «*al nivel de la capacidad de carga de los sistemas ecológicos*». Más significativamente afirmaba que debería ser la meta a largo plazo debería ser el desacoplamiento entre el crecimiento económico y la degradación medioambiental

El informe no preveía objetivos específicos de medio plazo para la acción pero establecía algunas metas generales para una industria sostenible:

- La producción debe **ser enfocada** económicamente, orientada al crecimiento y salvaguardando las oportunidades para las futuras generaciones.
- El empleo debe **ser mejorado** y debe tener en cuenta otros aspectos sociales tales como la seguridad social, la equidad, la salud laboral y las relaciones en el mercado laboral.
- La contaminación, los residuos, los riesgos sobre la salud ambiental y las otras presiones deben **ser minimizados** al nivel de la capacidad de carga de los sistemas ecológicos, mientras la industria use los recursos naturales con eficiencia y salvaguarde el capital natural y su productividad.

Implementación y seguimiento

Ni la estrategia como tal ni los informes preliminares proponían indicadores específicos pero ambos recogían la necesidad de desarrollar paneles de indicadores para seguir el proceso de integración efectiva.

No se contemplaban mecanismos de revisión. Hay un compromiso para definir procedimientos de revisión para el 2004.

CUADRO 2.14. INTEGRACIÓN DEL MEDIO AMBIENTE EN LAS POLÍTICAS DE LA UNIÓN:**MERCADO INTERIOR/COMPETITIVIDAD**

El Consejo sobre Mercado interno envió para su aprobación en el Consejo de Helsinki un informe preliminar. El Consejo adoptó su estrategia de integración en mayo 2001.

Objetivos y medidas

El informe preliminar identifica como objetivo general la aproximación equilibrada entre las reglas del mercado único y el alto nivel de protección ambiental. El informe describe el conflicto que puede darse entre la libre circulación de mercancías y la necesidad de que haya un alto nivel de protección ambiental. Sin embargo, generalmente se piensa que un mercado interno plenamente operativo es beneficioso a largo plazo. El informe no deja dudas a cerca de la primacía de los temas de mercado, y no indica que estén justificadas las prioridades medioambientales; no se analiza si hay o no conflicto entre ambas metas.

No se prevén objetivos específicos excepto los que la Comisión hubiese ya indicado y que implicasen impulsar actividades.

Implementación y seguimiento

La estrategia pone el énfasis en las acciones relacionadas con la libre circulación de bienes, la estandarización y el papel de la compra pública.

Por el contrario, se presentan varios instrumentos para que la estrategia se pueda implementar. Entre ellos se incluyen:

- La efectiva implementación de la legislación de la Comunidad
- Marcos para regulación efectiva y adecuada
- Notificación de regulaciones técnicas desde la fase de borrador (Directiva 98/34)
- Principio del Reconocimiento mutuo
- La política integrada de Producto
- La estrategia de productos químicos
- El ecoetiquetado de la Comunidad
- Acuerdos medioambientales y medidas orientadas al mercado en este ámbito
- Consecución de compromisos del consumidor y construcción del conocimiento; tasas
- Ayudas estatales
- Gobernanza

Una de las acciones emprendidas por la Comisión es la producción de un manual para el desarrollo de la regulación medioambiental a nivel nacional de acuerdo con el mercado interno (art 28-30 del tratado de la UE). Este manual estaba previsto que se finalizará no antes del 2003.

No se han establecido todavía indicadores. Sin embargo, el Consejo se comprometió a desarrollar los métodos de trabajo apropiados y procedimientos para evaluar la efectividad de las medidas ya adoptadas. La Comisión ha sido requerida para que examine las áreas que pueden ser monitorizadas.

La primera revisión de la estrategia fue adoptada en el Consejo sobre competitividad (antes Consejo sobre el mercado interno) de noviembre 2002. El documento resultante es sólo un enunciado de las acciones tomadas hasta el momento. Sin embargo, la revisión no presenta ningún tipo de evaluación en lo que al alcance del equilibrio entre el mercado único y la protección del medio ambiente se refiere.

CUADRO 2.15. INTEGRACIÓN DEL MEDIO AMBIENTE EN LAS POLÍTICAS DE LA UNIÓN:**COOPERACIÓN AL DESARROLLO**

El Consejo adoptó «una estrategia sobre la integración del medio ambiente en la cooperación para promover un desarrollo sostenible» en mayo 2001 (doc 8971/01). La Comisión elaboró un documento de trabajo (doc 8194/01) que ubica las conclusiones y forma la base de una estrategia.

Objetivos y medidas

La meta de las estrategias de desarrollo es integrar lo concerniente al medioambiente mediante los temas políticos y programando y direccionando las consideraciones medioambientales en los seis temas prioritarios de la Cooperación al desarrollo desde la UE.

La formulación de los problemas a los que responde la estrategia se basa en los resultados de la evaluación de 1997 (ERM) del rendimiento medioambiental de los programas de la UE en los países en vías de desarrollo.

No se han realizado nuevas investigaciones para soportar el contenido del informe del consejo. Los elementos de trabajo no presentan una panorámica de los impactos medioambientales asociados con las políticas ordinarias de cooperación al desarrollo de la CE.

Se identifican medidas específicas tales como:

- Temas políticos: incluyendo el refuerzo del diálogo sobre medioambiente y temas de pobreza con agencias y la propia sociedad civil, reforzando el compromiso de los países socios y su capacidad de integración medioambiental y asegurando la coherencia entre las políticas de todos los estados miembros de la UE que afecten a países en vías de desarrollo.
- Temas de programación. Subrayando las consideraciones medioambientales que deben ser incorporadas dentro de todos los planes y programas de desarrollo económico y cooperación desde la UE incluyendo las reformas estructurales y las reformas sectoriales y la asistencia a programas.
- Temas institucionales: el desarrollo de sistemas y procedimientos de gestión medioambiental y el efectivo direccionamiento e institucionalización de procedimientos medioambientales.

Implementación y seguimiento

El informe impone más responsabilidades a la Comisión a la que se pide:

- Revisar activamente, junto con los estados miembros, el alcance de una mayor coherencia política
- Incrementar los esfuerzos para aplicar procedimientos de evaluación medioambiental
- Evaluar los recursos necesarios para implementar la estrategia
- Tener en cuenta el informe en los trabajos que se vayan preparando
- Preparar, consultando a los estados miembros, una estrategia específica

La Comisión ha elaborado un borrador de manual-guía para monitorizar y revisar los acuerdos. La información sobre el rendimiento medioambiental debe hacerse también accesible lo más rápidamente posible al público.

El documento no incluye indicadores pero insiste en referirse al panel de indicadores sobre desarrollo sostenible.

La Comisión es mandatada para que informe anualmente al Consejo sobre el desarrollo de la política comunitaria en esta materia. La estrategia deberá ser examinada regularmente a partir de 2004.

CUADRO 2.16. INTEGRACIÓN DEL MEDIO AMBIENTE EN LAS POLÍTICAS DE LA UNIÓN:**ECOFIN**

El Consejo sobre ECOFIN adoptó un informe sobre el medioambiente y el desarrollo sostenible en noviembre 2000. El informe, que es una primera etapa en el desarrollo de una estrategia global, fue sometido a la aprobación del Consejo Europeo de Niza.

Objetivos y medidas

El informe es una reflexión en términos generales sobre la relación entre los fallos del mercado y la degradación medioambiental, v.g., subvenciones o el impacto de la internalización de costes externos al no existir derechos de propiedad o mercados para algunos recursos naturales. Reconoce la necesidad de una política medioambiental en la línea del protocolo de Kyoto para asegurar un uso responsable de los recursos naturales.

El informe carece de la formulación de metas explícitas cuantitativas pero enfoca con cierto detalle la política de instrumentos dentro de una política económica en temas tales como la creación de los derechos de propiedad, tasas e impuestos, permisos para el comercio de emisiones, acuerdos negociados y acceso a una información transparente y fiable.

Se proponen acciones concretas para impulsar el acuerdo sobre el marco de fiscalidad de la energía en el conjunto europeo, sobre la base de la propuesta del Consejo en esta materia.

Implementación y seguimiento

El Consejo contempla la Guía de Política Económica como un instrumento para la implementación de la estrategia sectorial. Se indica, sin pasar de ahí, la necesidad de una monitorización adecuada.

También se acepta el informe sobre indicadores estructurales de rendimiento que deberá soportar el desarrollo sostenible en sus componentes social y económica. Esa guía debería finalmente incluir objetivos concretos, calendarios y mecanismos para monitorizar el avance en el área de la política medioambiental.

La Guía se revisa anualmente en línea con lo establecido en la Comunicación de la Comisión para el periodo 2003-2005⁷³. El proceso de vigilancia multilateral es también anual y provee de elementos para revisar y ajustar políticas. Está previsto introducir un proceso de seguimiento de la Estrategia de Cardiff en sí misma.

⁷³ «Guía de Política Económica 2003-2005.» COM (2004) 20 final

CUADRO 2.17. INTEGRACIÓN DEL MEDIO AMBIENTE EN LAS POLÍTICAS DE LA UNIÓN:**ASUNTOS GENERALES**

Las áreas cubiertas por el Consejo de Asuntos Generales (CAG) son las políticas de comercio exterior y relaciones, desarrollo institucional y coordinación horizontal. El CAG adoptó finalmente en marzo 2002 la estrategia de integración según lo propuesto en la Comunicación de la Comisión «Hacia una asociación mundial para un desarrollo sostenible» (COM (2002) 82 final).

Objetivos y medidas

La formulación de la estrategia es bastante restrictiva y sigue en general el proceso post-Río. Pone énfasis en la desigualdad del crecimiento que resulta de la globalización, que afecta sobre todo a la explotación de los recursos naturales más allá de los límites de carga. En este contexto se apunta lo que denomina «un gap de gobernanza global».

El impulso de una buena gobernanza a nivel global, basado en la ampliación de la participación de todos los grupos de interés en todos los niveles se ve como un objetivo prioritario y un campo de acción.

La estrategia formula un conjunto global de acciones que complementan la estrategia, entre ellas:

- Comercio para un desarrollo sostenible
- Lucha contra la pobreza y por la promoción del desarrollo social
- Gestión sostenible de los recursos naturales y medioambientales
- Mejora de la coherencia de las políticas de la UE
- Mejor gobernanza en todos los niveles
- Financiación del desarrollo sostenible

La estrategia sólo da una vaga indicación sobre cómo se desplegará la integración. Con respecto a la dimensión interna se refiere continuamente a la Estrategia de Desarrollo Sostenible de la UE. Respecto la dimensión exterior el consejo acuerda introducir el perfil de desarrollo sostenible en sus relaciones regionales y bilaterales.

No se mencionan indicadores aunque en el informe de 2001 el Consejo invita a la Comisión a incluir los indicadores apropiados sobre el proceso de integración.

Tampoco hay mecanismos específicos para revisar la estrategia. Se prevé, de forma general, realizar una revisión dentro del proceso de revisión de la Estrategia de Desarrollo Sostenible de la UE.

CUADRO 2.18. INTEGRACIÓN DEL MEDIO AMBIENTE EN LAS POLÍTICAS DE LA UNIÓN:**PESCA**

La Comunicación de la Comisión sobre elementos para alcanzar la integración del medioambiente y el desarrollo sostenible en la Política Común de Pesca (PCP) fue adoptada en marzo 2001 (Doc 7885/01).

Objetivos y medidas

La formulación de la estrategia arranca del problema de la ligazón entre la sobrecapacidad de la flota y el impacto en las pesquerías, planteado en términos muy generales y sin considerar las razones que explican la existencia de esa sobrecapacidad.

La estrategia en sí misma no es más que un conjunto de objetivos generales tales como la gestión de stocks de manera racional y compatible con la conservación de la Naturaleza en el medio ambiente marino, un trabajo más cercano con el sector y una mejora constante del rendimiento a través del diálogo y la implicación de todos los grupos de interés. También enfatiza el crecimiento en investigación.

En el anexo a la estrategia se contemplan metas más concretas a conseguir en el medio plazo tales como:

- Desarrollar una política de flotas para alcanzar un equilibrio entre el esfuerzo de pesca y los recursos pesqueros disponibles
- Acciones para regenerar los principales *stocks* de peces que están fuera de los límites de seguridad biológica
- Promover técnicas de pesca más selectivas y alternativas
- Acciones para restaurar los ecosistemas o parte de ellos que estén amenazados por daños irreversibles
- Promover la investigación integrada pesquerías/medioambiente Implantar marcos de financiación y animar a los científicos y sus agencias a diversificar los objetivos de investigación
- Mejorar el control de las pesquerías y en conexión con los acuerdos con terceros países asegurar que las flotas comunitarias se comporten responsable y sosteniblemente en la pesca en otros mares
- Tomar un papel de liderazgo para promocionar la integración en los diversos foros regionales e internacionales y en las organizaciones de pesquerías regionales

Implementación y seguimiento

Se espera finalizar la implementación según el proceso y calendario establecido en la «Comunicación de la Comisión para la reforma de la PCP» (hoja de ruta)⁷⁴. Esto es políticamente relevante pues se acepta esencialmente que la revisión de la PCP debe considerar temas medioambientales.

La Comisión ha presentado un plan de Acción para integrar los requerimientos de la protección medioambiental en la PCP y por ello mandata a la Comisión para que informe al Consejo sobre el rendimiento medioambiental de la PCP en el 2005.

No se han identificado todavía indicadores. Sin embargo, está previsto que se desarrollen para monitorizar la implementación de la estrategia en estrecha correlación con el proceso de revisión de la PCP. De ahí que no se contemple la revisión de la estrategia antes de que la revisión de la PCP esté completada.

⁷⁴ COM (2002) 186 final

2.3. La estrategia de la Unión Europea para un desarrollo sostenible

2.3.1. La Estrategia de Lisboa por el crecimiento y el empleo

En su reunión de Helsinki de diciembre de 1999, el Consejo Europeo invitó a la Comisión Europea a elaborar una propuesta de estrategia a largo plazo que integrase políticas de desarrollo sostenible desde el punto de vista económico, social y ecológico y que debía presentarse al Consejo Europeo en junio de 2001.

En una primera instancia, en marzo de 2000, el Consejo Europeo de Lisboa definió un ambicioso objetivo estratégico en la Unión para la próxima década, centrado en el crecimiento cuantitativo y cualitativo del empleo y en la cohesión social, pero donde la sostenibilidad sólo se menciona de forma esporádica y *ritual* (ver cuadro 19):

«... convertirse en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de **crecer económicamente de manera sostenible** con más y mejores empleos y con mayor cohesión social. Obtener dicho objetivo requiere una **estrategia global** dirigida a:

camente de manera sostenible con más y mejores empleos y con mayor cohesión social. Obtener dicho objetivo requiere una **estrategia global** dirigida a:

- preparar el paso a una economía y una sociedad basadas en el conocimiento mediante la mejora de las políticas relativas a la sociedad de la información y de I + D, así como mediante la aceleración del proceso de reforma estructural a favor de la competitividad y la innovación, y la culminación del mercado interior;
- modernizar el modelo social europeo mediante la inversión en capital humano y la lucha contra la exclusión social;
- mantener las sólidas perspectivas económicas y las expectativas favorables de crecimiento mediante la aplicación de un conjunto de medidas políticas macroeconómicas adecuadas.»

CUADRO 2.19. SÍNTESIS DEL CONSEJO EUROPEO DE LISBOA. 23 Y 24 DE MARZO 2000⁷⁵

Ámbitos	Actuaciones
1. Preparación del paso a una economía competitiva, dinámica y basada en el conocimiento	1. Una sociedad de la información para todos 2. Creación de una zona europea de investigación e innovación 3. Creación de un entorno propicio para el inicio y el desarrollo de empresas innovadoras, PYMEs en particular 4. Reformas económicas para el logro de un mercado interior plenamente operativo 5. Mercados financieros eficaces e integrados 6. Coordinación de las políticas macroeconómicas: saneamiento presupuestario, calidad y sostenibilidad de las finanzas públicas
2. Modernización del modelo social europeo mediante la inversión en capital humano y la constitución de un estado activo de bienestar	7. Educación y formación para la vida y el trabajo en la sociedad del conocimiento 8. Más y mejores empleos para Europa: desarrollo de una política activa de empleo 9. Modernización de la protección social 10. Promover la integración social
3. Puesta en práctica de las decisiones: un planteamiento más coherente y sistemático	11. Mejora de los procesos existentes 12. Puesta en práctica de un nuevo método abierto de coordinación 13. Movilizar los medios necesarios

Fuente: Conclusiones de la Presidencia Consejo Europeo de Lisboa. 23 y 24 de marzo de 2000

⁷⁵ El adjetivo «sostenible» sólo aparece dos veces en todo el documento y se aplica al «crecimiento» o al «desarrollo». «Sostenibilidad» aparece cinco veces, pero se aplica siempre en términos financieros: en 3 ocasiones a las finanzas públicas y las 2 restantes al sistema de pensiones. El medio ambiente se cita en 3 ocasiones.

Entre los compromisos adquiridos en el Consejo de Lisboa se fijaban varios de tipo cuantitativo:

El Consejo Europeo considera que el objetivo global de estas medidas debería ser, con base en las estadísticas disponibles, aumentar la tasa de empleo actual de una media del 61% a tan cerca como sea posible del 70% a más tardar en 2010 y aumentar el número actual de mujeres empleadas de una media actual del 51% a más del 60% a más tardar en 2010.

En el Consejo Europeo de Estocolmo los Jefes de Estado y de Gobierno decidieron complementar los objetivos de Lisboa con diversos objetivos cuantitativos intermedios para 2005 y con uno específico para los trabajadores de más edad⁷⁶:

El Consejo Europeo:

- *ha acordado establecer para enero de 2005 unos objetivos intermedios para las tasas de empleo en toda la Unión del 67% en general y del 57% para las mujeres y, en consecuencia, invita a los Estados miembros a que estudien la posibilidad de establecer en sus planes nacionales para el empleo unos objetivos intermedios de empleo que tengan en cuenta sus circunstancias nacionales y regionales particulares;*
- *ha acordado fijar para la UE el objetivo de aumentar la tasa media de empleo de los hombres y mujeres de más edad (55-64) hasta el 50% para 2010;*

2.3.2. La agenda social europea

En junio de ese mismo año, con motivo de la celebración del Consejo Europeo de Santa María da Feira, la Comisión presentó la agenda de política social para el periodo 2000-2005 tras realizar una amplia consulta con los agentes y las partes interesa-

das, que fue aprobada a finales del mismo año, en el Consejo Europeo de Niza⁷⁷.

La *Agenda Social Europea*⁷⁸ traduce, por un lado, los objetivos políticos de la estrategia de Lisboa en medidas concretas y, por otro, define para los cinco años siguientes las prioridades de actuación en torno a seis orientaciones estratégicas del ámbito de la política social⁷⁹, expresadas de la manera siguiente:

1. Más y mejores puestos de trabajo⁸⁰

La perspectiva de la realización del pleno empleo debe ir acompañada de un decidido esfuerzo para facilitar la participación del mayor número posible de personas en el mercado laboral, lo que implica, en particular, que se refuercen las políticas destinadas a fomentar la igualdad profesional entre hombres y mujeres, facilitar la compatibilización entre la vida profesional y la vida familiar, favorecer el mantenimiento en el empleo de los trabajadores de edad, luchar contra el desempleo de larga duración y ofrecer, mediante la movilización de todos los agentes y en particular los de la economía social y solidaria, perspectivas de integración para las personas más vulnerables. La opción por una sociedad del conocimiento exige la inversión en recursos humanos a fin de mejorar la cualificación y la movilidad de los trabajadores. Al mismo tiempo, es importante fomentar la calidad del empleo y desarrollar efectivamente, en beneficio del mayor número posible de personas, una serie de estrategias de educación y de formación permanentes.

2. Prever y gestionar el cambio en el entorno de trabajo mediante un equilibrio renovado entre flexibilidad y seguridad

Las profundas transformaciones de la economía y del empleo, relacionadas en particular con el nacimiento de la economía basada en el conocimiento y con la mundialización, se están acelerando en todos

⁷⁶ Conclusiones del Consejo Europeo de Estocolmo. 23 y 24 de marzo de 2001

⁷⁷ Conclusiones del Consejo Europeo de Niza (diciembre de 2000).

⁷⁸ Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones - Agenda de política social COM(2000)379 final (9964/00)

⁷⁹ El cumplimiento de estas orientaciones se ha realizado anualmente en base a las comunicaciones COM(2001) 104 final de 22.2.2001; COM(2002) 89 final de 19.2.2002; COM(2003) 57 final de 6.2.2003

⁸⁰ El texto en cursiva es un extracto de la Agenda de política social adoptada por el Consejo Europeo de Niza (diciembre de 2000).

los Estados miembros, haciendo necesarias nuevas respuestas colectivas que tengan en cuenta las expectativas de los trabajadores. El diálogo social y la concertación deben crear las condiciones necesarias para una participación de los trabajadores en los cambios que se produzcan, mediante una anticipación de dichos cambios en las empresas, los sectores industriales y los países. La búsqueda de marcos colectivos innovadores y adaptados a las nuevas formas de empleo deberá mejorar la movilidad y la adaptación de las personas a situaciones profesionales cada vez más diversificadas, facilitando la transición entre situaciones o empleos sucesivos. Las medidas que se adopten para hacer frente a estas transformaciones deberán recurrir de manera equilibrada a los diferentes instrumentos comunitarios existentes, en particular el método abierto de coordinación, y dejar un gran margen de iniciativa a los interlocutores sociales.

3. Combatir la pobreza y todas las formas de exclusión y discriminación

La vuelta a un crecimiento económico sostenido y la perspectiva próxima del pleno empleo no significan que en la Unión Europea las situaciones de pobreza y de exclusión disminuyan espontáneamente, sino que hacen aún más inaceptable su persistencia. El Consejo Europeo de Lisboa subrayó la necesidad de tomar medidas para dar un impulso decisivo a la eliminación de la pobreza. Afirmada al más alto nivel en cada Estado miembro, esta voluntad debe traducirse en la práctica en una movilización de todos los agentes locales, en particular las ONG y los servicios sociales, y verse secundada por medidas tendentes a garantizar la igualdad de trato para todos los nacionales de terceros países que residan legalmente en el territorio de la Unión.

4. Modernizar la protección social

Los sistemas de protección social, que constituyen un componente esencial del modelo social europeo aunque siguen estando bajo la responsabilidad de los respectivos Estados miembros, se ven enfrentados a problemas comunes. Para resol-

verlos de manera más eficaz, debe reforzarse la cooperación entre los Estados miembros, en particular a través del Comité de Protección Social. La modernización de los sistemas de protección social debe satisfacer las exigencias de solidaridad: este es el objetivo de las acciones que deberán emprenderse tanto en materia de pensiones y de sanidad como para alcanzar un Estado social activo que anime resueltamente a la participación en el mercado laboral.

5. Promover la igualdad entre hombres y mujeres

La promoción de la igualdad entre hombres y mujeres deberá hacerse de manera transversal en la totalidad de la Agenda de política social, y deberá completarse con una serie de medidas específicas relativas al acceso de la mujer a la toma de decisiones, al refuerzo de los derechos en materia de igualdad y a la compatibilización entre la vida profesional y la vida familiar.

6. Reforzar los aspectos sociales de la ampliación y de las relaciones exteriores de la Unión Europea

La ampliación y las relaciones exteriores constituyen, por diversos motivos, un reto y una oportunidad para la acción comunitaria en el ámbito social. Es necesario desarrollar el intercambio de experiencias y de estrategias con los Estados candidatos, especialmente para hacer frente juntos con mayor eficacia a los desafíos del pleno empleo y de la lucha contra la exclusión, y fomentar una agenda económica y social integrada que se corresponda con el planteamiento europeo en los foros internacionales.

2.3.3. Estrategia Europea de Desarrollo Sostenible

La Comunicación de la Comisión *Desarrollo sostenible en Europa para un mundo mejor: Estrategia de la Unión Europea para un desarrollo sostenible*⁸¹

⁸¹ COM(2001)264 final

presentada en el Consejo Europeo de Gotemburgo de junio de 2001 fue la respuesta a la invitación cursada en Helsinki y añadió la dimensión medioambiental a la estrategia económica y social de Lisboa.

La Comisión partió de la definición de desarrollo sostenible propuesta en el informe Brundtland⁸². Sin embargo, dada la amplitud de este concepto, era preciso identificar un pequeño número de problemas especialmente acuciantes que lo hicieran **operativo** como **motor del cambio**. La identificación de las principales tendencias insostenibles a las que debía hacerse frente de forma inmediata impulsaría el diseño de una **estrategia eficaz** para poner en marcha las soluciones oportunas.

Se identificaron así seis desafíos principales en función de su gravedad, su carácter de largo plazo y su dimensión europea:

- El **cambio climático**, con su repercusión sobre condiciones meteorológicas más extremas, elevación del nivel de las mareas y las sequías persistentes. El principal gas generador de efecto invernadero es el CO₂ liberado en los procesos de combustión de combustibles fósiles. Esta fuente corresponde al 80% de las emisiones, mientras que el resto de gases (metano, óxidos nitrosos, etc) corresponde al restante 20%.
- Los **riesgos** potenciales para la **salud pública** derivados de la presencia de sustancias tóxicas persistentes, problemas de seguridad alimentaria y resistencia a los antibióticos.
- El aumento de la presión sobre **recursos naturales** vitales, tales como la biodiversidad, los bancos de pescado y el agua potable. La falta de incentivos para la conservación y el consumo responsable ha hecho que el volumen de residuos haya crecido a mayor ritmo que el PIB.
- La **pobreza y la exclusión social**, que afecta de manera permanente a 7% de la población europea. Los cambios del mercado laboral, de las cualificaciones necesarias y de la estructura familiar amenazan a los grupos más vulnerables.
- El **envejecimiento** de la población, que implica que una menor población activa vaya a tener que sostener los costes crecientes de la atención sanitaria y de las pensiones.
- La **congestión y contaminación** generadas por las pautas de movilidad existentes así como los problemas urbanos y rurales derivados de decisiones de ordenación territorial adoptadas en el pasado.

La Comisión reconoce que estos problemas tienen en buena parte raíces comunes y se deben a decisiones adoptadas por consumidores y empresas que no han tenido en cuenta las repercusiones a largo plazo, por falta de información o de erróneas señales de mercado o por desconocimiento de las alternativas disponibles. Por su parte, las Administraciones han seguido una visión cortoplacista, adoptando políticas sectoriales inconsistentes y segmentadas.

Reconociendo que el coste de la inacción sería enorme y que el tiempo disponible para cambiar las pautas es muy corto, la Comisión ha construido la Estrategia europea sobre tres *componentes* o ejes de actuación:

- Un primer componente orientado a crear las condiciones propicias para el desarrollo sostenible, que contiene medidas de tipo transversal.
- Un segundo componente en el que se establecen los **objetivos** y medidas para hacer frente a los seis graves problemas de sostenibilidad identificados.
- Un componente final ceñido a la aplicación de la propia estrategia, al seguimiento de sus resultados y a la mecánica para su revisión.

En el cuadro siguiente se relacionan las 14 propuestas de la Comisión y un resumen de las medidas que comprende cada propuesta⁸³, cuya descripción completa figura en el anexo de este capítulo.

⁸² Comisión Europea, *Task Force* Desarrollo Sostenible, *Documento de consulta sobre la preparación de una estrategia comunitaria para el desarrollo sostenible*, marzo 2001.

⁸³ Los objetivos 5 y 6 del segundo componente no se desarrollan en la comunicación sino que se toman del desarrollo paralelo de los objetivos sociales de la Estrategia de Lisboa.

CUADRO 2.20. SÍNTESIS DE LA ESTRATEGIA EUROPEA DE DESARROLLO SOSTENIBLE

Propuestas	Medidas
Componente 1: Crear las condiciones para el desarrollo sostenible	
1. Mejorar la coherencia de la actuación política	Seis. Dos generales [(i) el desarrollo sostenible como preocupación central de todas las políticas y (ii) un mecanismo para que las grandes propuestas legislativas incluyan una evaluación de costes y beneficios económicos, medioambientales y sociales] y cuatro referidas a políticas sectoriales (agricultura, pesca, transportes y cohesión)
2. Fijar los precios reales que constituyan una señal para personas y empresas	Una: Prioridad a los planteamientos de mercado
3. Inversiones de futuro en ciencia y tecnología	Cinco: Entre ellas, (i) Aprovechar el Programa Marco de Investigación; (ii) la contratación pública, y (iii) Crear una competencia europea en materia de vigilancia global del medio ambiente para 2008
4. Mejorar la comunicación y movilizar a ciudadanos y empresas	Tres: (i) relativas al Libro Blanco sobre la Gobernanza (consultas públicas), (ii) memorias de sostenibilidad en empresas grandes que cotizan en bolsa y (iii) sistema educativo
5. Tener en cuenta la ampliación y la dimensión mundial	Una: Presentar una Comunicación en el primer semestre de 2002 sobre la contribución de la Unión al desarrollo sostenible a escala mundial
Componente 2. Objetivos y metas a largo plazo. Prioridades para la acción	
1. Limitar el cambio climático e incrementar el uso de las tecnologías limpias	Dos objetivos y seis medidas a escala comunitaria
2. Responder a las amenazas a la salud pública	Tres objetivos y ocho medidas a escala comunitaria
3. Gestión más responsable de los recursos naturales	Tres objetivos y seis medidas a escala comunitaria
4. Mejorar el sistema de transportes y la ordenación territorial	Tres objetivos y nueve medidas a escala comunitaria
5. Luchar contra la pobreza y la exclusión social	Propuesta, objetivos(3) y medidas (5) adoptadas por los Consejos Europeos de Lisboa, Niza y Estocolmo.
6. Tratar las implicaciones económicas y sociales del envejecimiento de la población	Propuesta, objetivos (3) y medidas (5) adoptadas por los Consejos Europeos de Lisboa, Niza y Estocolmo.
Componente 3. Aplicación de la estrategia y evaluación de los progresos	
1. Balance anual para evaluar los avances	Tres: (i) Informe anual en cada Consejo Europeo de Primavera; (ii) Seleccionar unos pocos grandes indicadores a presentar en el Consejo de Barcelona; y (iii) Proseguir con el proceso de integración (Cardiff), introduciendo una dimensión ambiental a la estrategia de desarrollo sostenible.
2. Cambiar los métodos de trabajo (Consejo y Parlamento)	Una: Crear una <i>mesa redonda</i> con 10 expertos independientes para ayudar en la elaboración del informe anual, con recomendaciones para mejorar la coherencia de las políticas
3. Revisar a medio plazo la estrategia para adaptarse a los cambios en las prioridades a largo plazo	Dos: (i) la EDS será objeto de un análisis profundo a cada inicio de mandato de la Comisión; y (ii) celebrar dos veces al año un Foro para evaluar la estrategia, al que se invita al CES europeo.

El Consejo Europeo de Gotemburgo acogió *favorablemente* la propuesta de la Comisión si bien en sus conclusiones no se recogen expresamente la totalidad de los objetivos, compromisos y medidas propuestos por la Comisión⁸⁴. En su lugar el Consejo asume el compromiso político de poner en marcha la Estrategia, pero para ello insta al Consejo de Medio Ambiente a que marque la agenda de trabajo, teniendo en cuenta tanto los objetivos y medidas propuestos por la Comisión como el 6.º Programa de Acción en materia de Medio Ambiente y las diferentes estrategias sectoriales para la integración sectorial elaboradas a la fecha.

Así, el Consejo Europeo cita textualmente en sus Conclusiones:

«El Consejo Europeo acoge favorablemente la presentación de la comunicación de la Comisión sobre el desarrollo sostenible, con importantes propuestas para corregir esas tendencias.»

«...invita al Consejo (de Medio Ambiente) a que, con vistas a la aplicación de la estrategia, examine las propuestas de la comunicación de la Comisión, en particular sus propuestas de objetivos y medidas principales, así como el 6.º Programa de Acción en materia de Medio Ambiente y las estrategias sectoriales para la integración medioambiental.»

La Estrategia elaborada retiene, pues, el carácter de **marco conceptual** para la actuación global en esta materia, pero su contenido queda abierto para su concreción posterior en sus respectivos ámbitos competenciales.

De hecho, el Consejo Europeo de Medio Ambiente inmediatamente posterior (12 de diciembre de 2001) refrenda el valor testimonial de la Estrategia en cuanto marco conceptual, pero supedita su aplicación y las medidas concretas que contiene al conjunto de disposiciones acordadas por los Consejos sectoriales. Así, el punto 4 de sus conclusiones dice expresamente que:

«El Consejo (de Medio Ambiente) de la Unión Europea:

1. RECORDANDO la importante medida que se tomó al adoptarse una Estrategia de la UE para un Desarrollo Sostenible, acordada por el Consejo Europeo de Gotemburgo el 16 de junio de 2001, que añade una tercera dimensión, de carácter medioambiental, al proceso de Lisboa (...).

*3. RECORDANDO las **propuestas** esbozadas en la Comunicación de la Comisión titulada «Desarrollo sostenible en Europa para un mundo mejor: Estrategia de la UE para un desarrollo sostenible».*

*4. CONFIRMA que **a efectos de aplicar la estrategia, las propuestas sobre objetivos principales y las medidas de la Comunicación de la Comisión, es preciso examinar el Sexto Programa de Acción en materia de medio ambiente y las estrategias sectoriales en materia de integración medioambiental».***

El Consejo Europeo de Barcelona (marzo de 2002) refrenda nuevamente ese carácter referencial y abierto al referirse en sus Conclusiones (apartado III) a lo tratado por el Consejo de Medio Ambiente, concluyendo lo siguiente:

*«15. El Consejo Europeo de Medio Ambiente enfatiza la necesidad de seguir actuando para avanzar hacia un Desarrollo Sostenible y, para ello, subraya la necesidad de **aplicar plenamente la Estrategia de Desarrollo Sostenible** y sus prioridades medioambientales, **mediante entre otras cosas, las acciones y medidas adoptadas en las Conclusiones del Consejo del 3 de Diciembre y 12 de Diciembre de 2001, así como nuevas pautas en determinados sectores prioritarios en los próximos meses.**»⁸⁵*

Tal como se preconiza en la tercera propuesta del componente 3, coincidiendo con el cambio de Ejecutivo comunitario y, por tanto, antes de que concluya el año 2004, se llevará a cabo una revisión en

⁸⁴ En el anexo a este capítulo puede verse la exposición comparada de las diferencias existentes entre las Conclusiones del Consejo Europeo de Gotemburgo y las propuestas realizadas por la Comisión en su Comunicación.

⁸⁵ Se trata de dos documentos presentados por el Consejo de Medio Ambiente al anterior Consejo de Laeken (diciembre de 2001): El de 3 de Diciembre contiene la lista de indicadores ambientales para supervisar los avances en la ejecución de la Estrategia Europea de Desarrollo Sostenible (14589/01) y el de 12 de Diciembre contiene las citadas conclusiones sobre dicha Estrategia (15280/01).

profundidad de la estrategia. Esta revisión ofrecerá la oportunidad de evaluar los progresos realizados hasta el momento —que el propio Consejo Europeo⁸⁶ considera insuficientes—, de estudiar las relaciones existentes entre los resultados de la Cumbre Mundial de 2002 sobre desarrollo sostenible, celebrada en Johannesburgo y las estrategias nacionales y de la Unión en materia de desarrollo sostenible, y de determinar las acciones prioritarias que deben emprenderse para acelerar el ritmo de la reforma.

A partir de esta revisión, por tanto, se podrán identificar las acciones prioritarias necesarias para acelerar el ritmo de la reforma. Además, ayudará a clarificar los vínculos entre Gotemburgo, Lisboa y Cardiff y a integrar mejor los pilares internos y externos de la Estrategia⁸⁷. Sobre este tema se volverá al final de este capítulo.

2.3.4. La dimensión mundial de la Estrategia europea

La dimensión mundial, globalizada, de la problemática de sostenibilidad ambiental llevó a la Comisión a plantear que la Unión sopesara su propio papel de liderazgo mundial en la resolución de las tendencias insostenibles.

El Consejo Europeo, al aprobar la estrategia, reconoció que era conveniente desarrollar su dimensión exterior e invitó a la Comisión a llevar a cabo tal estudio. La resultante Comunicación de la Comisión⁸⁸ sirvió como contribución a la elaboración de la postura de la Unión para la Cumbre Mundial de Johannesburgo en 2002.

La Comunicación parte de la idea de que la globalización es un potente motor que alimenta el crecimiento mundial y aporta medios para responder a los problemas mundiales de la salud, la educación y el medio ambiente. No obstante, las fuerzas del mercado,

por sí solas, generan e incrementan las desigualdades, fomentan la exclusión y corren el riesgo de dañar de forma irremediable el medio ambiente. Por consiguiente, la globalización debe ir acompañada de medidas para evitar o atenuar estos efectos. En los ámbitos cruciales del comercio, la financiación del desarrollo, la gestión del medio ambiente, la lucha contra la pobreza y la criminalidad, es indispensable continuar los esfuerzos para elaborar reglas colectivas aplicadas y controladas efectivamente. Es necesario también mejorar la gobernanza mundial, es decir, promover una dirección más eficiente de la interdependencia.

La comunicación presenta una serie de acciones para contribuir al desarrollo sostenible mundial que complementan la estrategia de desarrollo sostenible de mayo de 2001 y que abarcan los aspectos económicos, sociales, medioambientales, financieros, de coherencia de las políticas comunitarias y de gobernanza a todos los niveles (ver *supra*, Cuadro 2.17).

2.4. Instrumentos de evaluación en materia de sostenibilidad

2.4.1. Una visión de conjunto

Una de las claves de la sostenibilidad según la estrategia europea es la integración de la dimensión ambiental en las políticas sectoriales, de modo que el conjunto de la acción política resulte coherente⁸⁹

Introducir como «*preocupación central de todas las políticas el desarrollo sostenible*» implica que desde el punto de vista institucional se opta por que cada Departamento sea responsable de introducir tales objetivos entre sus prioridades sectoriales sin que exista necesariamente una autoridad medioambiental que supervise sus actuaciones.

Resulta necesario por tanto que se produzca un fortalecimiento de las capacidades institucionales para llevar a cabo esta integración, tanto:

⁸⁶ Informe de Primavera 2004. COM(2004)29 final

⁸⁷ Revisión de la Política Medioambiental 2003 COM(2003)745

⁸⁸ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones. *Hacia una asociación mundial para un desarrollo sostenible* [COM (2002) 82 final].

⁸⁹ Véase **Cuadro 2.20**, primer componente, primera propuesta

- Horizontalmente, entre Departamentos, como
- Verticalmente dentro de cada Departamento,

de modo se incorporen nuevos conocimientos y nuevos hábitos procedimentales (lo que puede implicar nuevos órganos).

Entre los nuevos procedimientos la Comisión Europea ha establecido dos que facilitan la integración *ex ante*, es decir, en el momento de elaborar o diseñar nuevas normativas o programas políticos:

- la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE), que toma en cuenta las consideraciones de sostenibilidad ambiental de los programas susceptibles de afectarla y,
- la Evaluación del Impacto, que integra diferentes evaluaciones del impacto de la nueva política o iniciativa desde varias perspectivas y que, con carácter más novedoso y aún insuficientemente desarrollado, toma en cuenta, además, las repercusiones de los programas y legislaciones importantes sobre la sostenibilidad económica, social y ambiental.

2.4.2. La evaluación ambiental estratégica

La **Evaluación Ambiental Estratégica** (EAE) fue aprobada por la Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, *relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas sobre el medio ambiente*⁹⁰ con el doble objetivo de, por un lado, introducir este instrumento en los Estados miembros donde no existía algo equivalente y, por otro, armonizar el procedimiento y los criterios de evaluación en toda la Unión Europea. La Directiva entró en vigor el 21 de julio del 2001 y, a partir de ese momento, los Estados miembros disponían de un período de 3 años para realizar la transposición en los ordenamientos jurídicos nacionales⁹¹.

A efectos de esta Directiva la evaluación ambiental estratégica se entiende como *un proceso formalizado, sistemático y con un enfoque global, a través del cual se intenta evaluar los potenciales impactos ambientales de una propuesta de plan o programa (o sus modificaciones) y sus alternativas* y constituye un avance claro en el proceso de integración ambiental en las políticas sectoriales. Su aplicación debe permitir avanzar hacia el diseño de un marco programático que se desarrolle o concrete mediante proyectos de los cuales sólo se requiera la minimización o corrección de impactos ambientales de carácter **residual**.

La EAE presenta la novedad⁹² de estudiar los impactos que pueden generar los múltiples proyectos que vertebran los programas. De esta forma se pueden valorar, además de los efectos locales y aditivos, los efectos sinérgicos y globales que pueden generarse sobre territorios o sectores. y, sobre todo, se deben tener en cuenta las opciones *alternativas* en función de su impacto ambiental.

Dado su carácter preventivo, la EAE es un instrumento con un marcado potencial de integración de las consideraciones ambientales en los procesos de toma de decisiones. En definitiva, se trata de un proceso de evaluación de Políticas, Planes y Programas llevado a cabo para asegurar que las consecuencias ambientales de dichos instrumentos sean consideradas en el proceso de toma de decisiones, conjuntamente con las consideraciones de orden económico y social.

La aplicación de la AEA es obligatoria para los planes y programas que configuren el marco para el posterior desarrollo de proyectos pertenecientes a los ámbitos de agricultura, silvicultura, pesca, energía, industria, transporte, gestión de residuos, gestión de recursos hídricos, telecomunicaciones, turismo, planificación urbanística y ordenación del territorio⁹³.

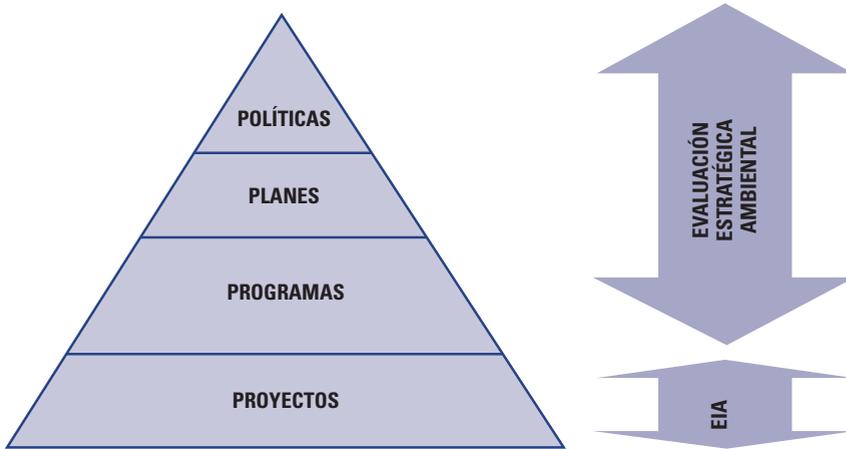
⁹⁰ http://europa.eu.int/comm/environment/eia/full-legal-text/0142_es.pdf

⁹¹ Varios Estados ya estaban aplicando con anterioridad este tipo de evaluación en sus procesos de planificación (por ejemplo, Países Bajos, Dinamarca o Suecia). La Comunidad Autónoma del País Vasco ha aprobado un mecanismo equivalente por medio del *Decreto 183/2003, de 22 de julio, por el que se regula el procedimiento de evaluación conjunta de impacto ambiental*.

⁹² A diferencia de la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA), que opera sobre proyectos individuales.

⁹³ Esto es, los incluidos en los anexos I y II de la *Directiva 85/337/CEE del Consejo, del 27 de junio de 1985, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente*.

ILUSTRACIÓN 2. LA EVALUACIÓN ESTRATÉGICA AMBIENTAL



Igualmente resulta obligatoria en el caso de planes y programas susceptibles⁹⁴ de impactar sobre determinados hábitats naturales.

A la inversa, no se someterán a esta evaluación los planes y programas relacionados con la defensa nacional, situaciones de emergencia civil, los de carácter presupuestario y financiero, los planes y programas incluidos en el período de programación estructural 2000-2006 y, finalmente, los de desarrollo rural financiados por el Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agraria (FEOGA) en los períodos 2000-2006 y 2000-2007.

También establece un conjunto de supuestos en los que la evaluación no es obligatoria. Se trata de planes y programas que determinen los usos del suelo en áreas reducidas a escala local o modificaciones menores de planes y programas, así como determinados impactos no significativos.

2.4.3. La evaluación del impacto

El procedimiento para la evaluación del impacto de la normativa comunitaria tiene un doble origen:

Por un lado, es una consecuencia de la exigencia de mejorar la coherencia de la actuación política (primera propuesta del componente 1 de la Estrategia Europea de Sostenibilidad), que incluía como medidas la necesidad de realizar evaluaciones del impacto sobre la sostenibilidad de las propuestas políticas que emanan de la Unión Europea. Esta exigencia queda recogida explícitamente en las conclusiones del Consejo Europeo de Gotemburgo de junio de 2001:

*«La Comisión incluirá en su plan de acción para una mejor reglamentación (...) mecanismos que garanticen la inclusión en todas las propuestas políticas importantes de una **evaluación del impacto sobre la sostenibilidad** que tenga en cuenta sus posibles consecuencias económicas, sociales y ambientales⁹⁵.»*

Por otro lado, este mandato confluye con el conjunto de compromisos encaminados a la mejora de la actividad normativa de la Unión⁹⁶, asumidos en el Consejo de Laeken, entre los que se incluía la necesidad de establecer un mecanismo integrado de eva-

⁹⁴ Que requieren evaluación de acuerdo con los artículos 6 y 7 de la *Directiva 92/43/CEE, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la flora y fauna silvestres* (Directiva Hábitats).

⁹⁵ Conclusiones de la Presidencia. Consejo europeo de Gotemburgo 15 y 16 de junio 2001.

⁹⁶ El conjunto de compromisos relacionados con la mejora del proceso legislativo de la Unión se tomó fundamentalmente a raíz del Libro Blanco de la Comisión sobre la Gobernanza Europea así como a partir de varios documentos que se presentaron en el Consejo de Laeken: Informe del Grupo Mandelkern sobre la simplificación administrativa (14654/01); Comunicación de la Comisión: Simplificar y mejorar el marco regulador (15225/01); Informe de la Comisión: «Legislar mejor 2001» (15181/01).

luación del impacto de toda nueva legislación, que sustituya a los diversos procedimientos parciales previamente existentes (impacto de género, sobre las pymes, etc.).

El posterior desarrollo de los mecanismos encaminados a la mejora y simplificación del marco regulador de la UE se tradujo en 2002 en un plan de acción *Simplificar y mejorar el marco regulador*⁹⁷ que incluye entre sus medidas la evaluación del impacto, que tendrá su propio desarrollo en el mismo año en la Comunicación *Evaluación del Impacto*⁹⁸. En este proceso de integración el procedimiento ha perdido su adjetivo calificativo⁹⁹...

En la Comunicación, la Comisión establece un nuevo método integrado para la evaluación del impacto, exponiendo la manera en que aplicará el proceso de evaluación del impacto *en relación con todas las iniciativas importantes, es decir, con aquellas que se presenten en la estrategia política anual o, más tarde, en el programa de trabajo de la Comisión.*

Objetivos del procedimiento de Evaluación de Impacto

La Evaluación de Impacto es una herramienta encaminada a mejorar la calidad y la coherencia del proceso de desarrollo de políticas, y contribuir así a la instauración de un entorno legislativo eficaz y productivo y, además, a una aplicación más coherente de la Estrategia de la Unión Europea para un Desarrollo Sostenible. Es, por tanto, un **proceso de análisis sistemático de las probables consecuencias de la intervención de las autoridades públicas.**

La evaluación del impacto debe identificar los posibles efectos positivos y negativos de las políticas o formativas propuestas, permitiendo identificar de forma razonada compromisos necesarios para lograr los objetivos perseguidos. Una evaluación del impacto no generará necesariamente conclusiones o recomendaciones tajantes, pero hará una interesante aportación al informar a los responsables de las decisiones sobre las consecuencias de sus opciones políticas.

Características de la Evaluación del Impacto

El método de evaluación del impacto integra en un único instrumento todas las evaluaciones sectoriales relacionadas con las consecuencias directas e indirectas de una propuesta, a diferencia de la situación actual, caracterizada por una serie de evaluaciones parciales y sectoriales. Así, aporta un conjunto común de puntos básicos, unas normas de análisis mínimas y un formato de informe común¹⁰⁰, con flexibilidad suficiente *como para adaptarse a las diferencias entre las políticas de la Comisión y para tener en cuenta las circunstancias específicas de los distintos sectores de actuación.*

A diferencia de la evaluación presupuestaria¹⁰¹ (*ex-ante*), que se centra ante todo en la rentabilidad económica, es decir, en la relación coste-eficacia para el presupuesto comunitario de todas las propuestas de programas y acciones que impliquen gastos, la evaluación del impacto se guía por las políticas, examinando si el impacto de las principales propuestas políticas **es sostenible** y refleja los principios subyacentes a la idea de «mejorar el marco regulador».

⁹⁷ COM(2002) 278

⁹⁸ COM(2002)276 final de 5 junio 2002. En el anexo de esta Comunicación se enumeran los principales componentes del método de evaluación del impacto.

⁹⁹ Por su parte, la Dirección General Comercio ha desarrollado su propia metodología de Evaluación del Impacto sobre la Sostenibilidad que aplica en todas las negociaciones y convenios internacionales como parte de su política comercial.

¹⁰⁰ Impact Assessment in the Commission. Internal guidelines on the new impact assessment procedure. Developed for the Commission services. 2002.

¹⁰¹ En cualquier caso, de acuerdo con el Reglamento Financiero, es y sigue siendo obligatorio efectuar evaluaciones *ex-ante* de todas las propuestas que impliquen gastos a cargo del presupuesto.

Metodología general

Las directrices técnicas para la aplicación de la nueva evaluación de impacto¹⁰² se adoptaron en Octubre de 2002 y se aplican en **dos etapas**:

1. Evaluación preliminar

La evaluación preliminar aporta una primera visión de conjunto de problemas identificados, las posibles opciones y los sectores afectados. Sirve de filtro para determinar qué propuestas deben someterse a una evaluación completa.

El proceso se cierra con una **breve acta** que incluye los puntos siguientes:

- identificación del problema, los objetivos y el resultado que se espera lograr;
- Identificación de las principales opciones de actuación disponibles para lograr el objetivo, atendiendo a la proporcionalidad y la subsidiariedad, e indicación previa del impacto previsto;
- Descripción de las tareas preparatorias ya emprendidas y previstas (consultas de las partes interesadas, estudios) y referencia a la necesidad o no de una evaluación del impacto ampliada.

2. Evaluación del impacto ampliada

La evaluación ampliada de impacto tiene el doble propósito de efectuar un análisis más profundo de los impactos potenciales en la economía, la sociedad y el medio ambiente y, en tal caso, iniciar un proceso de consulta a las partes interesadas y a expertos competentes con arreglo a las normas definidas las directrices de la Comunicación sobre el procedimiento de consulta. El proceso de consulta debe, además, hacer posible un debate sobre consideraciones más amplias, como los aspectos éticos y po-

líticos. Los resultados de esta consulta se incluirán en el informe de evaluación del impacto.

Sobre la base del acta de evaluación preliminar, la Comisión decidirá, en el marco de la estrategia política anual o, como muy tarde, de su programa de trabajo para el próximo año, qué propuestas requerirán una **evaluación del impacto ampliada**, teniendo en cuenta, entre otros, los siguientes criterios:

- si la propuesta tendrá un impacto económico, medioambiental o social sustancial para un sector específico o varios sectores y si tendrá un impacto significativo para las principales partes interesadas;
- si la propuesta representa una reforma importante de la política en uno o varios sectores.

La evaluación del impacto ampliada debe reunir la información suplementaria precisa para responder a las cuestiones clave¹⁰³, incluyendo como mínimo las siguientes cuestiones:

- objeto que prevé afrontar la política o propuesta; cuál sería el valor añadido comunitario;
- principal objetivo que pretende lograr la política o propuesta;
- principales opciones políticas disponibles para lograr ese objetivo;
- impactos —positivo y negativo— previstos de las distintas opciones;
- manera en que los resultados e impactos de la política o propuesta pueden ser controlados y evaluados;

El nuevo procedimiento de evaluación de impacto se aplica plenamente a partir de 2004. Sobre la base de una evaluación de impacto preliminar¹⁰⁴ y las prioridades para 2004, la Comisión ha decidido¹⁰⁵ qué propuestas merecen una evaluación de impacto ampliada.

¹⁰² Impact Assessment in the Commission. Guidelines. 2002

¹⁰³ La evaluación del impacto ampliada seguirá las directrices técnicas para la evaluación del impacto y el método general que se describe en el anexo 2 de dicha Comunicación.

¹⁰⁴ Background Document. Preliminary Impact Assessments European Commission Legislative and Work Programme 2004

¹⁰⁵ COM(2003)645 que establece el marco de su programa legislativo y de trabajo para 2004. Las prioridades políticas son idénticas a las del año anterior: la ampliación de la Unión, la estabilidad, y el crecimiento sostenible. La relación de propuestas figura en su anexo.

A fines de 2004 los Servicios de la Comisión evaluaron¹⁰⁶ los resultados derivados de la aplicación del procedimiento, marcándose una línea de trabajo para su mejora, que han frugado en una comunicación¹⁰⁷ y unas nuevas Guías de evaluación¹⁰⁸ en sustitución de las anteriores.

El procedimiento implica los pasos siguientes:

- Analizar el asunto o el problema, sus causas, a quiénes afecta, y si el nivel de la UE es el apropiado para tratarlo (conforme al principio de subsidiariedad);
- Definir algunos objetivos de base en el tratamiento del problema; y asegurar su coherencia con otras políticas y estrategias de la UE, por ejemplo el desarrollo sostenible y la estrategia de Lisboa;
- Verificar las **posibles opciones** para el logro de los objetivos, asegurando que se plantee siempre la opción de no actuar a nivel UE, y examinar posibilidades distintas de la regulación;
- Evaluar los posibles impactos (deseados e indeseados) de cada opción en los **ámbitos social, económico y ambiental**; el análisis deberá tener en cuenta también los impactos en el exterior de la UE;
- A la luz del análisis de impacto, comparar las distintas opciones para ver si es posible jerarquizarlas y definir una opción «preferencial».

Las nuevas directrices exigen, por primera vez, que se redacten informes de evaluación de impacto para aquellos casos en los que, posiblemente a consecuencia de la propia evaluación, se decida no seguir con la propuesta.

El requisito de consultar a todas las partes interesadas garantiza asimismo la elaboración de un completo cuadro de impactos potenciales.

Desde 2003 a junio de 2005 se han realizado alrededor de 70 evaluaciones de impacto.

2.5. Procedimientos de integración horizontal y vertical

El objetivo de lograr la integración de políticas es sumamente laudable pero razonablemente difícil, en particular cuando se parte de una cultura de gestión basada en *ámbitos de especialización*. La especialización ofrece claras ventajas pero también provoca la compartimentalización y la segregación, con visiones y lenguajes distintos sobre un mismo fenómeno social.

Por eso la integración resulta un proceso difícil, por poco habitual, tanto a nivel horizontal (integración entre Departamentos, sectores o países) como vertical (entre niveles de Gobierno: local, regional, nacional, supranacional). La integración vertical resulta importante cuando el proceso de decisión está también distribuido entre los varios niveles de la administración. Una integración completa requiere los dos tipos de procesos: la profundización vertical dentro de un mismo sector y la cooperación con otros sectores.

Procesos de integración horizontal

En su primera aproximación a la integración de políticas ambientales horizontales entre 1993 y 1997, la Comisión Europea sugirió reformas organizacionales y nuevos procedimientos. La estrategia de cambios organizativos promovió el fortalecimiento de la Dirección de Medio Ambiente y el nombramiento de *enlaces* ambientalistas en las restantes Direcciones comunitarias para monitorizar las actividades sectoriales. Los mejores ejemplos de esta forma de integración se dieron en los Departamentos de Agricultura y de Transportes. Se crearon grupos de trabajo mixtos que trabajaron en temas de fiscalidad y redes de transeuropeas, donde se daba una clara convergencia de intereses (reducir la contaminación y la congestión de tráfico desplazando el transporte hacia otros modos). El Libro Verde sobre precios justos y eficientes es resultado de esta colaboración¹⁰⁹.

¹⁰⁶ *Next steps - In support of competitiveness and sustainable development* SEC(2004)1377, de 21 de octubre de 2004

¹⁰⁷ *Better regulation for Growth and Jobs in the European Union* COM(2005)97, de 16 de marzo de 2005.

¹⁰⁸ Anexos SEC(2005)791

¹⁰⁹ Un éxito efímero: El Libro Blanco del Transporte ya no fue resultado de la colaboración entre los dos Departamentos.

Esta colaboración se acentuó a raíz de la publicación de la Comunicación de la Comisión *Partnership for integration* y del lanzamiento del proceso de Cardiff, hasta el punto de que el programa TERM (*Transport and Environment Report Mechanism*) se considera un ejemplo excelente de colaboración (*best practice*) en el establecimiento de un sistema de análisis y seguimiento de problemas. El proceso de integración horizontal fue también fructífero de cara a la reforma de la política agrícola, secundada por cambios en las estructuras de los países miembros (v.g., el paso del Ministerio de Agricultura a los *verdes* alemanes).

Los expertos concuerdan¹¹⁰ en que una coordinación interdepartamental fructífera requiere que se dé una serie de condicionantes éxito tales como:

- Disposiciones legales que establezcan objetivos transversales ambientales y de desarrollo sostenible (el mandato constitucional de los tratados Europeos es un ejemplo de máximo respaldo legal).
- Una estrategia de desarrollo sostenible a largo plazo (incluyendo un calendario de objetivos y avances progresivos) con un claro mandato y respaldo de la máxima autoridad ejecutiva.
- La designación de un equipo específico encargado de la coordinación global, implementación y supervisión de los procesos de integración.
- La monitorización (seguimiento) de los avances respecto de las metas y objetivos, tanto a nivel sectorial como de conjunto, realizado por un grupo de expertos y/o una agencia gubernamental independiente.
- El establecimiento de mecanismos de resolución de conflictos y arbitraje.
- La creación de grupos de trabajo conjuntos para los temas más relevantes con dedicaciones específicas, sin que la participación en los grupos sea una carga adicional de trabajo sobre su actividad normal).

- El establecimiento de unidades en el seno de los departamentos o agencias ambientales con capacidad y suficientes recursos para poder responder a las demandas de asistencia desde los otros Departamentos, con mandato legal para monitorizar, comentar y corregir las correspondientes actividades departamentales.
- El pronunciamiento conjunto de la coincidencia de objetivos entre la autoridad central (por ejemplo, la Presidencia del Gobierno) y la autoridad ministerial (por ejemplo, el ministro del ramo) sobre sus acuerdos y conclusiones a los responsables sectoriales para sincronizar y atemperar los desajustes en las metas.

Estas son las condiciones básicas. Sin embargo, en última instancia el éxito dependerá principalmente del reconocimiento de los intereses mutuos y de los esfuerzos que se hagan para darles forma.

Procesos de integración vertical

La integración vertical es el resultado de la cooperación intradepartamental e implica que los distintos niveles de un ministerio multifuncional han consensuado objetivos comunes y aplican las políticas en consecuencia. Que un Departamento asuma los objetivos ambientales como propios indica que el sector está «ecologizado» hasta el punto de mezclar los objetivos medioambientales con los objetivos característicos de su sector. Requiere considerable liderazgo interno para liderar un Departamento por *aguas* que parte de los funcionarios pueden considerar poco importantes o incluso desconocidas.

Las condiciones positivas para la integración ambiental vertical incluyen¹¹¹:

- La preparación inicial de un mapa que especifique detalladamente la distribución y características de las actividades del sector que identifiquen los principales impactos ambientales/ ecológicos.

¹¹⁰ Hey (2002), Lafferty/Hovden (2002), Schepelmann et. al (2000)

¹¹¹ Hey (2002), Lafferty/Hovden (2002), Schepelmann et al. (2000)

- La formulación de una estrategia sectorial de cambio con principios básicos, metas y calendarios.
- El desarrollo de un sistema para monitorizar los impactos, el proceso de implementación, y los resultados, con calendarios específicos para realizar el seguimiento y la evaluación de las actuaciones, con revisiones periódicas de la estrategia sectorial y del plan de acciones.
- Implicación de los grupos de interés ambiental mediante derechos de participación, transparencia y consulta temprana.
- La promoción activa del diálogo vertical con agentes no-gubernamentales.

Mainstreaming, autorregulación y el método abierto de coordinación

La Unión Europea ha optado por la *autorregulación* y la integración de la perspectiva ambiental en todas las políticas sectoriales (*mainstreaming*)

El *main streaming*, que en ocasiones se define no muy apropiadamente como *transversalidad*, *implica* la organización (reorganización), mejora, desarrollo y evaluación de los procesos políticos, de modo que una determinada perspectiva (de sostenibilidad ambiental o, más típicamente, de igualdad de género) se incorpore a todas las políticas, a todos los niveles y en todas las etapas, por los actores normalmente involucrados en la adopción de medidas políticas.

La Comunicación de la Comisión *Partnership for integration* (1998) y el libro Blanco sobre la Gobernanza (2000) marca pautas para reforzar la **autorregulación** sectorial. La integración del medioambiente en las restantes políticas debe basarse en estrategias sectoriales que deben incluir tres elementos:

- Identificación de las áreas en las que la estrategia debe implementarse.

- Evaluación del impacto medioambiental de todas las principales iniciativas del Departamento.
- Mecanismos para tomar en cuenta los resultados de la evaluación el proceso de decisión.

En cuanto a su contenido, las estrategias sectoriales debían incluir:

- Una formulación de objetivos estratégicos
- Indicadores para el seguimiento
- Revisiones periódicas de la estrategia
- Calendarios

El Proceso de Cardiff combina elementos de *integración de perspectivas (mainstreaming)* con *autorregulación*, ya que el Consejo Europeo invita a los Consejos de Ministros sectoriales a que elaboren sus propias estrategias de integración.

Es importante considerar que la integración se basa en la buena fe y la coordinación más que en el mando y el control.

«A menudo en el pasado, los intentos por establecer principios horizontales han derivado hacia burocracia y mecanismos complicados y de difícil utilización. No debería repetirse este error en el caso de la integración medioambiental. Los procedimientos a adoptar deben ser vistos como lógicos, prácticos y atractivos para todos los implicados. Esta es la filosofía que debe primar en las aproximaciones de este documento» .

(COM (1998) 333)

En la actualidad la autorregulación se denomina *método abierto de coordinación*. A pesar de sus bondades, distintas evaluaciones¹¹² han demostrado que en la mayor parte de casos no ha servido para obtener resultados: Los Consejos sectoriales han hecho caso omiso de las recomendaciones del Consejo Europeo. Los intereses sectoriales priman sobre los medioambientales, cuya perspectiva no llega a integrarse en la

¹¹² Fergusson et al. (2001), Kraemer (2001), Schepelmann (2000).

visión mayoritaria del Departamento. La principal amenaza proviene de la táctica prevalente de asumir *de boquilla* la integración sin realmente alterar los objetivos tradicionales, lo que se combina con frecuencia con la presentación de iniciativas anecdóticas que en nada afectan a las actuaciones importantes para el sector.

Como conclusión, el proceso de Cardiff es una iniciativa modélica a escala mundial. Pero arroja una flagrante contradicción entre las declaraciones y las realidades alcanzadas.

2.6. Indicadores para el seguimiento de la estrategia europea de desarrollo sostenible

Indicadores socioeconómicos de sostenibilidad

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

El punto de partida en la definición de estos indicadores fue el Consejo Europeo celebrado en Lisboa en 2000, donde se reconoció la necesidad de discutir y de evaluar regularmente los progresos en la realización de los objetivos marcados, sobre la base de indicadores estructurales comúnmente acordados. Con este fin, invitó a la Comisión a que preparara un informe anual de síntesis sobre los progresos, basado en los indicadores estructurales que deben acordarse sobre el empleo, la innovación, la reforma económica y la cohesión social. No hay en este encargo ninguna mención a indicadores ambientales.

Así mismo, el Consejo Europeo de Santa María da Feira¹¹³, celebrado en junio de ese mismo año, pidió que la Comisión comenzara a preparar este trabajo mediante «la presentación, para finales de septiembre, de un informe sobre el planteamiento pro-

puesto para los indicadores y las referencias, (...) para ser utilizado en el informe de síntesis que se presentará al Consejo Europeo de la primavera.

La Comunicación de la Comisión Indicadores Estructurales¹¹⁴, de septiembre de 2000, fue la respuesta de la Comisión a la petición de los Consejos Europeos celebrados bajo la presidencia portuguesa. Dicha Comunicación proponía un grupo de indicadores clave que debían ser utilizados en el informe de síntesis a presentar al Consejo Europeo de Estocolmo en marzo del año siguiente.

La mencionada Comunicación introducía los principios fundamentales que habían dirigido el proceso de selección de los indicadores e identificaba los que se consideraban claves, proporcionando una breve descripción de la interpretación e importancia de cada uno de ellos. En total se proponían un total de 32 indicadores relacionados con los siguientes ámbitos temáticos:

- la situación económica general,
- el empleo,
- la innovación e investigación,
- las reformas económicas,
- la cohesión social.

Pese a que la integración de las preocupaciones en materia de medio ambiente en las políticas económicas estaba plenamente asumida por la Unión, los ámbitos temáticos definidos para la selección de los indicadores estructurales a presentar en el primer Consejo de Primavera no contemplaban la variable ambiental sino que se centraban exclusivamente en cuestiones económicas y sociales, tal y como se estableció en Lisboa¹¹⁵.

Por ello el Consejo Europeo celebrado en Niza en diciembre de 2000, aún cuando estuvo centrado en las cuestiones económicas y sociales¹¹⁶, en el punto 50 de sus conclusiones recordaba que:

¹¹³ Consejo Europeo de Santa María da Feira (19 y 20 de junio de 2000). Conclusiones de la Presidencia

¹¹⁴ COM(2000)594 final de 27-09-2000.

¹¹⁵ Ya se ha indicado que, en realidad, en Lisboa toda la preocupación *estratégica* se centró en el crecimiento y en el empleo, a pesar de que ya existía una petición de elaborar una estrategia de sostenibilidad que integrara los aspectos ambientales.

¹¹⁶ Consejo europeo de Niza (7-10 de diciembre de 2000).Conclusiones de la presidencia

«Lisboa integró con éxito las cuestiones económicas y sociales. La estrategia de desarrollo sostenible, incluida la dimensión ambiental, que habrá de adoptarse en el Consejo Europeo de Gotemburgo en junio, completará y desarrollará el compromiso político asumido con arreglo a la estrategia de Lisboa. En el marco del Consejo Europeo anual de primavera debería pasarse revista a todas las dimensiones del desarrollo sostenible».

Incorporación de Indicadores Ambientales

Tras la adopción en junio de 2001 de la **Estrategia Europea de Desarrollo Sostenible**, se hacía evidente la necesidad de contar con indicadores que midieran también los avances en la sostenibilidad ambiental, de modo que las tres dimensiones de la estrategia de desarrollo sostenible pudieran reflejarse adecuadamente en el número y variedad de los indicadores.

Será en el Consejo Europeo de Laeken, celebrado en diciembre de 2001, cuando se presenta una lista de 7 indicadores medioambientales principales de desarrollo sostenible¹¹⁷, que elevan a 42 los indicadores estructurales, repartidos en seis ámbitos temáticos, que componen el informe de síntesis¹¹⁸ que se presenta al segundo de los denominados Consejos Europeos de Primavera celebrado en Barcelona en marzo de 2002¹¹⁹.

La propuesta de la Comisión de la lista de indicadores que debían servir para apoyar los mensajes clave del tercer informe de la primavera¹²⁰ sufrió pocas modificaciones con el fin de preservar una cierta

continuidad, esencial para valorar los progresos alcanzados cada año en la realización de los objetivos¹²¹, por lo que el informe de Primavera de 2003 sigue contando con 42 indicadores estructurales¹²².

Indicadores Estructurales para el Consejo de Primavera de 2004

Sin embargo, buscando simplificar la imagen que transmiten los indicadores estructurales, la Comisión hizo pública una Comunicación en Octubre de 2003¹²³ en la que propone una lista restringida de sólo **catorce indicadores** estructurales para los siguientes Informes de Primavera de 2004. Según la Comisión, las razones por las que se propone una lista restringida de indicadores son:

- En primer lugar, una lista restringida de indicadores **facilita la presentación** de un panorama claro de la situación de los Estados miembros en relación con los principales objetivos de Lisboa. Empleando un menor número de indicadores también es posible lograr una mejor cobertura de los países en vías de adhesión y de los países candidatos y presentar información sobre niveles y evolución más fácilmente.
- En segundo lugar, la lista restringida de indicadores incluye **indicadores de fácil comprensión** y bien conocidos.
- En tercer lugar, la lista restringida de indicadores sigue una **lógica** más clara. De esta forma, los mensajes políticos inspirados en la evaluación de los progresos realizada por medio de los indicadores estructurales tendrán una base más firme.

¹¹⁷ Doc. 14589/01

¹¹⁸ Comunicación de la Comisión al Consejo Europeo de primavera en Barcelona: «La estrategia de Lisboa — Hacer realidad el cambio» (Informe de síntesis) [doc. 5654/02]; 2. Documento de trabajo de los Servicios de la Comisión en apoyo del antedicho informe de síntesis [docs. 5654/02 ADD 1 + REV 1 + ADD 2]

¹¹⁹ COM(2001)619 final de 30-10-2001

¹²⁰ COM(2003)5 final/2 de 3-04-2003

¹²¹ COM(2002)551 final de 16-10-2002

¹²² El conjunto de los indicadores figura en el documento de los servicios de la Comisión, SEC(2003) 25, 14.1.2003. Los indicadores estructurales figuran también en el sitio web de Eurostat, donde se actualizan *graso modo* a mediados de cada mes) adjunto al Informe de Primavera.

¹²³ COM(2003)585 final de 8-10-03

CUADRO 2.21. INDICADORES ESTRUCTURALES INFORME DE PRIMAVERA 2004**Eje I:**

- PIB per cápita

Eje II:

- Productividad del trabajo
- Tasa de empleo
- Tasa de empleo de los trabajadores de mayor edad

Eje III:

- Gasto en RRHH (gasto público en educación)
- Gasto en I+D
- Gasto en TICs

Eje IV:

- Integración del mercado financiero (convergencia de tipos de interés)

Eje V:

- Tasa de riesgo de pobreza
- Desempleo de larga duración
- Dispersión de las tasas de empleo regional

Eje VI:

- Emisión de gases de efecto invernadero
- Intensidad energética de la economía
- Volumen del transporte

- En cuarto lugar, la adopción de una lista de indicadores cada tres años es conforme al **procedimiento simplificado** aplicado a las Orientaciones Generales de Política Económica, las Orientaciones para el Empleo y la Estrategia del mercado interior. Para evitar una pérdida de flexibilidad, la lista restringida de catorce indicadores se completará con la base de datos sobre indicadores estructurales y, en caso necesario, con los indicadores más detallados empleados en los procesos políticos simplificados.
- Por último, la **estabilidad** de la lista se asegurará revisándola únicamente cada tres años. Como los parámetros estructurales evolucionan lentamente y varios de los indicadores constituyen objetivos fundamentales de la estrategia de Lisboa, parece apropiado no revisar la lista cada año. Por otra parte, habrá más flexibilidad para permitir la

inclusión de nuevos indicadores en la base de datos sobre indicadores estructurales.

Pese a que la lista de indicadores estructurales se vea restringida notablemente en cuanto a número, la Comisión reconoce la necesidad de establecer una base de datos y un sitio Internet (Eurostat) de acceso público que contenga una lista más larga de indicadores estructurales como complemento de la lista restringida de indicadores. Así, la lista de 42 indicadores estructurales del 2003 -que consta de 107 indicadores si se incluyen las desagregaciones y los subindicadores- se mantendrá en una base de datos de Eurostat¹²⁴ y en el sitio Internet de indicadores estructurales¹²⁵. La base de datos será una herramienta estadística que utilizará la Comisión al elaborar el informe de primavera, pero la lista restringida proporcionará el principal marco estadístico para dicho informe.

¹²⁴ Para acceder a la base de datos New Cronos de Eurostat hay que ponerse en contacto con Estat-DataShopSupport@cec.eu.int.

¹²⁵ <http://europa.eu.int/comm/eurostat/structuralindicators>

2.7. Evaluación de la aplicación y revisión de la estrategia europea de desarrollo sostenible

La aplicación de las estrategias de Lisboa y Gotemburgo no han producido los resultados esperados. Los cambios producidos en el entorno europeo e internacional tales como:

- La ampliación de la Unión Europea a 25 miembros y la crisis de la Constitución Europea.
- El creciente sentimiento de vulnerabilidad provocado por el incremento de la conflictividad internacional y el terrorismo internacional, los desastres naturales y las alarmas sanitarias.
- Los compromisos internacionales asumidos derivados de las cumbres internacionales (Johannesburgo, Doha, Monterrey y Declaración del Milenio) que requieren importantes esfuerzos de implantación
- La creciente globalización y la deslocalización que puede implicar la entrada de nuevas potencias industriales (China, Brasil, India)
- El empeoramiento de los problemas ambientales en Europa y en el mundo, la presión creciente sobre la biodiversidad, los recursos naturales y el cambio climático.
- Las persistentes desigualdades sociales y la pobreza, así como el problema del envejecimiento.

Han generado una dinámica confusa que ha introducido nuevas prioridades y provocado una considerable paralización en los procesos de construcción europea de los que ambas estrategias son componente importante.

La estrategia de Lisboa

A los cinco años del lanzamiento de la **Estrategia de Lisboa** los resultados se consideran unánimemente insatisfactorios, si se miden en términos de las di-

ferencias entre el potencial de crecimiento de la Unión Europea y el de sus socios comerciales. La lentitud en la introducción de las reformas estructurales propuestas ha puesto 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**¹²⁶, 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 va acompañado de afirmaciones que **refuerzan el mensaje de sostenibilidad integral**, económica, social y ambiental. En concreto, se indica que la Estrategia de Lisboa tiene que contemplarse en el contexto más amplio del desarrollo sostenible.

En junio de 2005 el Consejo aprobó¹²⁷ las Directrices integrales para el Crecimiento y el Empleo 23005-2008 formadas por la *Guía Básica de Política Económica* - que asegura la consistencia económica global de las tres dimensiones de la Estrategia- y las *Guías de Empleo*. Su objetivo es coordinar las políticas macroeconómicas, macroeconómicas y de empleo en torno a 24 directrices, de las que únicamente la 11 menciona explícitamente un objetivo ambiental al proponerse «*estimular el uso sostenible de los recursos y fortalecer las sinergias entre la protección ambiental y el crecimiento*»

La Estrategia de Gotemburgo

En cuanto a la **Estrategia de Gotemburgo**, resulta evidente que, aun reconociendo que se trata de procesos a largo plazo, muchos de los problemas detectados no sólo no han mejorado sino que están empeorando, a pesar de las medidas adoptadas. Por otro lado, las repetidas crisis energéticas y los cada vez más frecuentes episodios de inestabilidad en los mercados internacionales plantean de forma cada vez más evidente el escenario de cambio del modelo energéti-

¹²⁶ El título del documento de la Comisión resulta muy ilustrativo: *Trabajando juntos por el crecimiento y el empleo: Un nuevo comienzo para la Estrategia de Lisboa*.

¹²⁷ Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo 18 de junio de 2005.

co, con el fin de la era de las energías fósiles y la insostenibilidad de los modos de producción actuales.

Ya antes, las conclusiones de la Comunicación sobre la evaluación del Sexto Programa de Acción en materia de medio ambiente señalaban la necesidad de llevar a cabo mayores esfuerzos para cumplir los compromisos de la UE sobre medio ambiente y desarrollo sostenible. Estos esfuerzos deberían centrarse en¹²⁸:

- asegurar la aplicación oportuna de la legislación medioambiental existente,
- fortalecer la coherencia e integración política,
- continuar promoviendo el desarrollo sostenible internamente y a escala mundial,
- conseguir con éxito la ampliación, y
- establecer bases sólidas para futuras políticas medioambientales.

Desde el punto de vista del grado de cumplimiento de los objetivos marcados en el Sexto

Programa, la situación en el desarrollo de las siete estrategias temáticas definidas se resumen en el siguiente cuadro:

2.8. La revisión de la Estrategia Europea de Desarrollo Sostenible

El propio documento de Estrategia Europea de Desarrollo Sostenible adoptado en Gotemburgo en 2001 recoge el compromiso de revisión de la misma al inicio de cada nuevo mandato de la Comisión Europea. A las exigencias de este compromiso interno se añaden otra serie de factores que refuerzan la necesidad de revisión de la estrategia de 2001, y que expone la Comisión Europea en su Comunicación al Consejo y al Parlamento Europeo con el título de **Revisión en 2005 de la Estrategia de la Unión Europea para un Desarrollo Sostenible: Primer Balance y Orientaciones Futuras**, COM (2005) 37:

- **el agravamiento de diversas tendencias insostenibles**, sobre todo la presión creciente so-

CUADRO 2.22. PROGRESO HACIA EL DESARROLLO DE LAS ESTRATEGIAS TEMÁTICAS DEL VI PROGRAMA DE ACCIÓN MEDIOAMBIENTAL

Estrategia	Desarrollo	Situación
1. Calidad del aire	<i>El Programa Aire Puro para Europa (CAFE): Hacia una estrategia temática en pro de la calidad del aire</i> – COM(2001) 245 final de 4 de mayo de 2001 245 final de 4 de mayo de 2001	Fase de elaboración. Previsión: mediados de 2005
2. Protección del suelo	<i>Hacia una estrategia temática para la protección del suelo</i> – COM(2002) 179 final de 16 de abril de 2002	Fase de elaboración
3. Uso sostenible de los plaguicidas	<i>Hacia una estrategia temática sobre el uso sostenible de los plaguicidas</i> - COM(2002) 349 final de 1 de julio de 2002	Fase de elaboración. Previsión: principios de 2004
4. Protección y conservación del medio ambiente marino	<i>Hacia una estrategia de protección y conservación del medio ambiente marino</i> - COM(2002) 539 final de 2 de octubre de 2002	Fase de elaboración. Previsión: 2004
5. Prevención y reciclado de residuos	<i>Hacia una estrategia temática para la prevención y el reciclado de residuos</i> - COM(2003) 301 final de 27 de mayo de 2003	Fase de elaboración
6. Uso sostenible y gestión de los recursos	<i>Hacia una estrategia temática para el uso sostenible de los recursos naturales</i> - COM(2003) 572 final de 1 de octubre de 2003	Fase de elaboración. Previsión: 2004
7. Entorno urbano	<i>Hacia una estrategia temática sobre medio ambiente urbano</i> COM(2004) 60 final	Fase de elaboración

¹²⁸ COM (2003)745 final

bre los recursos naturales, la biodiversidad y el clima, así como la persistencia de las desigualdades y la pobreza y los desafíos económicos y sociales cada vez más acuciantes que plantea el envejecimiento de la población;

- **los deficientes resultados económicos de Europa**, junto con las nuevas presiones de la competencia desencadenadas por la progresión de la globalización y la emergencia de nuevos países industrializados (por ejemplo, China, India y Brasil), lo cual acarrea una mayor competencia económica y una posible modificación de las estructuras nacionales de producción, que inciden en el desarrollo sostenible a escala mundial;
- **los nuevos compromisos y negociaciones internacionales** (programa de Doha para el desarrollo de la OMC, Plan de Aplicación de Johannesburgo aprobado en la CMDS, compromisos de Monterrey relativos a la financiación a favor del desarrollo y Objetivos de Desarrollo del Milenio), que pueden contribuir al desarrollo sostenible a escala mundial, y a los que hay que responder intensificando la labor de aplicación;
- **las nuevas amenazas en relación con la seguridad**, como el terrorismo (atentados del 11 de septiembre de 2001 y del 11 de marzo de 2004), las catástrofes naturales (inundaciones) y las alarmas sanitarias (SRAS) han acrecentado la sensación de vulnerabilidad, a lo que se añade la creciente sensibilización a la necesidad de luchar contra la delincuencia organizada, la corrupción y el racismo;
- por último, **la ampliación de la Unión Europea a 25 Estados miembros**, la definición de estrategias nacionales de desarrollo sostenible en la mayoría de los Estados miembros y la mayor implicación de las autoridades locales y regionales.

El texto de 2001 permanece, según se declara en el nuevo documento, como la base de la Estrategia Europea de Desarrollo Sostenible, no previéndose su revisión completa antes de finales de 2011.

La Comisión Europea reconoce ciertos progresos en la aplicación de la Estrategia de Desarrollo

Sostenible (cuadro 2.23), pero también la necesidad de una acción urgente y constante para contrarrestar los factores de amenaza del desarrollo sostenible, y de buscar las fórmulas para que su actuación en este ámbito se despliegue con mayor eficacia.

El proceso de revisión ha recorrido las siguientes etapas:

- En noviembre 2003 la Comisión pidió al Comité Económico y Social de la UE un dictamen exploratorio sobre la estrategia de desarrollo sostenible, que recogiera su contribución a las principales orientaciones políticas para revisar la estrategia europea de desarrollo sostenible.

El dicho dictamen, emitido en abril 2004, el CESE manifiesta que la estrategia de sostenibilidad de la UE era sumamente vaga y abstracta, y no aclaraba las modificaciones a acometer en cada ámbito ni las consecuencias de una política a largo plazo para la economía y el comercio del momento. Esta sería una de las carencias fundamentales a subsanar en el futuro.

Para el CESE, la estrategia de desarrollo sostenible es el objetivo político general de los próximos decenios, y para ello debería:

- Describir los instrumentos dirigidos a lograr el objetivo fijado, definiendo con precisión las responsabilidades, competencias y posibilidades de influencia
- Establecer objetivos intermedios para los objetivos a largo plazo, a fin de que su cumplimiento pueda controlarse de forma periódica.
- Prestar atención a los factores que puedan generar problemas en este proceso.
- Garantizar que todos los ámbitos políticos se analizarán y evaluarán con criterios de sostenibilidad.

- A lo largo de 2004 se llevó a cabo una amplia consulta pública para recoger todas las opiniones al respecto con dos tipos de cuestionarios, uno genérico, para el público en general, y otro más detallado, para las personas conocedoras del tema.

- En Febrero 2005 la nueva Comisión presentó un documento de trabajo con los progresos realizados desde 2001 (cuadro 2.23) y emitió una primera Comunicación al Consejo y Parlamento Europeos con orientaciones para abordar la revisión de la estrategia, discutida en el Consejo Europeo de Primavera.
- El Comité Económico y Social celebró un encuentro de agentes interesados (stakeholders) en abril de 2005 que elaboró una propuesta de temas prioritarios para la nueva Estrategia europea.
- El Consejo Europeo de junio de 2005 adoptó, sobre la base de una segunda Comunicación de la Comisión al Consejo y Parlamento Europeos, una declaración que contiene los principios guía para el desarrollo sostenible europeo. Se observa que hay un decidido propósito de integrar los planteamientos parciales anteriormente dispersos en las distintas estrategias y documentos.
- En diciembre 2005 la Comisión Europea acuerda una comunicación al Consejo y al Parlamento Europeo relativa a la revisión de la Estrategia para un desarrollo sostenible y los días 15 y 16 de junio de 2006 el Consejo Europeo adopta la Estrategia revisada de la UE para un desarrollo sostenible.

La estrategia revisada

El objetivo de la Estrategia revisada no es sustituir la estrategia de 2001 sino desarrollarla y reforzarla para abordar en mejores condiciones las tendencias insostenibles existentes, y conseguir mayores cotas de eficacia.

En este empeño, la Estrategia revisada reafirma y aporta mayores precisiones sobre los contornos del compromiso de la UE con el desarrollo sostenible, y nuevo impulso a sus contenidos. Estos, organizados en el documento de 2001 en torno a tres ejes:

- los principales retos del desarrollo sostenible y los objetivos y medidas para responder a los mismos.
 - propuestas y medidas transversales que apoyen la creación de condiciones para el desarrollo sostenible.
- aplicar la estrategia y examinar los avances conseguidos.
 - se retoman en la estrategia revisada, con una estructuración diferente, para introducir elementos y perspectivas renovadas.

El Compromiso de la UE con el Desarrollo sostenible

La estrategia revisada reitera el compromiso de la UE con un concepto de desarrollo sostenible, que, haciendo suya la Declaración sobre los Principios Rectores del Desarrollo Sostenible adoptada por el Consejo Europeo de Bruselas de junio 2005, tiene como objetivos clave:

- **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 nuestras responsabilidades internacionales:** *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*

CUADRO 2.23. LOGROS DE LA ESTRATEGIA EUROPEA DE DESARROLLO SOSTENIBLE

A) CAMBIOS EN LA MANERA DE ELABORAR LAS POLITICAS

1. Mayor coherencia:

- Resultado muy limitado del proceso de Cardiff (integración de políticas)
- Introducción de un nuevo mecanismo de evaluación integral de impactos en 2003

2. Desarrollo del método abierto de coordinación.

Instrumento efectivo para intercambiar mejores prácticas, movilizar a los agentes interesados y presionar a los Estados.

3. Establecer precios reales.

Los acuerdos comunitarios son aquí particularmente difíciles pero se han conseguido avances, v.g., con la aplicación de la Directiva de Imposición energética (2003) y el sistema de intercambio de emisiones de gases de invernadero (2005).

4. Investigación en ciencia y tecnología.

Actividades de desarrollo sostenible incluidas en el VI Programa Marco de Investigación.

5. Comunicación y movilización de la ciudadanía:

Mejora de los mecanismos de participación ciudadana: adopción de estándares para la consulta a los agentes y grupos de interés; Promoción de la RSC

B) TENDENCIAS INSOSTENIBLES:

1. Cambio climático y energías limpias

Apoyo al proceso de Kyoto. Reducción de emisiones EU-15 en 2,9% (2002). Sistema de intercambio de emisiones. Nueva iniciativa de Eficiencia energética. Apoyo a las energías renovables.

2. Salud

Financiación de la investigación genómica; sistema de detección temprana de enfermedades contagiosas; Propuesta de nuevo marco regulatorio para sustancias químicas (REACH); Creación de la Agencia europea de sanidad alimentaria (EFSA) y del Centro de Enfermedades infecciosas (ECDC)

3. Pobreza y exclusión social

Problema creciente, agudizado con la incorporación de los nuevos países miembros. Apoyo a la coordinación de políticas nacionales. Contribuciones dentro del nuevo esquema de partenariado global para la erradicación de la pobreza de Doha, Monterrey y Johannesburgo.

4. Envejecimiento demográfico

Tendencia creciente de la tasa de dependencia. Objetivo de subir en 5 años la edad efectiva de salida del mercado laboral. Apoyo a los procesos de saneamiento de los sistemas nacionales de pensiones y de reforma de los sistemas sanitarios.

5. Gestión de los recursos naturales

Continúa la pérdida de biodiversidad.

Como actuaciones positivas se incluyen la reforma de las políticas agrícola y de pesca común; la Red Natura 2000; Directivas sobre residuos eléctricos y electrónicos; Comunicación sobre la política de producto integral; Financiación por medio de los fondos estructurales de infraestructuras ambientales y recuperación de emplazamientos industriales.

6. Transporte y ordenación del territorio

El volumen transportado crece más que el PIB.

Las acciones para impulsar un cambio en los modos de transporte están teniendo efectos muy limitados. v.g., a través de Propuestas para imputar los costes de las infraestructuras (euroviñeta); Mejora en la eficiencia energética de los vehículos de transporte; Programa Urban II; y programa de Investigación Comunitaria.

C) DIMENSIÓN INTERNACIONAL DE LOS COMPROMISOS AMBIENTALES

1. Control de la globalización

Impactos perniciosos en la distribución de los beneficios de la desregularización no controlada. Apoyo al fortalecimiento de organismos internacionales como la OIT. Promoción del desarrollo global sostenible en las negociaciones internacionales (Agenda de Doha). Prestación de «Asistencia relacionada con el comercio» como línea prioritaria en los programas de cooperación al desarrollo

2. Mejora de la gobernanza a escala global

Comunicación sobre desarrollo y gobernanza

Apoyo al desarrollo sostenible en los acuerdos bilaterales y multilaterales

3. Financiación del desarrollo

Los 25 países aportarán 0,42% del PIB en ayuda al desarrollo en 2006, lejos aún del objetivo del 0,7% pero por encima del objetivo intermedio del 0,39% fijado en el Consejo de Barcelona de 2002.

las políticas internas y externas de la Unión Europea son coherentes con el desarrollo sostenible del planeta y se ajustan a los compromisos internacionales.

Y como principios rectores de las políticas:

- Promoción y Protección de los derechos fundamentales.
- Coherencia de las Políticas y Gobernanza.
- Equidad Intra e Interregional.
- Integración de las políticas.
- Una sociedad abierta y democrática.
- Mejor utilización de los conocimientos disponibles.
- Participación ciudadana.
- Principio de precaución.
- Participación de las Empresas y de los Interlocutores Sociales.
- Hacer que el que contamine pague.

Se trata de un compromiso con un enfoque del desarrollo sostenible basado en la conjunción de crecimiento económico, la inclusión social, y la protección del medio ambiente, y en el que se pone mayor énfasis que en documentos precedentes sobre las interdependencias y necesidad de refuerzo recíproco entre las tres dimensiones.

Así, la Estrategia reconoce que «la inversión en el capital humano, social y medioambiental, así como la innovación tecnológica son los requisitos previos para la competitividad y la prosperidad económica a largo plazo, la cohesión social, la calidad del empleo y una mejor protección del medio ambiente» (punto 9).

Se trata de un concepto tridimensional, al que el nuevo documento 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 porque las políticas internas y externas de la Unión sean coherentes con ella.

En este contexto, 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 despeja 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.

La estrategia revisada, al declarar que constituye *el marco general en el que la Estrategia de Lisboa, con su renovada insistencia en el crecimiento y el empleo, facilita el impulso para una economía más dinámica*, representa un paso cualitativo importante en la clarificación y evolución del concepto de desarrollo sostenible de la Unión Europea. La estrategia de Lisboa consagra la estrategia para el crecimiento y el empleo y «*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*». Se señala, además, 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.

Así, la estrategia revisada reconoce de forma expresa e inequívoca las relaciones y complementariedades entre la estrategia de desarrollo sostenible y la Estrategia de Lisboa, y que aunque éstas eran generalmente así entendidas, requerían de un reconocimiento y clarificación más explícitos.

A su vez, la protección del medio ambiente incide sobre las otras dos dimensiones al erigirse en objetivo clave del desarrollo sostenible *la prevención y reducción de la contaminación medioambiental y fomentar el consumo y la producción sostenibles para romper el vínculo entre crecimiento económico y degradación medioambiental*. De hecho, la estrategia revisada afirma en su párrafo 2 que « *el reto principal para la solución de las tendencias no sostenibles que se identifican en el texto es cambiar de modo gradual los actuales modelos de consumo y producción no sostenibles, así como el enfoque no integrado para elaborar políticas*».

Es importante también señalar que la estrategia revisada introduce elementos sociales claves en su elenco de retos principales que debe abordar, mientras que en el documento de 2001 se dejaban las cuestiones sociales que citaba, al margen, para centrarse en el tratamiento de las problemáticas de carácter medioambiental.

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. 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), a través del marco común y único que esta estrategia de desarrollo sostenible conforma para todas las estrategias y políticas sectoriales económicas, sociales y medioambientales. A éstas imprime 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 queda imbricada y comprometida.

Finalmente, es importante señalar que el compromiso de la UE con el desarrollo sostenible si-

que 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.

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 aspectos 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 más allá, abogando por una aplicación de los mismos con la implicación de todos los niveles de administración, con el apoyo y cooperación entre sí, y la consideración a los marcos institucionales, culturas y condiciones específicas de los diferentes Estados miembros.

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, teniendo en cuenta, asimismo, la dimensión exterior del desarrollo sostenible y los costes de no actuar.

Se prevé también la evaluación *a posteriori* del impacto de cada política, la participación pública y de las partes interesadas, y una mayor utilización de estos instrumentos por parte de los Estados miembros.

La Estrategia revisada busca, por otro lado, una mayor implicación de los Estados miembros en el logro del desarrollo sostenible, estableciendo que las acciones específicas para hacer frente a los retos

identificados se señalan independientemente de la distribución competencial entre UE y Estados miembros.

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.

Ya se ha apuntado anteriormente que, 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.

A diferencia de la estrategia de 2001, la estrategia revisada, además de establecer el objetivo general a alcanzar, 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 prerrequisito 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.

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, tanto en lo que se refiere al incremento de su empleabilidad y fortalecimiento de la competitividad, así como la igualdad de oportunidades y la formación sobre usos sostenibles, pautas de consumo y producción sostenibles, y un sentido de la ciudadanía global responsable. 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 de riesgos, la visión retrospectiva y prospectiva, y los sistemas de prevención. Se destaca también el papel esencial a desempeñar por universidades, centros de investigación y empresas en el fomento de la investigación que apoya los esfuerzos para garantizar que el crecimiento económico y la protección del medio ambiente se refuercen mutuamente.

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 europeas 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. Así, se aboga por un mayor compromiso de la Comisión Europea con la inclusión del desarrollo sostenible en sus actividades de información, concienciación y comunicación, y la elaboración de una guía de la divulgación de la estrategia con prácticas y políticas de los Estados miembros para contribuir a una mayor concienciación pública sobre el desarrollo sostenible.

Es de destacar la mayor atención al papel de las autoridades regionales y locales en el logro del de-

sarrollo sostenible y la preocupación por promover su implicación en esta labor.

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 miembro, se elaborará a partir de la información suministrada por puntos de contacto designados en cada país sobre los avances de sus estrategias 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 dispongan 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 es-

trategias 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.

2.9. Conclusiones

De la revisión realizada de la trayectoria de la Estrategia Europea de Desarrollo Sostenible pueden extraerse algunas conclusiones preliminares:

- En primer lugar, se constata la aceptación generalizada de los conceptos vinculados al desarrollo sostenible en el nivel de las declaraciones.
- Sin embargo, los resultados son escasamente congruentes: se ha avanzado muy poco en la resolución de los problemas detectados.
- Finalmente, 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.

Por otro lado, sobre la propia existencia de una Estrategia de Sostenibilidad puede decirse que:

- 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 mas 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 arrastra algunas contradicciones que deberá resolver, así como insuficiencias relacionadas con instrumentos de formulación de políticas así como 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.

Anexo: objetivos y medidas de la estrategia europea de desarrollo sostenible

CUADRO 2.24. ESTRATEGIA EUROPEA DE DESARROLLO SOSTENIBLE COMPONENTE 1: CREAR LAS CONDICIONES PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE

1. Propuesta 1: Mejorar la coherencia de la actuación política.

Medidas:

- La preocupación central de todas las políticas deberá ser el desarrollo sostenible. En particular, las revisiones futuras de las Políticas Comunes deberán examinar cómo contribuir de forma más positiva al desarrollo sostenible.
- La revisión a medio plazo (2002) de la Política Agrícola Común deberá recompensar la calidad frente a la cantidad, fomentando, por ejemplo, el sector de la agricultura biológica y otros métodos agrarios más respetuosos del medio ambiente. Asimismo, deberá procederse a una transferencia de recursos, favoreciendo el desarrollo rural frente al apoyo al mercado.
- El objetivo de la Política Pesquera Común deberá ser el fomento de la gestión sostenible de las poblaciones de peces, tanto en la Unión Europea como a escala internacional, así como la garantía de una viabilidad a largo plazo del sector pesquero comunitario y la protección de los ecosistemas marinos.
- La Política Común de Transportes deberá tratar el problema de los niveles crecientes de congestión y contaminación y fomentar el uso de modos de transporte menos perjudiciales para el medio ambiente.
- Las Políticas de Cohesión deben mejorar la definición de sus objetivos en las regiones menos favorecidas y en las que padecen problemas estructurales más agudos - como la degradación urbana y el declive de la economía rural - y de los grupos sociales más vulnerables a una exclusión social prolongada.

2. Propuesta 2: Fijar los precios reales que constituyan una señal para personas y empresas

Medidas:

- La Comisión dará prioridad en sus actuaciones políticas y propuestas legislativas a **planteamientos de mercado** que supongan incentivos en materia de precios, siempre que permitan alcanzar los objetivos sociales y ambientales de forma flexible y rentable.

3. Propuesta 3: Inversiones de Futuro en Ciencia y Tecnología

Medidas:

- La Comunidad debería sacar pleno provecho del próximo Programa Marco de Investigación para apoyar las actividades de investigación relacionadas con el desarrollo sostenible dentro del Espacio Europeo de Investigación.
- Sobre la base del documento de orientación que la Comisión publicará en breve, los Estados miembros deberían analizar cómo **aprovechar mejor la contratación pública** para impulsar productos y servicios poco contaminantes.
- La Comisión fomentará las **iniciativas del sector privado** destinadas a incorporar factores ambientales a sus especificaciones de compra.
- La Comisión invita a la industria a determinar los obstáculos que considere más importantes para el desarrollo y el uso ampliado de nuevas tecnologías en sectores como la energía, el transporte y las comunicaciones.
- La Comunidad debería contribuir a crear, de aquí al año 2008, una competencia europea en materia de vigilancia global del medio ambiente y la seguridad (GMES).

4. Mejorar la comunicación y movilizar a ciudadanos y empresas

Medidas:

- El Libro Blanco de la Comisión sobre la gobernanza incluirá propuestas para una amplia consulta de las partes interesadas, tanto de dentro como de fuera de la Unión, que consistirá en una consulta pública previa a cualquier propuesta política importante. En las revisiones de las principales políticas se procurará obtener asimismo la opinión de las partes interesadas.

(continúa)

CUADRO 2.24. ESTRATEGIA EUROPEA DE DESARROLLO SOSTENIBLE (CONTINUACIÓN)**COMPONENTE 1: CREAR LAS CONDICIONES PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE**

- Todas las empresas que cotizan en bolsa y con una plantilla de al menos 500 empleados deberán publicar la **«triple línea de fondo» en sus informes anuales a los accionistas** que mida sus resultados en materia económica, medio-ambiental y social. Se insta a las empresas comunitarias a demostrar y publicar su adhesión a las directrices de la OCDE para las empresas multinacionales u otras directrices equiparables.
- Los Estados miembros deberán examinar en qué medida sus sistemas educativos pueden contribuir a una mayor comprensión del desarrollo sostenible.

5. Tener en cuenta la ampliación y la dimensión mundial

Medidas:

- La Comisión presentará una Comunicación en el primer semestre de 2002 en la que se expondrán con mayor detenimiento sus opiniones sobre la **contribución de la Unión al desarrollo sostenible a escala mundial**, en previsión de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible (Río + 10) que se celebrará en Johannesburgo. Entre otros temas, la Comunicación debería referirse a la movilización de recursos adicionales para la ayuda al desarrollo, especialmente para reducir la pobreza a escala mundial.

Fuente: COM(2001)264 final

**CUADRO 2.25. ESTRATEGIA EUROPEA DE DESARROLLO SOSTENIBLE
COMPONENTE 2: OBJETIVOS Y METAS A LARGO PLAZO. PRIORIDADES PARA LA ACCIÓN**

1. PROPUESTA 1: Limitar el cambio climático e incrementar el uso de las tecnologías limpias

Objetivos Principales:

- La Unión Europea cumplirá el compromiso contraído en Kioto. Sin embargo, Kioto sólo representa un primer paso. A continuación, la Unión Europea debería perseguir el objetivo de reducir las emisiones a la atmósfera de gases de efecto invernadero en una media del 1% anual de los niveles de 1990, hasta el año 2020.
- La Unión insistirá en que los demás países industrializados cumplan las metas que decidieron en Kioto. Se trata de un paso determinante para garantizar el esfuerzo internacional de mayor calado que resulta necesario para limitar el calentamiento global y para adaptarse a sus efectos.

Medidas a escala comunitaria:

- Adopción de la Directiva sobre fiscalidad de los productos energéticos para el año 2002. En un plazo adicional de dos años, la Comisión propondrá metas ambientales más ambiciosas en materia de fiscalidad de la energía, con el objetivo final de una internalización total de los costes externos, así como una indexación de los niveles mínimos de impuestos especiales, al menos en función de la tasa de inflación.
- Eliminación progresiva de las subvenciones a la producción y al consumo de combustibles fósiles antes del año 2010. En su caso, adopción de medidas indirectas para contribuir al desarrollo de fuentes de energía alternativas. Análisis de la conveniencia de crear reservas de carbón y mantener un nivel mínimo de producción subvencionada por razones de seguridad del suministro, si ello requiere el mantenimiento del acceso a los recursos comunitarios de carbón. Propuesta de la Comisión en 2001, para adopción por el Consejo antes de la expiración del Tratado CECA en julio de 2002. Tener en cuenta la situación específica de determinados países candidatos en los Tratados de adhesión.
- Medidas para la reducción de la emisión de gases con efecto invernadero en función de los resultados del Programa Europeo sobre Cambio Climático. Concretamente, la Comisión propondrá a finales de 2001 una propuesta para la creación de un sistema europeo de permisos negociables de CO2 para el año 2005.
- Los combustibles alternativos, incluidos los biocombustibles, deberían representar al menos un 7% del consumo de combustibles de coches y camiones en el año 2010, y al menos un 20% en el año 2020. La Comisión presentará una propuesta en el año 2001 para su adopción en el 2002.
- Actuación clara para reducir la demanda de energía, por ejemplo mediante normas mínimas y requisitos más estrictos sobre etiquetado para los edificios y los aparatos eléctricos con el fin de mejorar la eficacia energética.
- Más apoyo a la investigación, al desarrollo y a la difusión de tecnologías sobre:
 - recursos energéticos limpios y renovables
 - energía nuclear más segura, especialmente en lo que se refiere a la gestión de residuos nucleares.

2. PROPUESTA 2: Responder a las amenazas a la salud pública

Objetivos principales:

- La seguridad y la calidad de los alimentos será el objetivo de todos los protagonistas de la cadena alimentaria.
- Para el año 2020, garantizar que los productos químicos sólo se produzcan y utilicen de forma que no supongan una amenaza para la salud humana y el medio ambiente.
- Resolver los problemas relacionados con los brotes de enfermedades infecciosas y la resistencia a los antibióticos.

Medidas a escala comunitaria:

- Mejora de la información a los consumidores y de su concienciación (incluso mediante la educación) y etiquetado claro de los alimentos.
- Creación en el año 2002 de la Autoridad Alimentaria Europea.
- Mejora de la capacidad de seguimiento y control de las repercusiones de determinadas sustancias para la salud (por ejemplo las dioxinas, las toxinas, los plaguicidas) en la alimentación y el medio ambiente y, especialmente, su efecto en los niños.
- Reorientación de la ayuda a la Política Agrícola Común para recompensar prácticas y productos sanos y de alta calidad, en lugar de recompensar la cantidad. Tras la evaluación, en el año 2002, del régimen del tabaco, se adaptará de tal forma que puedan eliminarse progresivamente las subvenciones al tabaco; mientras tanto, se tomarán medidas destinadas a hallar fuentes de ingresos y actividades económicas alternativas para los productores y trabajadores del sector del tabaco; en función de estas medidas, se decidirá una fecha temprana para la eliminación mencionada.

CUADRO 2.25. ESTRATEGIA EUROPEA DE DESARROLLO SOSTENIBLE (CONTINUACIÓN)
COMPONENTE 2: OBJETIVOS Y METAS A LARGO PLAZO. PRIORIDADES PARA LA ACCIÓN

- Desarrollar, para el año 2003, una estrategia comunitaria global para fomentar la salud y la seguridad en el trabajo y conseguir una reducción sustancial de los accidentes y enfermedades profesionales.
- Adoptar antes del año 2004 toda la normativa necesaria para aplicar la nueva política de productos químicos.
- La Comisión presentará para finales de 2001 un plan de acción europeo para reducir la resistencia a los antibióticos, mejorando la información correspondiente, eliminando progresivamente su utilización como activadores del crecimiento en la agricultura y mejorando el uso de los antibióticos en los tratamientos humanos, animales y fitosanitarios.
- Crear para el año 2005 una competencia europea en materia de seguimiento y control del brote de enfermedades infecciosas.

3. PROPUESTA 3: Gestión más responsable de los recursos naturales

Objetivos principales:

- Desvincular el crecimiento económico, el uso de recursos y la producción de residuos.
- Proteger y recuperar los hábitats y sistemas naturales y detener la pérdida de biodiversidad de aquí al año 2010.
- Mejorar la gestión de la pesca para invertir el declive de las poblaciones de peces y garantizar la sostenibilidad de la pesca y el buen estado de los ecosistemas marinos, tanto en la Unión Europea como en el mundo.

Medidas a escala comunitaria:

- Desarrollar una Política de Productos Integrada en cooperación con las empresas para reducir el uso de recursos y el impacto ambiental de los residuos.
- Adoptar la normativa comunitaria sobre un régimen ambiental estricto de responsabilidad para el año 2003.
- La Comisión creará un sistema sobre indicadores de biodiversidad para el año 2003.
- La Comisión propondrá un sistema de medida de la productividad de los recursos, que deberá ser operativo en el año 2003.
- En la revisión a medio plazo de la Política Agrícola Común, deberán mejorarse las medidas agroambientales para que proporcionen un sistema transparente de pagos directos por servicios medioambientales.
- En la revisión de 2002 de la Política Pesquera Común, deberán eliminarse las subvenciones contraproducentes que fomentan la sobrepesca, reducirse la dimensión y la actividad de las flotas pesqueras comunitarias a un nivel compatible con la sostenibilidad a escala mundial y resolverse los problemas sociales consiguientes.

4. PROPUESTA 4: Mejorar el sistema de transportes y la ordenación territorial

Objetivos principales:

- Desvincular de forma significativa el crecimiento del transporte del crecimiento del Producto Interior Bruto para reducir la congestión y otros efectos colaterales negativos del transporte.
- Conseguir una transferencia en el uso del transporte de la carretera al ferrocarril, al transporte navegable y al transporte público de pasajeros, de tal forma que la cuota del transporte por carretera en 2010 no sea superior a la de 1998.
- Fomentar un desarrollo regional más equilibrado reduciendo las disparidades en la actividad económica y manteniendo la viabilidad de las comunidades rurales y urbanas, tal como recomienda la Perspectiva Europea de Ordenación Territorial

Medidas a escala comunitaria:

- La Comisión propondrá en 2002 un marco para las tarifas de transporte con el fin de garantizar que antes del año 2005 los precios de los distintos modos de transporte, incluido el aéreo, reflejen los costes que suponen para la sociedad.
- Aplicar en el año 2003 un marco que garantice, mediante el recurso a sistemas inteligentes de transporte, la interoperabilidad de los sistemas de pago en el transporte por carretera; fomentar el desarrollo tecnológico para poder introducir la tarificación vial.
- Dar preferencia a las inversiones en infraestructura para transporte público y ferrocarril, navegación interior, transporte marítimo de corta distancia y operaciones intermodales. En particular, la Comisión propondrá en el año 2001, para que se adopte en el 2003, una revisión de las orientaciones sobre las redes transeuropeas de transporte y fo-

CUADRO 2.25. ESTRATEGIA EUROPEA DE DESARROLLO SOSTENIBLE (CONTINUACIÓN)

COMPONENTE 2: OBJETIVOS Y METAS A LARGO PLAZO. PRIORIDADES PARA LA ACCIÓN

mentará, en la revisión a medio plazo de los Fondos Estructurales, una reducción marcada de del porcentaje financiero concedido al transporte por carretera.

- Mejorar los sistemas de transporte resolviendo el problema de los eslabones perdidos, creando mercados abiertos y una cooperación a escala comunitaria (por ejemplo, liberalización del ferrocarril, sistema de gestión del tráfico aéreo). Está previsto que el Cielo Único europeo sea una realidad en el año 2004.
- Fomentar el teletrabajo, acelerando las inversiones en las próximas generaciones de infraestructuras y servicios de comunicaciones.
- En el año 2001, lanzar el funcionamiento del Observatorio en red de la ordenación del territorio europeo (ORATE) para definir una serie de indicadores territoriales que permitan analizar los impactos regionales de las políticas comunitarias.
- Evaluar la coherencia de la delimitación por zonas de las distintas políticas comunitarias, teniendo en cuenta sus objetivos (por ejemplo, NATURA 2000, regiones rurales menos favorecidas, zonas subvencionables con arreglo a los Fondos Estructurales o las ayudas estatales).
- Diversificar las fuentes de ingresos en las zonas rurales, incluido el incremento de la proporción de fondos de la PAC destinados al desarrollo rural.
- Fomentar las iniciativas locales para resolver los problemas de las zonas urbanas; elaborar recomendaciones para estrategias de desarrollo integrado en las zonas urbanas y sensibles desde el punto de vista ambiental.

5. PROPUESTA 5: Luchar contra la pobreza y la exclusión social

Objetivos principales:

- Adoptar medidas que tengan un impacto decisivo en la erradicación de la pobreza.
- Aumentar la tasa de empleo al 67% en enero de 2005 y al 70% antes del año 2010; incrementar el número de mujeres empleadas al 57% en enero de 2005 y a más del 60% antes del año 2010.
- Reducir a la mitad, antes del año 2010, el número de personas de 18 a 24 años que cuenten solamente con una educación secundaria inferior y no prosigan estudios o formación.

Medidas a escala comunitaria:

- Luchar contra la exclusión social creando las condiciones económicas para una mayor prosperidad, mediante niveles más altos de crecimiento y empleo, y abriendo nuevas formas de participación en la sociedad.
- Reforzar la aplicación de la Estrategia Europea para el Empleo. Definir enfoques comunes para mantener y mejorar la calidad del trabajo que debería incluirse como objetivo general en las directrices sobre el empleo de 2002.
- Ultime para finales de 2001 la labor de actualización de la legislación vigente sobre el principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en lo que se refiere al acceso al trabajo, a la formación y a la promoción profesionales y a las condiciones de trabajo.
- En el transcurso de 2001, alcanzar un acuerdo sobre la propuesta para un programa de inclusión social.
- Alcanzar un acuerdo, antes de finales de 2001, sobre los indicadores de calidad en el trabajo y lucha contra la exclusión social. Crear antes del año 2002 indicadores para la atención a los niños y demás personas a cargo y para los regímenes de prestaciones familiares. Crear indicadores que impidan la discriminación entre hombres y mujeres en materia de sueldos.

6. PROPUESTA 6: Tratar las implicaciones económicas y sociales del envejecimiento de la población.

Objetivos principales:

- 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, incluidos los regímenes de pensiones.
- Incrementar al 50% la tasa media de empleo de la Unión Europea de las mujeres y de los hombres con edades comprendidas entre 55 y 64 años, antes del año 2010.

CUADRO 2.25. ESTRATEGIA EUROPEA DE DESARROLLO SOSTENIBLE (CONTINUACIÓN)
COMPONENTE 2: OBJETIVOS Y METAS A LARGO PLAZO. PRIORIDADES PARA LA ACCIÓN

Medidas a escala comunitaria:

- Aprovechar el método abierto de coordinación en el ámbito de las pensiones y elaborar un informe sobre la calidad y sostenibilidad de las pensiones, habida cuenta de la evolución demográfica, para el Consejo Europeo de primavera de 2002.
- Determinar estrategias coherentes y medidas prácticas para fomentar la formación permanente para todos.
- El Consejo debería revisar periódicamente la sostenibilidad a largo plazo de la hacienda pública, teniendo en cuenta la evolución demográfica prevista, tanto desde el punto de vista de las orientaciones generales de política económica como en el contexto de los programas de estabilidad y convergencia.
- En el Consejo Europeo de Laeken de 2001, se celebrará un debate de fondo sobre inmigración, emigración y asilo, en el marco del seguimiento del Consejo Europeo de Tampere. A este respecto, debería examinarse con la debida atención la posición de los ciudadanos de terceros países con residencia legal en la Unión.
- El Consejo y la Comisión informarán conjuntamente, con la debida antelación ante el Consejo Europeo de la primavera de 2002, sobre la forma de aumentar la participación de los trabajadores y fomentar el envejecimiento activo.

Fuente: COM(2001)264 final

CUADRO 2.26. ESTRATEGIA EUROPEA DE DESARROLLO SOSTENIBLE
COMPONENTE 3: APLICACIÓN DE LA ESTRATEGIA Y EVALUACIÓN DE LOS PROGRESOS

PROPUESTA 1: Balance anual para evaluar los avances.

Medidas:

- La Comisión **informará en cada Consejo Europeo de primavera**, mediante su informe de síntesis, sobre los progresos en la aplicación de la estrategia para el desarrollo sostenible.
- A este respecto, la Comisión propondrá un número reducido de **grandes indicadores de resultado** al Consejo Europeo de Barcelona que se celebrará en la primavera de 2002.
- El proceso de **integración de los aspectos medioambientales** en las políticas sectoriales, lanzado por el Consejo Europeo de Cardiff, debe proseguir e introducir una dimensión ambiental a la estrategia de la Unión Europea para el desarrollo sostenible, similar a las dimensiones económica y social de las Orientaciones Generales de la Política Económica y de las Directrices para el Empleo. Las estrategias de integración sectorial del medio ambiente deberían ser coherentes con los objetivos específicos de la estrategia de la Unión Europea para el desarrollo sostenible.

PROPUESTA 2: Cambiar los métodos de trabajo.

Medidas:

- La Comisión creará una «Mesa redonda» sobre desarrollo sostenible con unos 10 expertos independientes que ofrezcan una amplia gama de opiniones e informen directamente al Presidente de la Comisión, con la debida antelación, para la elaboración del informe de síntesis de la Comisión que se presentará al Consejo Europeo de primavera. Estos expertos formularán asimismo recomendaciones para mejorar la coherencia de las políticas comunitarias.

PROPUESTA 3: Revisar a medio plazo la estrategia para adaptarse a los cambios en las prioridades a largo plazo.

Medidas:

- La estrategia de la Unión Europea para el desarrollo sostenible **será objeto de un análisis profundo** cada vez que la Comisión inicie un nuevo mandato.
- A partir del año 2002, la Comisión celebrará dos veces al año un **Foro de las partes interesadas** para evaluar la estrategia de la Unión Europea. La Comisión invita al Comité Económico y Social a participar en la organización de esta conferencia.

Fuente: COM(2001)264 final

3. Estrategias de desarrollo sostenible en Europa: estudio de casos

3.1. Contexto del estudio

Muchos países miembros de la UE – incluidos los que hasta ese momento se conocían con el rango de países candidatos - han adoptado en los últimos tres años estrategias nacionales de desarrollo sostenible. El resto de países se sitúan en esa dirección estando aún en el estadio inicial de preparación y elaboración.

Por su parte, la Cumbre de Primavera de 2003 (Bruselas) concluyó que:

«para el desarrollo de todo el conjunto de reformas propuestas en Göteborg es crucial que las instituciones de la UE y los Estados Miembros tomen acciones para mejorar la coherencia y efectividad de los procesos, estrategias e instrumentos existentes.»

Se plantea, en consecuencia, la conveniencia de estudiar y aprehender de los procesos que los países y regiones con mayor trayectoria en la elaboración e implementación de sus Estrategias han desarrollado tanto antes como después de la definición y aceptación oficial de las mismas. Para ello se han seleccionado un número limitado de países y regiones europeas.

El objetivo final del presente capítulo es identificar las buenas prácticas llevadas a cabo en el proceso en la preparación, realización y supervisión de las estrategias nacionales y regionales objeto de estudio. Para ello se profundiza en el estudio de los siguientes contenidos: el procedimiento de preparación, cobertura, integración horizontal y vertical, instrumentos para la integración, indicadores y los procedimientos para el seguimiento y la evaluación.

En la medida en que cada estrategia dispone de una estructura y unos contenidos específicos, se ha considerado apropiado estructurar su estudio de so-

bre un mismo patrón con el objeto de facilitar su lectura y la posterior identificación de las buenas prácticas.

Resulta útil tener un marco de referencia antes de afrontar una evaluación comparativa. Tal marco es el formado tanto por la «Estrategia de Desarrollo Sostenible de la Unión Europea» como por las pautas de la OCDE en el «Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas para las buenas prácticas en la preparación, realización y evaluación de las Estrategias Nacionales de Desarrollo Sostenible».

El análisis se centra en responder a las preguntas siguientes:

- ¿Cómo se preparó la Estrategia Nacional de Desarrollo Sostenible? ¿Cuál fue la participación institucional y social en dicho proceso?
- ¿Cuál es la cobertura? ¿Cuáles los objetivos? ¿Cuál es el grado de integración horizontal (integración interdepartamental/ intersectorial) e integración vertical (conexión con la Estrategia Europea, así como la integración de la estrategia a nivel regional y local)? ¿Qué mecanismos institucionales de integración se prevén?
- ¿Existen indicadores para medir el progreso? ¿Cuáles son los procedimientos para la revisión y la evaluación?

Hay que señalar la existencia de varias carencias que limitan el alcance del análisis. Las principales son:

- La mayor parte de los documentos analizados no revela la forma en la que fueron tomadas las opciones políticas. Es decir, la forma en la que los gastos económicos, sociales y ambientales fueron equilibrados y ponderados ante las ventajas de las

acciones políticas a realizar. Son por tanto confusos los criterios que fueron empleados para la integración de medidas políticas específicas en las Estrategias Nacionales de Desarrollo Sostenible. Tampoco ha sido posible determinar hasta qué punto fueron empleadas las evaluaciones de impacto ex-ante para informar sobre las opciones políticas. El análisis por lo tanto se concentra en los mecanismos institucionales para la preparación de las políticas.

- Pocas de las anteriores Estrategias tienen en algún punto realizada la evaluación ex-post del progreso en la realización de las provisiones definidas. Considerando la muestra limitada, sólo un análisis de los indicadores empleados para examinar el progreso y la descripción del proceso de revisión/ evaluación han sido considerados significativos. Por consiguiente, no se han podido establecer conclusiones a cerca del verdadero impacto de las Estrategias Nacionales de Desarrollo Sostenible tanto sobre la elaboración y ejecución de políticas como sobre las tendencias insostenibles. Tampoco ha sido posible determinar cuáles han sido y/ o son los potenciales obstáculos para su implementación.

Los proyectos de estrategia – nacional o regional - se han examinado juntos y mediante factores comunes. Posteriormente se hace una lectura transversal para responder a las preguntas formuladas y se extraen las conclusiones sobre las buenas prácticas.

No significa esto que unos casos sean mejores que otros en términos globales (no hay un *best case*), puesto que se está en etapas aún muy tempranas en lo referente a resultados y efectividad de la estrategia, sino que introducen elementos concretos sobre los que se debería reflexionar en términos de atractivo para el caso de la CAPV.

Los países seleccionados han sido El Reino Unido, Alemania, Suecia, los Países Bajos y Dinamarca mientras que en el ámbito de las regiones se han examinado los casos de Valonia, Cataluña, Escocia y Renania del Norte-Westfalia (RN - Westfalia).

Se sintetizan los aspectos clave que presenta cada uno de ellos dejando para el Anexo su descripción detallada.

3.2. Casos analizados

3.2.1. Dinamarca

País de pequeño tamaño¹²⁹ con 4 millones de habitantes sin descentralización política interna.

Estado del arte

La protección de la Naturaleza y los temas ambientales estaban asumidos por la sociedad y eran objeto de políticas públicas desde al menos la década de los 90. Se planea la elaboración de la Estrategia en el 2000 con el objetivo de presentarla en la Cumbre de Johannesburgo 2002.

El borrador se presenta en abril 2001 comenzando la fase de discusiones públicas que desembocan en el Documento «Desarrollo Equilibrado hacia el futuro» en agosto 2002. Se establece el 2022 como horizonte de vigencia.

Cobertura y Alcance

Se basa en mantener un marco de bienestar, calidad de vida y desarrollo orientado.

La Estrategia se materializa como un paso intermedio o enlace entre la definición Brundtland, que se asume como tal, y la operacionalidad de la sostenibilidad en torno a **cuatro elementos** principales:

Las tres dimensiones del DS;

- El DS como un proceso permanente de mejora de la integración en esas dimensiones;
- La estrecha relación con otros valores como transparencia, democracia etc
- La implicación en un equilibrio intergeneracional.

No obstante, esta Estrategia no parece enfatizar y dar la mayor prioridad a los aspectos verdes de la

¹²⁹ Se toma como referencia, en todos los casos de estudio, el conjunto de la UE15.

sostenibilidad: se desprende que - tal vez por influencia de la Confederación de Industrias Danesas - la ecología no debe estar en el centro de las actividades sino que debería enfocar un equilibrio entre los prerequisites económicos y los asuntos ambientales.

Se da gran importancia a la identificación de indicadores y de hecho el contenido de la Estrategia descansa en ellos.

Contenido de la Estrategia. Objetivos

Presenta **ocho objetivos clave** ligados a indicadores (desarrollo de una sociedad de bienestar, un medioambiente saludable y seguro altamente protegido, un alto grado de biodiversidad y ecosistemas protegidos, uso más eficiente de los recursos, actuar a nivel internacional, tener en cuenta el medioambiente en todos los sectores, un mercado que soporte el DS, la sostenibilidad como responsabilidad compartida y que se puede medir).

Junto a esos objetivos-meta se establecen objetivos operacionales en torno a **seis sectores de actividad y cinco temas horizontales** también con sus correspondientes indicadores.

Se detecta una cierta ambigüedad en la definición de objetivos pues muchos de ellos son difusos y son más bien declaraciones de interés que objetivos precisos. Serían necesarios nuevos objetivos de «rango medio».

El Grupo-92 (formada por ONGs) critica el predominio de metas económicas sobre las globales de sostenibilidad. Se denuncia, especialmente, la falta de análisis sobre el impacto del comercio danés y cómo los denominados «Factor 4» y «Factor 10» a pesar de ser mencionados no reflejan su implicación en los posteriores objetivos económicos políticos y sociales.

Disposiciones institucionales

Se parte de considerar que el DS sólo es alcanzable si todas las partes hacen una contribución ac-

tiva a ello y asumen la responsabilidad de integrar y promover las consideraciones sobre el medioambiente y el DS en **sus decisiones**: involucrar y compartir en la responsabilidad. La información, educación y la enseñanza pueden difundir conocimiento sobre DS y con ello cambiar actitudes.

Parece que la percepción general es que la estrategia debe ofrecer una cierta guía u orientación a un proceso social de DS. La Estrategia en sí no ofrece compromisos institucionales decisivos por la integración de políticas sino que se dirige hacia mecanismos ya establecidos en el Gobierno.

Integración horizontal

Se viene enfocando desde 1994 a través del empuje y liderazgo del Ministerio de Medio Ambiente y Energía con su Agencia de Protección Ambiental. El Ministerio supervisa institucionalmente a los ministerios de agricultura, transporte y economía en lo referente a medio ambiente y sostenibilidad emitiendo informes informales sobre evolución.

La Agencia está mandatada para supervisar todo lo referente al proceso derivado de Río estableciéndose como una Secretaría Adjunta en el Gobierno junto con los ministerios de Salud, finanzas, Economía, desarrollo Urbano y Vivienda, Agricultura y pesca y Transportes. A veces también se integra el Primer Ministro.

No obstante según algunos informes críticos se señalan déficits en el enfoque de la integración por desajustes – no hay un árbitro en el seno de la Comisión – en el caso de choque de políticas formuladas entre varios ministerios. Cuando el control y arbitraje se realiza por intervención del Primer Ministro la profundidad y el alcance de la integración sectorial es notablemente mayor.

Integración vertical

Apenas está contemplada dadas las características de Dinamarca. De hecho, no se contempla la jerarquización de agentes.

El tema de la participación en el proceso de implementación no parece tan importante puesto que la estrategia no es un documento sino que es un propósito bien conocido y aceptado entre el público en general.

Indicadores

En conjunto se establecen **39 indicadores** referentes a los temas horizontales y los **51 indicadores** sobre los sectores de actividad.

Se basan en el conocimiento especializado y en precondiciones documentadas a lo que se acompañan métodos y procedimientos de aplicación.

Se considera que los indicadores deben ser desarrollados permanentemente a la luz de las experiencias internacionales. Se presentan cada año a través de una web especial para el DS.

Seguimiento

La Estrategia proporciona sólo indicaciones muy generales sobre cómo se deben alcanzar los objetivos y cómo se materializará el procedimiento de seguimiento. No obstante sí reconoce que al ser un proceso de largo plazo con metas es necesario monitorizar la evolución y resultados. Es el gobierno el encargado – vía indicadores – de informar continuamente, lo que permite introducir iniciativas y realizar ajustes.

En la implementación se han detectado dos áreas que están ausentes en la formulación de la Estrategia:

No se contemplan los mecanismos de intercambio entre las tres dimensiones o cuál debe predominar en cada situación. La Estrategia no introduce nuevas vías para rehacer decisiones en proyectos planes y políticas por ejemplo en la forma de evaluaciones del impacto sobre la sostenibilidad aunque se diga que es una necesidad para mejorar actuaciones estratégicas ambientales

La Estrategia apunta repetidamente a la aspiración de desacoplar el crecimiento económico de la presión ambiental. Pero no permite discutir si se avanza para todos los parámetros ambientales o si hay que realizar redistribuciones por lo menos a corto y medio plazo.

3.2.2. Suecia

País de gran extensión superficial pero con población de tamaño medio (11 millones de habitantes) que se concentra en tres áreas separadas entre sí que se consideran regiones geográficas.

No hay descentralización política interna pero en cambio se dan fuertes lazos de cooperación y con entidades regionales supranacionales tanto con los países ribereños del Mar Báltico como y a la vez entre los cinco países escandinavos¹³⁰.

Estado del arte

En 1997 se introduce el Programa de Acción para la Sostenibilidad Ambiental que enfatizaba únicamente la dimensión medioambiental. En mayo de 2001 se desarrollaron un conjunto de Indicadores para evaluar los avances hacia el desarrollo sostenible.

El Ministerio de Medioambiente lanzó en noviembre 2000 la *Fact Sheet* titulada «*Sobre la Suecia Sostenible*» junto con un proceso de discusión pública a partir de otoño 2001. El proceso terminó justo antes de la Cumbre de Johannesburgo (2002), dando lugar a la primera estrategia nacional de desarrollo sostenible de Suecia que aborda las tres dimensiones del desarrollo sostenible. Tuvo lugar una primera revisión de la misma en 2004, incorporando los compromisos adquiridos en Johannesburgo, y ha sido nuevamente revisada en 2006, siendo presentada ante el Parlamento bajo el título de «Retos estratégicos: una reelaboración de la Estrategia Sueca de Desarrollo Sostenible».

¹³⁰ De hecho, Suecia participa en tres Estrategias, la propiamente nacional sueca, la báltica y la escandinava. El análisis se limitará a la Estrategia nacional de Suecia.

El lanzamiento de la estrategia es un hecho reciente, por lo que su implementación se encuentra en fase inicial. Sin embargo, ya un gran número de medidas estaban en marcha como bloque o módulos de actuación.

Cobertura y Alcance

La posibilidad de combinar bienestar social y desarrollo económico con un respeto activo del medio ambiente es el corazón de la visión sueca del Desarrollo Sostenible.

Con ello, los principios que animan la Estrategia son:

- Hacer un uso prudente de los recursos; conservarlos e invertir en ellos, en el medio natural y en las personas.
- La participación activa de varios agentes y la decisión mediante la consulta pública.
- Una visión de largo plazo; un fundamento en valores; el uso de unos instrumentos de política así como herramientas y procesos a implementar para avanzar en el proceso de cambio.

La Estrategia nacional es un documento vivo que estará sometido continuamente a monitorización y evaluación.

La estrategia incluye las tres dimensiones de la sostenibilidad, interactúa y está coordinada con las estrategias internacionales más relevantes y cubre todas las áreas relevantes de la política sueca.

Contenido de la Estrategia. Objetivos

La Estrategia prioriza **8 áreas nucleares**. Sólo dos de ellas - **El medioambiente futuro y la limitación del cambio climático** – presentan objetivos cuantitativos. Para el medioambiente futuro se introducen 15 objetivos temáticos que engloban 65 sub-objetivos específicos. A ellos se acompaña 3 estrategias como guía de los esfuerzos hacia esos objetivos.

En el caso de la «limitación del cambio climático» se asumen los compromisos internacionales

pero además se establecen objetivos de reducción mucho más ambiciosos.

En el resto - **Población y salud pública ; Cohesión social, bienestar y seguridad Empleo y formación en una sociedad del conocimiento ; Crecimiento económico y competitividad ; Desarrollo regional y cohesión ; Desarrollo comunitario (municipios)** - sólo se plantean objetivos cualitativos muy genéricos que asemejan más bien declaraciones de interés.

En cualquier caso, estos objetivos están orientados al fortalecimiento de las tres dimensiones aunque con un fuerte peso en las dimensiones social y económica y sobre todo a la reducción de aquellos aspectos considerados contraproducentes para el desarrollo sostenible.

Disposiciones institucionales

La Estrategia es un marco de referencia y está aprobada por el Parlamento.

El Gobierno es el responsable político de la adopción de la Estrategia y los Ministerios los responsables de su implementación.

El propósito de la actuación pública es, con la ayuda de herramientas e iniciativas, animar a las autoridades públicas, empresas y organizaciones así como al público a actuar de tal manera que sus actividades promuevan un desarrollo sostenible. Las principales herramientas e incentivos son:

Legislación; Planificación espacial; La integración sectorial y la aproximación causal; La superación de fronteras sectoriales; Los Instrumentos Económicos; Las Evaluaciones de impacto; La Investigación y desarrollo; La Educación, información y diálogo.

Junto a ello, se compromete al fortalecimiento de la Capacidad institucional mediante la coordinación, la combinación de procesos de corto y largo plazo y el refuerzo de estructuras institucionales. Se admite que todo ello es un reto que necesita de liderazgo, adaptabilidad, efectividad de costes, responsabilidad y formación.

La Estrategia fue desarrollada mediante el acercamiento y **consulta** en un breve espacio de tiempo 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 agentes clave de la sociedad.

En la justificación de la Estrategia se insiste en la larga tradición que presenta el país en materia de adaptaciones sociales y económicas que han impregnado un modo de hacer, participar y pensar a la población lo que ha posibilitado afrontar este último paso hacia un modelo de DS.

Integración horizontal

Dada la génesis de la Estrategia (existencia ya de actuaciones sectoriales a las que la Estrategia trata de dar una cobertura de coherencia) no se pasa del estadio de medidas de coordinación sectorial muy genéricas.

Por el contrario, la Estrategia incorpora medidas que faciliten el alcance de objetivos tales como la construcción de habilidades, la educación, la formación y la comunicación, las reformas fiscales, el planeamiento espacial y en lo que a la evaluación de impacto se refiere, la evaluación de impacto sobre la sostenibilidad (SIA).

Integración vertical

Dada la fortaleza del Council de Cities sueco se puede considerar que todas las autoridades locales suecas han asumido el concepto y las implicaciones de la Agenda 21. Más del 70% de las mismas disponían en 2001, cuando comenzó a debatirse la Estrategia, de diferentes planes o programas basados en aquel concepto. También era notoria la variedad y cantidad de grupos, organizaciones voluntarias y empresas que habían tomado parte en actividades auspiciadas por la Agenda 21. La Estrategia se ha limitado a establecer un marco de referencia consistente y común.

En 1997 se lanzó un programa excepcional de ayudas (Programa LIP - *Local Investments Program*)

para las inversiones en sostenibilidad ambiental y el diseño de programas para el ajuste de procesos hacia el Desarrollo Sostenible local. Son el gobierno, las autoridades locales y las empresas los que hacen las aportaciones económicas necesarias al programa (el gobierno cubre habitualmente el 30%).

Como la Estrategia Nacional de Suecia se estableció tras la adopción de la Estrategia Europea, aquella hace referencia a la europea e incluye las cuatro áreas ambientales prioritarias de ésta en sus propias prioridades. También en este tema el propósito de la Estrategia ha sido buscar la cooperación con la UE y desde allí con el ámbito internacional.

Indicadores

Un primer conjunto o panel de indicadores fue publicado en 2001. Fue un elemento básico en el proceso de elaboración de la propia estrategia.

Este primer conjunto abarcaba un total de 30 indicadores estructurados en cuatro temas o ámbitos: Eficiencia -5-, Igualdad/participación -9-, Adaptabilidad -7-, Valores y Recursos para futuras generaciones-9-.

Dentro de estos temas los indicadores recogían las componentes o dimensiones económica, medioambiental y social de la sostenibilidad.

La Agencia Estadística Sueca ha continuado trabajando en estos indicadores y presentará algunos indicadores sectoriales.

Seguimiento

La Estrategia considera que el ajuste hacia una sociedad más sostenible es un largo proceso que debe ser continuamente mejorado. Los resultados alcanzados deben ser monitorizados y evaluados así como posteriormente presentados y revisados bajo bases reguladas y continuas.

Son importantes la transparencia, la participación y la consulta pública. Muchos agentes pueden contribuir al proceso de ajuste y la participación e implicación son cruciales para una Suecia sostenible.

Se realizan revisiones bianualmente, que deben ser ratificadas por el Parlamento.

3.2.3. Países Bajos

Holanda es un país de pequeña extensión pero superpoblado (15 millones de habitantes) que presenta en este sentido una gran afinidad con la CAPV. No presenta descentralización política si bien por razones históricas las provincias ejercen competencias administrativas importantes.

Estado del arte

El gobierno holandés ha sido uno de los precursores en la planificación e implementación de políticas de desarrollo sostenible. Ya en 1989 presentó su Primer NEPP (*Plan Nacional de Política Ambiental*). Actualmente está en vigor el *Cuarto Plan de Gestión Medioambiental* (NMP4), titulado *Un mundo y un deseo: trabajando en la sostenibilidad*. Según este NMP4 Holanda se alcanzará el estadio de «sociedad sostenible» hacia el 2030.

En noviembre 2002 el Consejo de Ministros aprobó la parte internacional del Programa de Acción de Desarrollo Sostenible mientras no será hasta julio 2003 cuando se apruebe la parte de acciones en el ámbito nacional. La combinación de ambas es la Estrategia holandesa de Desarrollo Sostenible.

Cobertura y Alcance

Se menciona y acepta como punto de partida la definición. Por ello, el Plan de Acción enfoca una interpretación amplia del Desarrollo Sostenible, incluyendo las tres dimensiones: Social-cultural (*personas*); Ecológica (*planeta*); Económica (*beneficio*) con un orden que se mantiene a lo largo del contenido. No se da el predominio de una dimensión respecto a las otras. Se insiste en distinguir la temporalidad «aquí y ahora», «allí», «después».

El Plan de Acción mantiene un esquema racional en el que además del establecimiento de objetivos

revisa y establece el papel de las autoridades públicas, los instrumentos a utilizar, un pequeño grupo de proyectos y programas ilustrativos y ejemplarizantes y una agenda política con las áreas en las que hasta ahora la actuación pública no ha sido adecuada.

La parte internacional del Plan de Acción establece un paquete de medidas concretas para los cinco temas prioritarios definidos en la Cumbre de Johannesburgo (agua, energía, salud, agricultura y biodiversidad) que engloban los objetivos de la Cumbre del milenio y otros. El Gobierno ha añadido un sexto tema –comercio e inversión– para reforzar los acuerdos sobre financiación (Conferencia de Monterrey) y las negociaciones en la OMC.

Contenido de la Estrategia. Objetivos

En el Plan se anima a «*iniciar un proceso de desarrollo y aprendizaje a través del cual se hará cada vez más obvio reconocer dilemas y sinergias, el cómo prevenir ciertas acciones, y la forma más adecuada de aplicar las lecciones en la política y la comunicación*».

De este modo, en lugar de en objetivos medibles-cuantificables, el énfasis se pone en objetivos de proceso.

Junto a ello, hay una sección con objetivos temáticos (12 temas) a largo plazo (*ambiciones*)¹³¹.

El plan propone que en lugar de invertir la energía en «saber resolver» conflictos, sea usada en evitar de forma creativa esos dilemas y proponer soluciones «*ganar-ganar*».

La mayor parte de planes y objetivos expuestos derivan de lo acordado previamente en Johannesburgo o en el seno del conjunto de la UE.

Disposiciones institucionales

El Plan de Acción está basado en la revisión del 2002 de la política de Gobierno y en la revisión de las acciones de la sociedad por el Desarrollo Sostenible.

¹³¹ Esto es lo que más se aproxima a lo que se podrían denominar objetivos sectoriales.

Estas revisiones fueron llevadas a cabo bajo la supervisión de un Grupo de Política Ministerial (Economía, Política Urbana e Integración de Minorías Étnicas y Vivienda, Planificación Territorial y Medio Ambiente) informando al Primer Ministro. Cada Ministerio es responsable de la implementación de las acciones de las que es propietario. El Ministerio de Vivienda, Ordenación Territorial y Medio Ambiente coordina la implementación.

En el nivel internacional, la responsabilidad de la implementación recae en la Secretaría de Estado de Cooperación al Desarrollo siendo responsable de coordinación el Ministerio de Asuntos Exteriores. Se ha dotado de fondos específicos y separados la implementación de acciones exteriores.

El Primer Ministro supervisa la coordinación entre los programas nacional e internacional.

En materia de cooperación con agentes privados se ha lanzado la NIDO (Iniciativa Nacional por el Desarrollo Sostenible). No obstante, por el momento no es clara la conexión institucional entre la transición del NEPP a la Estrategia (como suma), las actividades del NIDO y el programa de acción operativa.

Un aspecto a reseñar es la atención que el Plan dedica a la participación o más en concreto a la necesidad de interacción y comunicación. De hecho, 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 del Consejo Social y Económico (SER), el Consejo Científico para la Política del Gobierno (WRR) y el Consejo Consultor para la Investigación de la Planificación Territorial, la Naturaleza y el Medio Ambiente (RMNO) aportaron las bases fundamentales del Plan de Acción.

Entre los agentes privados y sociedad holandesa en general hay que destacar que no existe un Consejo Nacional para el Desarrollo Sostenible. Los *stakeholders*, por su parte, vivieron en una discusión permanente durante los dos años que duró el proceso de pre-

paración del programa de acción. En marzo de 2003 RMNO, NIDO, NCDO y diversas ONGs propusieron al Gobierno, para acabar con esta situación, la constitución de un Foro Nacional de Desarrollo Sostenible con el fin de asegurar la participación activa de los *stakeholders* en el proceso de transición hacia una sociedad holandesa sostenible. No se ha encontrado material referido a la respuesta del Gobierno a tal petición.

Integración horizontal y vertical

Los programas sectoriales del Plan de Acción están basados en la noción de *transición* hacia un nuevo estado. Para ello se potencia la coherencia política de las actuaciones con medidas tales como:

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.

El Plan 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.

El Gobierno dispone de una metodología para la Evaluación de Impacto de la Sostenibilidad en caso de incremento de la inversión y las nuevas iniciativas políticas.

Los informes de progreso anuales del Gobierno contienen información referente a la implementación, las lecciones aprendidas y las dificultades encontradas a la hora de integrar las consideraciones del desarrollo sostenible en la toma de decisiones.

Aunque el Plan enfatiza el papel de las autoridades estatales reconoce que los diversos agentes nacionales ya las agencias internacionales deberían asumir un papel activo basado en la cooperación de todos ellos.

El papel de los agentes públicos debe ser el de Movilizar e iniciar, Mostrar la dirección¹³²,

¹³² Por ej., desarrollando guías como el presente Plan de Acción.

Desarrollar instrumentos atractivos para los agentes individuales, Apoyar y facilitar.

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. A nivel local también hay programas orientados a dar realce al desarrollo sostenible.

Indicadores

El Plan de Acción no contiene una lista de indicadores, pero la revisión del 2002 integra 36 indicadores, 12 para cada dimensión del Desarrollo Sostenible. Algunos de ellos están basados en listas de la UE o la OCDE. Se ordenan y jerarquizan además en función de su temporalidad (aquí y ahora, allí o después).

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.

La Agencia Ambiental de los Países Bajos preparó a finales de 2003 un nuevo grupo de indicadores a emplear para el cálculo del «balance de sostenibilidad».

Se trabaja también en la elaboración de indicadores combinados, tales como el Ingreso Nacional Sostenible (SIN) aunque este índice no integra la dimensión social del desarrollo.

Seguimiento

El Plan no es muy explícito en la implementación. El principio fundamental es *movilizar, ilustrar, aprender*. El rango de los instrumentos existentes, proyectos y programas, debe servir para ilustrar sobre cómo se puede llevar a cabo en la práctica el desarrollo sostenible. Esta ilustración debe servir para que otros actores hagan lo que esté en sus manos. Por lo tanto, hay un elevado grado de dependencia con respecto de las iniciativas voluntarias.

Las claves del aprendizaje son el informe de avance anual y el debate público.

También hay un elevado grado de dependencia con respecto de otras agencias para que se implemente el desarrollo sostenible en general, y los objetivos de este programa, en particular. Se espera que la mayor parte sea llevada a cabo en el marco del PMN, el sistema UE, los departamentos individuales y las otras ramas de la administración pública implicadas en proyectos específicos.

La evolución del Plan de Acción Internacional está documentada en un primer informe de diciembre 2003, del Ministerio del Exterior para el Parlamento.

La supervisión para el Plan nacional se recoge en el propio Plan:

Todos los años el gobierno organizará un debate para tratar la evolución del desarrollo sostenible. Debe estar coordinado por las Secretarías de Estado de Cooperación al Desarrollo y de Desarrollo Sostenible. Con ello se informará al Parlamento sobre la evolución experimentada.

Conviene señalar una crítica generalizada por parte de algunos *stakeholders* en el sentido de que este seguimiento no puede realizarse en condiciones mientras la participación no esté institucionalizada por una parte y mientras no se aclare la cuestión más débil de la formulación del Plan de Acción: *si al parecer no hay objetivos ni indicadores cuantitativos, ¿cómo va el Gobierno a informar de los avances?*

3.2.4. Alemania

Es el país más poblado e importante de la UE con una economía que presenta todavía una fuerte componente industrial. Parte de su territorio tiene por densidad demográfica y tejido socioeconómico una afinidad con la CAPV. Por contra en otras partes de Alemania la situación es muy diferente. Su estructura política – Estado Federal – permite analizar el enfoque global vs. local.

Estado del arte

Los informes finales de la Comisión Enquete del Bundestag (Parlamento federal), bajo el nombre

Protección de la atmósfera terrestre y humana (1992-1994, 1995-1998), dibujaron los principios guía para una Estrategia de Desarrollo Sostenible. Será también bajo la presión del Bundestag cuando el Gobierno Federal empiece a elaborar a fines del 2000 un borrador de la Estrategia Nacional. La estrategia «Perspectivas para Alemania –nuestra estrategia de desarrollo sostenible» se adopta en abril 2002 y fue presentada en la Cumbre de Johannesburgo.

Como planteamiento básico esta primera Estrategia renunciaba a definir la sostenibilidad en el ámbito regional: la subsidiariedad no sería apropiado para una estrategia federal. Hay que tener en cuenta que varios Länder iniciaron en los años 90 de forma independiente sus procesos de elaboración de EDS.

Cobertura y Alcance

Aceptando la definición enfoca una especie de contrato justo entre generaciones. Para ello, enfatiza una especie de regla básica para la gestión:

Cada generación debe resolver sus problemas en lugar de pasarlos a las siguientes generaciones. También deben contemplarse los problemas del futuro que resulten previsibles. Los anteriores implican la conservación de la vida natural, el desarrollo económico, así como la cohesión social y los cambios demográficos.

El Gobierno Federal declara su compromiso con las actividades internacionales en el ámbito del Proceso de Río y siguientes grandes Conferencias.

Establece cuatro áreas de acción Calidad de vida, Responsabilidad Internacional, Equidad Intergeneracional (donde se centra en el denominado factor 4), Cohesión social.

La Estrategia menciona la importancia de involucrar al conjunto de la sociedad. Menciona explícitamente a la ciencia, las instituciones eclesásticas¹³³, las organizaciones de ayuda al desarrollo, organizaciones medioambientales, a las uniones industriales y de

comercio, a organizaciones de consumidores, asociaciones agrícolas, municipalidades, niños y juventud.

La Estrategia tiene en este sentido una visión de conjunto de la sociedad germana aunque presenta ciertas carencias a la hora de definir a los agentes y sus respectivas responsabilidades y se limita a llamamientos voluntaristas.

Contenido de la Estrategia. Objetivos

La Estrategia contiene las denominadas diez reglas de gestión concernientes a los participantes (2) y a las áreas de acción (8).

- Todos deben participar en el desarrollo sostenible.
- Las empresas son responsables de su producción y de sus productos. El consumidor es responsable de elegir los productos y de utilizarlos de forma social y ecológicamente sostenible.
- Los recursos naturales renovables deberían ser utilizados dentro de los márgenes de su capacidad de regenerarse, y los no renovables deberían ser utilizados buscando paralelamente las respectivas alternativas.
- Se deberían de evitar los peligros y riesgos injustificables.
- El cambio estructural debería ser moldeado y adaptado a los nuevos criterios: rentabilidad económica, sostenibilidad social y sostenibilidad ambiental.
- Se debe desvincular la relación entre crecimiento económico y el consumo de energía, recursos y servicios de transporte.
- Las autoridades también deberían tomar en cuenta la búsqueda de la equidad intergeneracional.
- La agricultura sostenible debe ser compatible con el medio ambiente y ofrecer al consumidor alimentos saludables.
- Fortalecimiento de la cohesión social.
- Las condiciones internacionales deben ser transformadas para que las personas de todos los países accedan a unas dignas condiciones de vida.

¹³³ Dado el peso y prestigio social de los programas promovidas por las iglesias protestantes

La estrategia plantea seis objetivos genéricos: Uso eficiente de la energía-proteger el clima de forma efectiva ; Garantizar la movilidad-proteger el medio ambiente ; Producir de forma saludable-comer saludablemente ; Moldear el cambio demográfico ; Cambiar las estructuras antiguas-desarrollar nuevas ideas (reforma educativa) ; Consolidar empresas innovadoras y economía exitosa.

No queda clara cuál es la jerarquía de objetivos.

Disposiciones institucionales

Se estableció en 2001 el denominado Comité Permanente de Secretarías (ministerios de asuntos exteriores, finanzas, ciencia y educación, economía y empleo, transporte, medio ambiente, protección de consumidores y agricultura, salud, y cooperación al desarrollo) de DS presidido por el ministro de Estado de la Cancillería Federal.

Es el responsable de la gestión interdepartamental del proceso, para asegurar que la estrategia se integra en la política. Informa de manera regular al Gabinete Federal.

También en 2001 el Canciller designó al Consejo de Desarrollo Sostenible como ente asesor y cuyos 17 miembros son tanto agentes socioeconómicos como representaciones de los Lander y las municipalidades. Este Consejo informa directamente a la Cancillería Federal, contribuyendo al desarrollo de la estrategia nacional y aportando opiniones críticas.

Acordada la Estrategia el papel principal en su desarrollo e implementación recae en este Consejo. También propone proyectos para la realización de la estrategia. Una tarea adicional del consejo es fomentar el diálogo social sobre los contenidos de la sostenibilidad con el fin de aumentar el nivel de concienciación.

Por su parte, el Bundestag estableció en marzo 2004 un Consejo Consultivo de Desarrollo Sostenible formado por 9 miembros parlamentarios y con unas funciones ligadas al desarrollo adicional de la estrategia, unificar experiencias y criterios para ese desarrollo en profundidad e iniciar proyectos legislativos que realcen el desarrollo sostenible.

En el terreno operativo son los encargados de elaborar el Informe al Parlamento como mínimo cada dos años. El primer informe, en 2004, va a tratar el informe de seguimiento de la política acordada por el Gobierno en la Estrategia.

El Gobierno Federal articuló la participación ciudadana en dos fases: a) una primera mediante el uso de Internet para comentar o proponer esbozos y b) una consulta (a stakeholders relevantes) del esbozo inicial de la estrategia, incluyendo indicadores y objetivos. Todos los comentarios fueron tomados en cuenta a la hora de desarrollar la Estrategia.

El Gobierno ha publicado en marzo 2004 el primer informe de seguimiento provisional, introduciendo tras ello un debate público a través del correo electrónico, cartas, foros y chats.

Se prevé la realización de informes de seguimiento adicionales semestrales.

Se planea una revisión de la estrategia a partir del 2004. Será entonces cuando se diga más sobre el impacto que haya podido generar la primera Estrategia. Sin embargo, la implementación necesitará de una diferenciación adicional (por ejemplo por planes sectoriales y estrategias de integración de políticas). Las autoridades federales prestan atención a la estrategia, pero no es todavía posible saber el grado de compromiso adquirido al respecto.

Integración horizontal

El Ministro de Estado en la Cancillería Federal es el responsable de la gestión interdepartamental del proceso. En el documento de estrategia se plantea el problema de las compensaciones:

Los conflictos entre objetivos son inevitables. En efecto, si así no fuese, no tendríamos la necesidad de una estrategia. La estrategia de sostenibilidad está expresamente centrada en el establecimiento de un equilibrio entre los objetivos y busca, hasta donde resulte posible, que exista armonía entre ellos (página 90)

Pero el documento carece de reglas operativas para resolver las cuestiones de cómo sopesar las

tres dimensiones de la estrategia (medioambiental, económica y social) y la forma de establecer reglas compensatorias. La estrategia acentúa la necesidad de que se den consensos y colaboración, pero no se dan pautas sobre la forma de alcanzar esas decisiones o si habrá o no compensaciones al respecto.

Integración vertical

Según la Constitución alemana las municipalidades son entidades autónomas. Está en manos de sus propias autoridades el desarrollar estrategias locales de desarrollo sostenible. Se han unido más de mil municipalidades al proceso de Agenda 21. Las diferentes actividades se coordinan a nivel de los Lander por las Oficinas de Agenda-Lander. Para la coordinación a nivel federal se ha establecido una Agencia de Transferencia.

Tampoco la estrategia federal contiene exigencias ni sugerencias referidas a la estrategia de sostenibilidad en el contexto regional. Son las autoridades constitucionales los Lander los que deben desarrollar las estrategias regionales. Casi todos los Lander (13) ya han elaborado sus estrategias o están en vías de aprobación.

Indicadores

El planteamiento original de la Estrategia reside en considerar a los indicadores como una componente fundamental para la gestión de la implementación y el ajuste continuo de la EDS.

Por ello se mantiene un relativamente reducido número de indicadores - 21 en total - ligados a los cuatro ámbitos de objetivos generales para que éstos puedan ser medibles - Con ello se pretende no tanto disponer de una imagen detallada de la situación sino mas bien proyectar una imagen completa de la sostenibilidad.

Seguimiento

Preparado el primer informe sobre avance y progreso, se hace público en junio 2004. Con ello se re-

abre el diálogo nacional vía Internet y sus aplicaciones. También el consejo de Desarrollo Sostenible interviene en la determinación de las tendencias no-sostenibles con una función, en este sentido, de alerta y aviso.

3.2.5. Valonia

Es una región de Bélgica con amplios poderes de autogobierno político y administrativo. A su relativamente reducida extensión y alta densidad de población se une la historia reciente de región en reconversión industrial desde las actividades más tradicionales derivadas de su riqueza en carbón y acero a las nuevas actividades propias de su inclusión en el eje central de la economía europea.

Estado del arte

Tras las elecciones de junio de 1999, el nuevo gobierno valón planteó un nuevo enfoque al programa de proyectos de desarrollo para Valonia: fuertes dosis de ambición y un amplio consenso con la población y agentes no institucionales.

En febrero de 2000 se lanzó el Contrato de Futuro: «Las mujeres y los hombres de Valonia deberían movilizarse en torno a un proyecto común». El propósito del Contrato era movilizar las «fuerzas vivas valonas», federar las energías en torno a un proyecto colectivo y como fin, hacer progresar a la gobernanza valona en la dirección deseada.

A partir de ahí se han realizado tres revisiones, por medio del Instituto Valón de la Evaluación, de la Prospectiva y la Estadística (IWESP) y de una consultora externa.

Conviene señalar la activa presencia en el territorio valón de la Federación «Inter-Environnement Wallonie a.s.l.» creada en 1974 y formada por unas 130 asociaciones medioambientalistas activas en los aspectos más diversos de esta temática. Dotada de una Asamblea general que se reúne una vez por año y de unos órganos permanentes, es el principal agente con capacidad para vigilar el medioambiente, sensibilizar al respecto, proponer y tomar posición

ante temas sensibles e innovar llevando a la sociedad temas de reflexión y acción.

El Contrato de Futuro es en esencia una obra colectiva. A la vista de la experiencia enriquecedora de los contactos con la población, el Gobierno decidió completar su proyecto en medidas concretas para emprender en la legislatura ordinaria, y en prioridades y principios comunes para las siguientes legislaturas. Este compromiso figura explícitamente en el propio Contrato.

Cobertura y Alcance

Esta estrategia pone el acento en la actuación conjunta de agentes públicos y privados. Integra la necesaria flexibilidad en las modalidades de gestión para que los agentes se adapten rápidamente a las circunstancias sin que se vean enfrentados a reglamentos y procedimientos pesados y costosos que resultan desanimadores y a menudo paralizantes. Por ello, se establecen unos principios para la Estrategia en forma de pautas o recomendaciones.

El Contrato arranca con una visión concreta:

«Una Valonia activa y solidaria en la vía del desarrollo sostenible» que se concreta en:

- La preocupación constante sobre la calidad de vida;
- la igualdad de oportunidades; el deseo de apertura y la búsqueda constante de la participación y de la movilización de agentes del desarrollo, así como un funcionamiento de todos los agentes en red; la búsqueda permanente de la calidad total; una política eficaz y social que sea respetuosa con el medioambiente; la simplificación administrativa en todos los campos y niveles y una administración modernizada totalmente al servicio del ciudadano y la empresa; la voluntad de concentrar las acciones y los medios presupuestarios disponibles en un marco de programación plurianual y espacial; el reforzamiento de la colaboración y cooperación Valonia-Bruselas; la cultura de la evaluación; la puesta en evidencia sistemática de los éxitos en Valonia.

Es una Estrategia que contempla las tres dimensiones del DS pues «pone el acento en las comple-

mentariedades indispensables que presentan los aspectos social, económico y medioambiental y en la necesidad de encontrar un equilibrio entre ellos cuando entran en conflicto».

El alcance temporal se establece en 10 años.

Contenido de la Estrategia. Objetivos

La Estrategia o Contrato establece cuatro prioridades:

- El desarrollo económico sostenido en particular a través de las pymes
- La aceleración del desarrollo de los distritos sostenidos por Europa
- La implicación de los jóvenes en el desarrollo de Valonia
- La Sociedad del Conocimiento

y para ello el Gobierno se asigna objetivos finales ambiciosos tanto cuantitativos (7) en las tres dimensiones (pero sobre todo en los campos económico y social) y unos objetivos cualitativos que no pasan de declaraciones de intenciones con ánimo motivador y cohesionador. En total son 12 objetivos.

Junto a ello, se descinde a un grupo de medidas como un primer grupo para la primera fase de acciones, dentro del horizonte limitado de dos años. Son revisados anualmente.

Disposiciones institucionales

El Contrato de Futuro constituye una ruptura en la historia política valona por el tipo de compromiso institucional solemne que implica. Rompe con la tradición de gestión esencialmente pragmática establecida por los gobiernos precedentes.

Sobreviven algunas lagunas de indefinición sobre el estatuto del documento – percibido como atípico en el campo legislativo y reglamentario valón-, su denominación de «contractual», su carácter globalizador (integrador de todo) y el mayor o menor realismo de sus objetivos.

El Proyecto fue presentado a debate ante órganos consultivos, asociaciones, agentes sociales y población en general. El mecanismo de debate fue encomendado a expertos universitarios. El grupo de trabajo sintetizó las demandas de modificación para incorporar y sintonizar mejor las demandas de los ciudadanos y de los órganos de encuentro y concertación.

La apreciación general es que el contrato constituye un instrumento de movilización permanente. Se reconoce la capacidad que ha tenido para federar las energías del Gobierno, la Administración y los agentes y operadores valones; ha reforzado el carácter colectivo de la acción regional.

La evaluación continua ha permitido fortalecer la puesta en marcha y ha consolidado su credibilidad. La razón última es el fundamento de la evaluación en un ciclo tanto de gestión y dirección como político. Después de haber proporcionado información sobre la puesta en marcha del proyecto, sopesar los puntos fuertes y débiles del proyecto y de su gestión, la evaluación ha descansado sobre la integración de aportaciones para que al final el gobierno haya aceptado mejoras que eran posibles y aportado correcciones que estaban en su mano. La evaluación ha sido por tanto una mediatización privilegiada del diálogo entre el gobierno y los líderes de opinión valones y a la vez ha permitido aportar confianza en la dinámica generada por el proceso inscribiéndolo en un proceso oficial de mejora permanente.

A este respecto, desde el 2001 el Gobierno ha puesto en marcha una gestión por objetivos para el conjunto de la Administración con vistas a modernizar y mejorar la calidad de sus servicios. Esta apuesta descansaba en la adopción metodológica de los Cuadros de Mando Prospectivos, que establecen objetivos, iniciativas y las acciones a ejecutar en todos los niveles.

Integración horizontal

Un aspecto del Contrato que requiere mejora es el mantenimiento cuando no multiplicación de «planos temáticos». Si bien es algo positivo para implicar agentes-objetivo y separar objetivos, se llega a

menudo a un exceso de compartimentación que limita su transversalidad y con ello la eficacia global. Así por ejemplo la coexistencia de los planos «aire» y «energía» muestra la influencia de la cultura lineal y el reparto en dominios de acción frente a una cultura sistémica basada en la búsqueda de equilibrios dinámicos y el efecto de múltiples factores. Si bien en un periodo de transición como el de este primer Contrato las ventajas de la compartimentación son importantes, a largo plazo y con 12 objetivos hay que contemplar el conjunto y las interrelaciones.

La aplicación de los principios de integración no es uniforme y los cambios profundos introducidos en la gobernanza van a obligar a metodologizar esta primera experiencia y considerar en lo sucesivo los intereses de las partes en una perspectiva de integración global.

La última evaluación abre el camino a un nuevo planteamiento en la integración horizontal.

Integración vertical

Tal como está concebido el Contrato – modelo de gestión e involucración- no hay una participación activa en niveles inferiores a la región. Podría decirse que es un Contrato «uniformizador». La concreción de medidas a escala municipal se hace «a partir de ...» es decir en las áreas, temas y aspectos no establecidos en el contrato y que rellenan y operativizan el esquema principal. En estos asuntos los municipios disponen de vía libre para actuar.

Indicadores

No están establecidos como tales. Sólo al apostar por determinadas actuaciones y ejes de acción aparecen algunos objetivos numéricos que podrían evaluarse mediante indicadores de avance. No obstante no se indican tampoco ritmos o bases de comparación.

Seguimiento

Las tres encuestas realizadas en las evaluaciones anuales del contrato demuestran que el grado de

adhesión al proyecto y a la dinámica que establece el Contrato se ha reforzado: de un apoyo prudente y expectante reflejado en la evaluación de 2001 se ha pasado en 2003 a una voluntad unánime de que el proyecto continúe. Un elemento de innovación es la vocación plurilegislativa con la que nació y su resuelta orientación hacia el futuro.

A fin de 2003 el avance de resultados sobre el total de acciones estratégicas seleccionadas (63 en total) indicaba que un 81% estaban ya en fase de ejecución y 16% en fase de lanzamiento. Por tanto, el ritmo de puesta en marcha es fuerte y sostenido.

Más allá de la evolución de cada acuerdo (unos funcionan bien y otros menos), han surgido algunas dificultades en su puesta en marcha. Al ser una innovación e interviniendo a mitad de legislatura, han generado problemas de articulación con los acuerdos sectoriales ya existentes. Está pendiente una clarificación de la estrategia del Gobierno en materia de acuerdos y partenariados, así como la definición del papel y los objetivos asignados a cada uno.

Los acuerdos puestos en marcha hasta ahora son una primera manifestación de la movilización de la sociedad valona para la realización del Contrato de Futuro. Todavía el concepto de asociación, acuerdo y partenariado queda un tanto ambiguo, pues se utiliza por numerosas personas en situaciones muy diferentes y se comprende de manera diferente según los interlocutores.

La aplicación por parte del Gobierno Valón de reglas de trabajo colectivo, como la puesta en práctica de ciertos principios de buena gobernanza (evaluación, partenariado, apertura, simplificación administrativa, calidad,...) lleva a que ciertos decisores perciban una eficacia creciente y más coherencia colectiva en la labor del Gobierno.

Los impactos globales de un programa de la amplitud del Contrato son difíciles de apreciar pues no aparecen rápidamente (no han transcurrido aún 5 años), especialmente en la mayor parte de medidas innovadoras que requieren tiempo para plasmarse en efectos y resultados.

No obstante, los efectos observados indican que entre 2001 y 2003 el 70% de las acciones estableci-

das han comenzado a dar frutos positivos. Esto indica la bondad del contrato y significa que el público afectado por esas acciones ha podido constatar, comprobar y evaluar beneficios tangibles. Otro 22% está todavía realizándose y no pueden concluirse resultados definitivos si bien el avance es claramente positivo. Sólo el 8% de actuaciones no se han traducido en efectos observables.

Comparando con los países que la rodean y a diferencia de lo ocurrido en pasadas décadas, según la lectura de objetivos finales cuantitativos (PIB, tasa de empleo, emisiones de gases de efecto invernadero o exportaciones empresariales) Valonia evoluciona al mismo ritmo o incluso mejor que ellas.

Esa imagen favorable no puede ser imputada únicamente a la entrada en vigor del contrato pues éste sólo ha actuado a partir de 2002 y ha sido sobre todo en 2000 y 2001 cuando los indicadores de ese tipo han progresado. Ciertos impactos son claramente atribuibles a medidas y acciones puestas en marcha con anterioridad, como el uso de los Fondos Estructurales provenientes de la UE. En este sentido, el Contrato hunde sus raíces en un movimiento anterior que ha contribuido además a su diseño y elaboración.

Aunque la finalidad del Contrato no haya sido la de ser un instrumento de gestión, sus cualidades y enfoque le han llevado a ser considerado como tal, si bien ello plantea una serie de aspectos técnicos que deben ser mejorados para aumentar su potencial en la fase siguiente. Así por ejemplo, para mejorar sus cualidades de gestión deben progresar la estructura y la articulación de capítulos. Se requiere profundizar en la transversalización de la acción política.

3.2.6. Reino Unido

Es el primer país en enfocar ya para 1994 una ENDS por lo que es un referente obligado. Por otra parte al haber consolidado el proceso de devolución de autonomía política a las regiones históricas con cesión de capacidad legislativa y reguladora en determinados temas es también referente en el esquema de «pensamiento global y actuación local».

Estado del arte

La primera Estrategia enfocaba los asuntos económicos, el medio ambiente y el uso de recursos pero no contemplaba la dimensión social. Por eso, el Primer Ministro Blair lanzó en 1997 sus reflexiones en torno a las «Oportunidades para el Cambio» que ya integraba temas sociales junto a los ecológicos y económicos. Será en 1999 cuando el Gobierno lance la Estrategia de DS del Reino Unido con el lema «Una mejor calidad de vida».

Como agentes de consulta en esta elaboración el gobierno tuvo en cuenta al voluntariado y los grupos comunitarios (en los municipios), el sector empresarial, las autoridades locales, los organismos de salud y puso el acento en cómo monitorizar los avances de la Estrategia.

Teniendo en cuenta los acuerdos y compromisos internacionales el gobierno tomó el acuerdo público de impulsar un nuevo Marco Estratégico para el DS, que vio la luz en marzo de 2005 y que aglutina la determinación de los ejecutivos británico, galés, escocés y norirlandés por trabajar conjuntamente a favor de un objetivo, principios y prioridades comunes.

Contenido de la Estrategia. Objetivos

El concepto de DS ha sido ampliamente reconocido y usado en el Reino Unido pero todavía no hay una visión clara de lo que significa en términos prácticos. Se opina que la definición Brundtland debe ser operacionalizada en detalle.

La Estrategia de 1999 describe cuatro metas a alcanzar al mismo tiempo:

- Progreso social que reconoce las necesidades de cada uno
- Mantenimiento de un alto y estable crecimiento económico y del empleo
- Protección efectiva del medio ambiente
- Uso prudente de los recursos naturales

Estos objetivos se consideran como de igual importancia pero la cuestión es que sus relaciones y compensaciones quedan abiertas.

Como alcance se establece a «todos los ciudadanos», es decir, se dirige y compromete a toda la población nacional. No obstante enfatiza también las relaciones norte-sur y establece en este campo varios objetivos específicos.

Establece un conjunto de 7 temas clave – la mayoría medioambientales – no tanto en términos de objetivos absolutos a conseguir sino de control de su evolución y apuesta por mejora sobre la situación actual.

Para alcanzar las cuatro metas de la Estrategia se recoge que las políticas del gobierno deben basarse en 10 principios. Algunos de ellos han dado lugar al establecimiento legal para su funcionamiento mientras otros son más bien «aproximaciones» para la toma de decisiones. En la Estrategia de 1999 no se establecían aún prioridades temáticas.

Disposiciones institucionales

La Estrategia se considera como un marco-guía para la formulación de las políticas de los 19 departamentos centrales del gobierno británico. Ha identificado para ello tres áreas prioritarias de acción: mejora del rendimiento del estado de gobierno; integrar el DS en la toma de decisiones; promover el entendimiento y conocimiento del DS a través de los departamentos

En 2002 se publicó el Marco para el DS en el estado del gobierno que trata de enfocar las primera área prioritaria y cubre en principio todos los impactos sociales y medioambientales clave. También contiene una guía para ayudar a los departamentos en conseguir sus objetivos.

Sin embargo, ya se han realizado con anterioridad algunos acuerdos para impulsar el desarrollo sostenible:

- Un Comité del Gabinete para el medio Ambiente con finalidad de coordinar la política de DS
- El sistema de Ministerios Verdes formado en 1997
- Un Grupo Interdepartamental sobre Desarrollo internacional

- Un *Task Force* sobre DS formado por Ministros y *stakeholders* para impulsar la nueva estrategia del 2005

También se ha constituido la SDC o Comisión para el Desarrollo Sostenible formada por 21 miembros y presidida por el ministro de medioambiente para asesorar al gobierno central y las tres administraciones regionales. Esta Comisión impulsa el DS en todos los sectores del reino unido, supervisa los avances y construye el consenso necesario para introducir acciones que ayuden a conseguir los objetivos específicos.

Esta Comisión trabaja sobre todo en temas específicos tales como Alimentación, Salud, productividad y Regeneración.

El TUSDAC (Comité Sindical Asesor para el DS) que se reúne tres veces al año que ha venido funcionando desde 1998 se ha complementado con el consejo Asesor de los Negocios y el Medioambiente (ACBE) creado en mayo 2004. Tratan así de presentar casos de iniciativas laborales de empleados y empresarios que han conseguido mejorar el rendimiento medioambiental de las organizaciones.

También en 1998 el gobierno constituyó el Panel para la Educación en Desarrollo Sostenible (SEP) para actuar en el campo de la escolarización, el cuerpo docente la educación en el trabajo, el ocio y el hogar.

En septiembre 2003 se lanzó el Plan de Acción sobre DS en el sector de la educación.

Finalmente, la Estrategia propuso la creación de la Mesa Redonda del Reino Unido sobre DS (UKRSD) para construir el consenso entre diferentes sectores. Se reúne con los ministros dos veces al año y publica un informe.

Los stakeholders fueron consultados a la hora de elaborar la Estrategia de 1999. para la elaboración de la nueva estrategia el Departamento para la Alimentación el Medio Ambiente y los Asuntos Rurales (DEFRA) ha comenzado a estudiar los puntos de vista en el sector doméstico y los cambios en el concepto y formulación actual de la Estrategia de DS.

También el Reino Unido ha sido pionero en lo referente a la CSR o Responsabilidad Social

Corporativa con numerosas compañías actuando como ejemplarizantes y desarrollando y poniendo en marcha este concepto.

Integración horizontal

La Estrategia no contempla detalles para solventar potenciales conflictos entre las tres dimensiones del concepto de sostenibilidad. No obstante establece dos principios guía en términos generales:

- Alcanzar las mejoras ambientales pero reforzando los objetivos sociales y económicos (mejor salud, uso más eficiente de la energía etc)
- Actuar proporcionadamente reconociendo que no toda mejora ambiental puede justificarse cuando se toman en cuenta objetivos de DS

Respecto este segundo principio, se reconoce que el efecto de los instrumentos fiscales para promover la protección medioambiental deben ser contemplados a la luz de sus efectos sobre las familias de bajos ingresos y el empleo.

Integración vertical

Se despliegan varios niveles:

- Hacia la Estrategia de la UE

No se ha establecido todavía ligazón alguna entre ambas estrategias

- Hacia los niveles locales

Debido la *Local Governement Bill* (2000) todas las administraciones locales deben establecer Agendas 21. También bajo la supervisión de la Oficina del Diputado primer ministro los gobiernos locales deben desarrollar los Convenios Estratégicos Locales para promover o mejorar la marcha económica, social y ambiental de cada municipio.

- Hacia las regiones

El Gobierno Central ha remitido la responsabilidad de las estrategias de desarrollo sostenible a los parlamentos regionales de Escocia Gales y Norte

de Irlanda, las Corporaciones de Desarrollo regional (Inglaterra) y la Administración del Gran Londres.

La Estrategia nacional es una cobertura común desde la que se detallarán los temas devueltos a las competencias regionales históricas. Se ha establecido una *task force* para impulsar la labor de estos cuatro cuerpos legislativos, establecer un proceso de consulta hacia la nueva estrategia y que se establezcan en ese nivel metas hacia el año 2020. Sobre todo se está trabajando en el establecimiento de objetivos económicos y en la monitorización en estos niveles y escalas regionales de la marcha de la Estrategia Nacional.

Para ello, como primera medida se ha establecido una Guía de preparación de Marcos para el DS Regional basado en la desagregación (a efectos de la monitorización) de los indicadores cabecera a los niveles y componentes regionales.

Indicadores

Para monitorizar la Estrategia se ha adoptado por parte del gobierno un conjunto comprensible de 15 indicadores cabecera y un total de 147 indicadores mensurables. Los indicadores cabecera comprenden enfocan la evolución – tendencias positivas y negativas – tanto en los aspectos económicos como en los medio-ambientales y en los sociales si bien con una perspectiva muy generalista («grandes cuestiones»).

El papel de cada indicador se explica tanto en la Estrategia como en los propios informes de seguimiento a efectos de clarificación y consulta ciudadana. Los objetivos finales o meta sólo están cuantificados en parte por lo que los indicadores de cabecera parecen tener más importancia – por ser tendencias – que los objetivos finales en sí mismos lo cual hace que sea un sistema de indicadores bastante flexible o cambiante.

Seguimiento

Los mecanismos están muy claramente definidos y estructurados. La responsabilidad reside en el de-

partamento de medio Ambiente, Alimentación y Asuntos Rurales (DEFRA). Una revisión general y un establecimiento del escenario de objetivos para los próximos 9 años está comprometido para 2004. Revisiones separadas se están preparando para las regiones históricas.

El progreso de los indicadores cabecera se publica en informes anuales sobre «Alcanzando una mejor calidad de vida». El informe de 2004 añadía además una revisión del progreso experimentado entre 1999 y fines de 2003.

Junto a ello está la revisión de los indicadores cabecera encargada a una prestigiosa consultora independiente que además debe extraer lecciones a aprender de la marcha seguida hasta ahora.

Se han preparado sendos talleres – Marzo 2004 y uno inicial en 2000- de expertos activos en materia de sostenibilidad para opinar sobre los avances y sobre el desarrollo de la participación acordada en 2000.

El Informe publicado por la SDC en mayo 2004 con el significativo título «Se muestran promesas. Pero se debe actuar más intensamente» muestra 19 «cambios hacia el Gobierno para la nueva estrategia y para los próximos 5-10 años» En esas 19 recomendaciones se contemplan tanto elementos de la propia Estrategia como enfoques de las políticas sectoriales, la gestión de la economía o los objetivos absolutos en el medioambiente.

Estas recomendaciones de cambio reflejan las dificultades en operacionalizar el DS a nivel gubernamental.

3.2.7. Escocia

Es una región histórica con competencias administrativas dentro del Reino Unido que en la década de 1980 experimentó una fuerte reconversión económica hacia sectores tecnológicamente avanzados (electrónica). A ello une su tamaño demográfico, su posición en el litoral atlántico y la presencia de dos zonas claramente contrapuestas como son la Cuenca del Firth (mayoría de la población) y las High Lands.

Estado del arte

En 1998 se publicó un Plan de Acción Down to Earth que mostraba las tendencias no-sostenibles a afrontar, informaba sobre los programas existentes o que deberían introducirse y explicaba el procedimiento de integración vertical entre los niveles local y del Reino Unido.

Será en 2002 tras un proceso de consultas sobre la visión y los indicadores cuando el grupo ejecutivo Escocés del Medio Ambiente preparó un documento «Reuniendo las Necesidades, Prioridades, Acciones y Metas para el desarrollo Sostenible». Este documento abogaba por empezar un proceso continuo para definir qué es lo conveniente para Escocia y qué medidas deberían tomarse para alcanzar las metas.

Junto con los ejecutivos Galés, Norirlandés, y Británico, el ejecutivo escocés firmó un marco estratégico de desarrollo sostenible dirigido al trabajo conjunto en aras a un objetivo, principios y prioridades comunes. El Marco Estratégico se hizo realidad en 2005 y como consecuencia del mismo, el ejecutivo escocés desarrolló durante 2005 una estrategia de desarrollo sostenible, breve y enfocada sobre prioridades clave, dirigida a la puesta en práctica del marco estratégico.

Cobertura y Alcance

Aceptando la definición Brundtland se formulan unos principios de equilibrio intergeneracional: cuidado con aquellos que no tienen acceso al mismo nivel de recursos; minimizar el impacto de nuestras acciones sobre las generaciones futuras; vivir dentro de la capacidad del planeta para sostener nuestras actividades.

De este planteamiento se derivan las áreas prioritarias de acción a) uso de recursos, b) energía y c) movilidad. Hay que destacar que el documento no formula principios sociales ni económicos, lo cual extraña pues en la parte justificativa del Documento hay sendos capítulos sobre desarrollo social y crecimiento económico así como otro referido al medio ambiente.

En términos generales las tres dimensiones estarían subyacentes en las áreas prioritarias pero no se contemplan las compensaciones entre los tres componentes.

El alcance pretendido es el conjunto de la población escocesa tal como lo aprobó el Parlamento en enero 2002. La dimensión intergeneracional no se menciona y la dimensión global sólo es brevemente referida en el tema del uso de recursos.

Contenido de la Estrategia. Objetivos

El Ejecutivo Escocés ha adoptado tres grupos de temas prioritarios que se considera fácilmente integrables en cada política sectorial. El documento da descripción de los problemas de cada área prioritaria pero sin un análisis en profundidad. Se citan algunos problemas regionales en el capítulo de Acción pero sin establecer objetivos ni metas. La lista parece incompleta y un gran número de problemas no están nombrados explícitamente.

La estrategia va acompañada por programas en materia de salud educación crimen y voluntariado tomados de la Estrategia por una Justicia Social lanzada por el Ejecutivo pero carece de discusión sobre la estructura de la sociedad escocesa y sus cambios y no propone cómo se miden o auditan los impactos de las acciones dado que no hay una ligazón claramente establecida entre esa Estrategia y la Sostenibilidad.

Disposiciones institucionales

En el 2003 el gobierno lanzó el Acuerdo de Colaboración (Partnership Agreement) que direccionaba el sentido del DS: colocar los temas ambientales en el núcleo de la política pública y asegurar la justicia medioambiental para todas las comunidades escocesas.

En el seno del ejecutivo escocés se ha formado el Equipo para el DS responsable de todo lo relacionado con este tema. No está clara la composición de este equipo y su función concreta

Por otra parte, este grupo ministerial está orientado a coordinar y dar soporte al Gabinete Escocés en las

decisiones de política sostenible. Desde nov 2003 este Comité se reúne 4 veces al año y está reconocido como Subcomité del Gabinete para una Escocia Sostenible (CSCSS). En su primera reunión decidió acordar un mecanismo de monitorización de los distintos comités para «construir una Escocia sostenible» o «acuerdos para una mejor Escocia» ya en marcha desde 2002.

Designado y dependiente del Primer Ministro los miembros de este Subcomité son el propio Diputado Primer Ministro, el de Desarrollo rural y Medioambiente, el de Servicios Públicos y Finanzas, de Transporte y el de Comunidades.

Sin embargo se han constituido otro ente más interesantes: el Foro Escocés de Desarrollo Sostenible (SDDF) como órgano asesor y coordinador con varios grupos de trabajo en su seno. Su estructura ha sido muy claramente formulada pero como es un órgano de reciente constitución no hay elementos de juicio suficientes para evaluar su eficacia.

Este organismo anima a enfocar una Escocia sostenible. Involucra a los miembros escoceses de la Comisión del Reino Unido por un DS, el mundo empresarial y sindical, las ONGs y las NDPBs y cuanto gente se una a ellos. Su finalidad es pensar y actuar por toda Escocia promoviendo debates, relacionando a las partes interesadas, clarificando la comprensión, fomentando buenas prácticas y dando recomendaciones para la acción.

Los grupos aprobados en noviembre 2003 y constituidos como task-force (con poder ejecutivo) son:

- El grupo de educación
- El de comunicación y media
- El de economía para la sostenibilidad
- Para la construcción de capacidad social
- El de integración de políticas

Integración horizontal

El Documento no incluye ningún enfoque ni mecanismo para solucionar conflictos en este tema. Se

puede suponer que el Subcomité toma al responsabilidad en este asunto.

Integración vertical

La Red por una Escocia Sostenible (SSN) constituida pro el ejecutivo fomenta que las autoridades locales junto con el gobierno regional promocionen la Agenda 21 Local. Se planteó en 1997¹³⁴ elaborar para fines de 2000 todas las agendas territoriales. Aprovechando los acuerdos de 1997 entre la Oficina Escocesa y la red de Coordinadores para la Agenda 21 Local.

La coordinación de la actividad en materia de Agendas 21 Locales ha sido traspasada a la nueva Red Escocesa Sostenible (antiguamente Red Escocesa de Agendas 21 Locales) Este grupo comprende 32 representantes locales y fomenta al discusión en red para la monitorización e implementación de políticas y proyectos en materia de DS

En septiembre 1999 los miembros de esta red junto con el ejecutivo escocés prepararon un marco flexible de recomendaciones y aspectos a considerar para las autoridades locales denominado Route Planner que también cubría los principios-guía de la acción efectiva doméstica, la integración de políticas el trabajo en colaboración y la necesidad de involucrar a la comunidad.

En octubre 2002 la Red recibió su reconocimiento al pasar a ser contemplada por el Development Officer establecido por el Ejecutivo y encargado de mejorar la cooperación entre autoridades locales y entre ellos y los otros órganos territoriales.

Los lazos con el Reino Unido y su Estrategia se establecen no sólo directamente sino a través del trabajo con el resto de ejecutivos regionales actuando conjuntamente. Como consecuencia se elaboró un nuevo marco estratégico en 2005.

Respecto al Estrategia Europea se ha considerado informalmente el trabajo en un taller específico centrado en el VI Programa de Acción como ejemplo

¹³⁴ Cuando aún no se había producido el traspaso de competencias a las regiones históricas

y marco a considerar a la hora de establecer esta estrategia regional.

Indicadores

En mayo 2001 la Oficina Escocesa lanzó la campaña de consultas «Verificando el cambio» tratando de medir los avances hacia el DS. Como resultado de esta consulta en abril 2002 se publicó el documento con 24 indicadores que daban una visión sobre la situación de la sostenibilidad en Escocia. Son 11 referidos al campo prioritario de uso de recursos, 2 para el tema de energía, 4 para movilidad y 7 para «justicia social».

Pero estos indicadores, salvo en el tema de «justicia social» son descriptivos en su mayoría y no se refieren a objetivos. El Documento reconoce que algunos objetivos están por definir a la luz de nuevos trabajos científicos y desarrollo de políticas sectoriales y que es más apropiado por ahora monitorizar la tendencia.

Seguimiento

La información sobre tendencia de los indicadores es anual. La edición de 2004 habla ya de indicadores de DS para Escocia. Esta evaluación anual además del dato numérico cubre la relevancia del indicador, la definición detallada de las fuentes utilizadas, desagregación adicional, metas y acción a la que se refiere.

3.2.8. Cataluña

Región histórica entroncada en España, donde aún no existe una Estrategia aprobada y en funcionamiento, con amplios poderes y competencias para el autogobierno presenta tres aspectos característicos: su alto nivel de desarrollo social y económico, su reconocimiento como territorio avanzado en la aplicación de políticas sociales y su pertenencia a la cultura mediterránea. Es un caso, por tanto, diferente y complementario de los referentes centroeuropeos y de las regiones atlánticas.

Estado del arte

El Gobierno de Cataluña, (Generalitat) por mandato de su Parlamento del año 1997, acordó impulsar una Agenda 21 de Cataluña que definiese los retos y orientaciones sobre las que se debía construir el futuro de sus ciudadanos y de su territorio: creación de riqueza, mejora del bienestar de las personas, cohesión social, gestión durable de los recursos, conservación del entorno, y garantía de las posibilidades de desarrollo de las futuras generaciones. Esta Agenda 21 pretendía una dimensión estratégica que observase la realidad del país de forma integrada, transversal e interdisciplinar.

El proceso de elaboración de la Agenda 21 comenzó en 1998 con un trabajo previo de prospección a través del Fòrum Consultiu de l'Agenda 21 de Catalunya, formado por un centenar de expertos de la sociedad civil catalana que preparó las Bases de la Agenda 21, y el Consell Assessor per al Desenvolupament Sostenible de Catalunya (CADS), un órgano consultivo de la Generalitat. Esta fase inicial de consulta se prolongó hasta fines del 2000.

Por otra parte, la Agenda 21 de Catalunya se enmarcaba en un contexto de reorientación estratégica de las estructuras y de la actuación públicas de la Generalitat y más en concreto con el proceso iniciado en el 2000 sobre reforma del modelo de administración (Plan Gubernamental CAT21).

Durante el primer semestre de 2001, tuvo lugar la fase informativa hacia la ciudadanía abordando los grandes temas transversales relacionados con la sostenibilidad (cambio climático, movilidad, biodiversidad, etc.).

Durante el segundo semestre de 2001 tuvo lugar la fase de trabajo interdepartamental, en la que los diferentes departamentos de la Generalitat (unos 40 altos cargos de la Generalitat y unos 100 técnicos con implicación en las políticas estratégicas) consiguieron elaborar un Documento de Consulta en el que se perfilaba una batería de líneas estratégicas que habrían de constituir todas ellas el material de base para el proceso de consulta de la fase siguiente. Así mismo, con el objetivo de complementar este trabajo, se encargaron dife-

rentes dictámenes externos a expertos sobre temas considerados relevantes.

A lo largo del primer semestre del año 2002 el debate del documento de consulta se extendió a todos los sectores económicos, profesionales, sociales, universitarios y ambientales de Cataluña. Así, el documento de consulta sirvió de base para plantear el debate territorial y sectorial que culminó en julio de 2002.

El desarrollo de la Agenda 21 de Catalunya se promovió originariamente desde el Departamento de Ordenación y Territorio y Medio Ambiente de la Generalitat. Posteriormente el desarrollo de la Agenda 21 se traspasó como competencia al Departamento de la Presidencia.

Durante el año 2003 se realizaron una serie de documentos con el objeto de diseñar una verdadera Estrategia Catalana de Desarrollo Sostenible. Con ello se pretendía ampliar el alcance de la Agenda 21. Además de elaborar el documento «Agenda 21», se elaboraron otros tres documentos: retos del DS en Catalunya; Indicadores de sostenibilidad; Atlas de la sostenibilidad en Catalunya.

En noviembre de 2003, tras el cambio de gobierno en Catalunya, el desarrollo de la Estrategia Catalana fue nuevamente traspasado al Departamento de Ordenación y Territorio y Medio Ambiente, concretamente a la Dirección General de Políticas Ambientales y Sostenibilidad.

Actualmente los cuatro documentos que componen el borrador de Estrategia se encuentran en fase de revisión, desconociéndose cómo se piensa enfocar la aprobación de todos ellos y la síntesis pertinente.

En resumen: no existe una Estrategia ni figura similar aprobada y por tanto vigente o aceptada en el ámbito catalán

Cobertura y Alcance

Según la Agenda, la sostenibilidad debía ser objeto de una profunda transformación cultural por parte de toda la sociedad en la medida en que aporta nuevos principios y valores que reinterpretan las re-

laciones humanas y su interacción con el entorno. La implementación progresiva de la cultura de la sostenibilidad debía, así, desembocar en un modelo de desarrollo a través del cual el crecimiento económico debe ir ligado al bienestar social y a la conservación del patrimonio natural y cultural.

Los principios inspiradores de la Agenda son **diez** :

a) *La integración y la subsidiariedad*; b) *La participación ciudadana y la corresponsabilidad*; c) *La orientación social y ambiental de la economía*; d) *La equidad social, económica y ambiental*; e) *El futuro*; f) *La aplicación de los principios de precaución y prevención*; g) *El ahorro y la eficiencia*; h) *La conservación y la restauración del patrimonio natural y cultural*; i) *La conservación y el desarrollo del potencial humano y social*; j) *La responsabilidad ecológica global y la solidaridad y la cooperación*

Respecto al alcance quedaba indeterminado y permanentemente abierto. En efecto, el objetivo principal del proceso de la Agenda 21 de Cataluña era el de identificar y priorizar, con la participación de los diferentes agentes, los principales retos que hará falta afrontar durante los próximos años en clave de sostenibilidad y formular, para cada reto, las líneas estratégicas que se tienen que emprender para trabajar en esa dirección.

La participación se planteaba como un requisito consustancial para el desarrollo de toda estrategia para el desarrollo sostenible, ya que la participación en el diseño de las políticas de sostenibilidad se planteaba como la base para garantizar la corresponsabilidad de la sociedad en su implantación.

Por ello, no se contemplaba acotar ninguna de las aportaciones que se recibiesen.

Contenido de la Estrategia. Objetivos

La Agenda 21 de Catalunya propone 10 objetivos estratégicos. El primero hace referencia a la necesidad de un «buen gobierno» con la participación de todos, mientras los restantes enfocan hacia todos los ámbitos de la realidad territorial y social catalana en términos muy generales.

Disposiciones institucionales

La Estrategia bajo la formulación de Agenda 21 no tiene base legal, es un marco de referencia.

No obstante, se constituyen como órganos para su gestión el Consell Asesor per al Desenvolupament Sostenible de Catalunya (CADS) y el Fòrum Consultiu de l'Agenda 21 de Catalunya.

Antes de llevar a cabo la fase de participación ciudadana, se desarrolló mediante talleres de participación territorial, una primera selección de temas y ejes de actuación aunque con un resultado muy desigual y crítico en numerosos casos debido en parte a la influencia de la situación en el Estado donde la Estrategia Nacional no se aprobó y fue contestada desde diversos frentes incluidos el propio CES.

Cataluña, inició en paralelo experiencias de evaluación ambiental estratégica con procedimientos y metodologías realmente heterogéneos. Para ello, Cataluña y otras 9 regiones europeas encauzaron un proyecto que fijase un período de reflexión, análisis y experimentación de todos los actores interesados en el desarrollo de la evaluación ambiental estratégica, previo a su formalización. El resultado es el proyecto ENPLAN «de evaluación ambiental de planes y programas», aprobado en diciembre de 2002, en el marco del programa europeo Interreg IIIB-MEDOC, y con duración prevista hasta junio de 2004.

ENPLAN permitirá elaborar una metodología común y compartida de aplicación de la evaluación ambiental estratégica en planes y programas entre los socios que participan en el proyecto, que responda con éxito a los retos planteados por la Directiva 2001/42/CE y considere todas las realidades territoriales implicadas.

Integración horizontal

No se contemplan enfoques concretos y mas parece que se obvia esta cuestión. No se enfocan las posibilidades de desarrollar competencias en este ámbito y se deja mas bien al seguimiento de la estrategia estatal.

Integración vertical

Cataluña destaca por haber impulsado la elaboración de agendas 21 locales terreno en el que ha desarrollado metodología propia que ha sido exportada a otras regiones del Estado. De hecho se ha convertido en un referente para el resto de administraciones locales.

No obstante, las experiencias obedecen a un modelo claramente ambientalista donde las otras dimensiones se citan en el momento del análisis de situación pero no se integran a la hora de los planes de acción.

La estrategia europea sirve de referencia pero no hay un engarce ni una adaptación a la situación propia de Cataluña.

Seguimiento

Al no estar aprobada ni en vigor se carece de mecanismos para su seguimiento.

3.2.9. Renania del Norte – Westfalia

Es la región más poblada e importante de Alemania con un fuerte peso urbano y de la actividad industrial. No obstante la tradicional actividad ligada a la industria pesada ha sido sometida a fuertes cambios estructurales que le han llevado a que actualmente haya un predominio y diversificación de industria moderna y a un muy importante sector servicios. Su tipología territorial-urbana denominada «hábitat renano» es referente reconocido. Como consecuencia al problemática de sostenibilidad debe enfocar una amplia lista de temas sociales y ambientales.

Estado del arte

La decisión de elaborar una Agenda 21 para el Land se tomó en la coalición de gobierno en junio 2000, lo cual fue refrendado por el parlamento Federal en septiembre 2000.

Se formó un Comité de Subsecretarios para DS encargado de coordinar el proceso de cooperación

con socios y stakeholders en enero 2001. Se articularon 6 grupos de trabajo y se programaron 6 conferencias sobre Agenda para el 2002. El resultado de los trabajos se presentó en noviembre 2003 bajo el título de «Alcanzando la Sostenibilidad en Renania del Norte - Westfalia. Guía, objetivos e indicadores». Fue aprobado por el parlamento del Land en 2004.

En paralelo con este proceso el ministro presidente lanzó en julio 2001 el «Consejo de futuro» con 28 figuras públicas del comercio, la industria, la ciencia, los media y otros stakeholders. Este consejo fue encargado para formular una visión de sostenibilidad en el Land en el horizonte del 2015. El informe fue presentado en marzo 2004.

Cobertura y Alcance

En principio se materializó bajo el formato de Agenda. Aun sin referirse directamente a la definición Brundtland todos los documentos asimilan ese concepto y por ello enfocan la protección y salvaguarda de los recursos naturales mientras persiguen el principio de justicia social para la actual y las futuras generaciones.

Se basa en equilibrar los intereses – económicos, ambientales y sociales – y ofrece a todos los grupos sociales la oportunidad de participar en encontrar ese equilibrio. Además, y se repite constantemente, hay que considerar los intereses de las futuras generaciones y de las personas en un mundo globalizado.

El alcance se recoge en el encargo realizado por el Parlamento en septiembre 2000 a los participantes:

- Desarrollar unas líneas maestras hacia un territorio sostenible

- Implementar proyectos concretos
- Definir conjuntamente acciones y metas de calidad verificables
- Decidir las etapas de implementación, las respectivas contribuciones de los participantes y los instrumentos necesarios

Contenido de la Estrategia. Objetivos

Se establecen 4 objetivos generales

- fortalecer la asunción de la idea de DS en la sociedad;
- contribuir con la política pública al DS en la región;
- movilizar los socios;
- concretar cambios hacia el DS mediante proyectos

A partir de ahí el trabajo en los grupos enfocó unos elementos de acción propios del formato Agenda:

Proyectos concretos: que contribuyan al DS, basados en la participación de socios, con resultados concretos y de relevancia para todo el territorio

Ejemplos de buenas prácticas: que contribuyan al DS en el Land, que animen y estimulen nuevas actividades

Redes: construyendo nuevas redes de cooperación en este contexto, redes que sirvan de apoyo al trabajo de los socios.

Líneas maestras: elaborando objetivos concretos, elaborando indicadores, concretando recomendaciones de políticas

Objetivo clave	Objetivos	Indicadores	Recomendaciones
Protección del clima y movilidad sostenible	29	36	31
Economía sostenible	17	73	64
Asentamientos humanos y espacios naturales	15	16	35
Responsabilidad global en un Mundo único	16	-	84
Protección al consumidor y Salud	13	27	19
Política social	27	88	-
TOTAL 6 objetivos	117	240	233

Se establecieron **6 objetivos temáticos** cada uno de ellos con unos proyectos y unos ejemplos de buenas prácticas. Dentro de ellos hay objetivos operacionales e indicadores así como un concepto intitulado «recomendaciones de actuación». Las relaciones entre unos y otros elementos son bastante complicadas y no hay un esquema lógico de interrelaciones.

Los proyectos están aun en proceso de decisión por parte tanto del Gobierno como del Parlamento del Land. De la lista total de ejemplos de buenas prácticas está pendiente una selección para que sean más aplicables.

Disposiciones institucionales

Aunque la adopción formal por parte del Parlamento está aún pendiente los mecanismos institucionales utilizados para el proceso de elaboración probablemente tendrán continuidad posterior. Desde el Gabinete del Gobierno se han creado tres organismos:

Comité de Subsecretarios para el DS formado por 2 miembros del Ministerio de Medioambiente y Conservación de la Naturaleza, 2 del de Economía y Empleo junto con 1 por los de Transporte, Energía y Ordenación espacial, Ciencia e investigación, Desarrollo Urbano y vivienda, Cultura y deporte, Salud, Asuntos Sociales, Mujer y Familia, Educación, juventud e infancia y la Cancillería del Estado. Este Comité informa directamente al Gobierno.

Agente de los Ministerios para la Agenda: Cada ministro representado en el Comité ha elaborado una agenda para apoyar el trabajo del comité y reforzar la integración de la Agenda en las políticas sectoriales.

Gestión del Programa El Ministerio de Medioambiente y Conservación de la Naturaleza, Agricultura y Protección del Consumidor es el responsable de la gestión procedimental del programa de la Agenda. Para ello ha dispuesto un grupo de trabajo permanente encabezado por el responsable de la división «temas de política, planificación y coordi-

nación, política hacia el Único mundo» que coopera con la agencia de trasferencia de la Agenda que es el encargado de facilitar la implementación de los proyectos de la Agenda.

Integración horizontal

El único elemento previsto hasta ahora es el denominado Gabinete Verde introducido para el proceso de elaboración de la Agenda pero que se mantiene en la actualidad. Aunque el propio concepto de proyecto implica la transversalidad no se hace mención alguna a políticas de integración sectorial.

Integración vertical

Se contemplan varios despliegues:

Respecto la Estrategia de la UE

La Agenda 21 de RN-Westfalia no hace mención alguna a este marco

Respecto el ámbito o nivel local

Los Consejos Municipales de más de la mitad de las autoridades municipales del Land han decidido ya implementar programas de acción bajo el formato de Agendas 21 Locales. Estas actividades constituyen el núcleo del a Agenda del Land para lo que se han establecido actividades de coordinación y promoción:

La Agencia para la Trasferencia de la Agenda de Sostenibilidad. Establecida en 1996 es una organización privada sin ánimo de lucro financiada en su mayor parte por el gobierno de RN-Westfalia. Se encarga de trasladar, adaptar y lanzar las iniciativas de la Agenda y los proyectos. Para ello, suministra información y experiencias sobre los proyectos en tiempo real y a la vez controla y avisa el desarrollo del proyecto hacia el organismo de la Agenda. También organiza seminarios, consultoría y publicaciones. Se basa en investigar las mejores prácticas y abre su actividades al público vía Internet

El LAG21 NRW e.V. es una Asociación regional para la Agenda 21 con estatus de sociedad registra-

da formada por municipios y distritos, sindicatos asociaciones y entes registrados relacionados todos ellos con la Agenda 21. La meta es «integrar la agenda» de las autoridades municipales y otros agentes involucrados. Impulsa el intercambio de información entre sus miembros mediante conferencias y consultas periódicas y se ha convertido en uno de los principales stakeholders del proceso de Agenda 21. Cooperará estrechamente con la Agencia de transferencia buscando sinergias y beneficios mutuos.

Seguimiento

Todavía está pendiente la forma en que el gobierno del Land actuará frente y con la Agenda elaborada y tampoco se ha terminado con el informe de justificación para el Parlamento. Los documentos de los seis grupos de trabajo no proponen mecanismos de monitorización ni de evaluación de avances. Por eso en este momento no es posible extraer conclusiones sobre la bondad de la Agenda.

No obstante se pueden apuntar dos pre-conclusiones:

El desarrollo del proceso de elaboración ha impulsado un amplio panel de actividades que pueden considerarse como pasos hacia la sostenibilidad. Estas actividades han configurado un marco de interés en el público y se pueden considerar como ejemplos exitosos de implicación de la gente. Pero no puede obviarse que esta variedad de acciones depende de las posibilidades financieras del Land y de la situación política. Queda pendiente estimar su eficiencia como aproximación a una estrategia de desarrollo sostenible.

La Agenda 21 muestra debilidades en su integración institucional. Aunque sea una manera de descender desde el nivel administrativo al nivel participativo y de acción, queda un gap en la dirección por la falta de mecanismos de retroalimentación. Este déficit aún no ha aflorado porque el Ministerio de medio Ambiente está impulsando el Gabinete verde pero se sospecha que en el caso de conflictos y de las compensaciones entre dimensiones del modelo la decisión final deberá ser tomada por la

Chancillería (o sea a escala Federal) como es habitual.

Entre los componentes de los seis grupos de trabajo se percibe claramente la aproximación al desarrollo de una estrategia de desarrollo sostenible. Pero esta aproximación puede ser una de las debilidades del proceso porque al trabajo realizado no se le superpone en paralelo un proceso de formulación política a nivel gubernamental. El extenso alcance y el gran número de objetivos y proyectos medidas e indicadores hacen muy difícil controlar el nivel operacional.

3.3. Experiencias destacables y mejores prácticas

Expuestas en formato comprable las experiencias que se han considerado más representativas de los procesos desarrollados en Europa con una vocación esencialmente ejemplarizante, la atención se focaliza esencialmente sobre tres cuestiones generales: a) el proceso de preparación b) cobertura, integración horizontal y vertical, e instrumentos de integración existentes c) mecanismos de seguimiento y evaluación e indicadores a emplear.

Previamente y de forma general se pueden destacar diversas reflexiones. Así, se desprende que la definición Brundtland es generalmente interpretada como una visión de progreso que debería integrar y equilibrar las preocupaciones sociales, económicas y ambientales que en cada caso surgen de manera diferente dependiendo de la evolución experimentada por cada país o región. Sin embargo, este amplio alcance dificulta el consenso sobre su implementación práctica, con el consiguiente riesgo para el desarrollo sostenible de, en lugar de darse un cambio sustantivo, convertirse en una caja vacía en la que se depositen las políticas económicas, sociales y ambientales existentes para ser simplemente re-etiquetadas y como mucho agregadas en un documento único.

La consecuencia es que los países donde más se ha desarrollado el concepto insisten básicamente en la calidad de vida en cuyo caso cada uno pone el

acento en aquello que más considera como indicativo de la calidad de vida. Los países nórdicos siguen apostando por el medioambiente como imagen de su sociedad mientras a escala regional y más sureña se da la mayor importancia al desarrollo económico más o menos respetuoso con el medio ambiente. Son pocos los casos donde está presente una formulación social coherente.

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.

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.

3.3.1. Proceso de preparación

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 reconocido como interlocutor ante el resto de miem-

bros del gabinete cuando menos. El caso de Alemania, por ejemplo, es enriquecedor en este sentido al haber delegado en un Gabinete de Subsecretarios plenipotenciarios el pilotaje del proceso.

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 lo cual exige un menor proceso de consultas y converge rápidamente en un Plan de acción internacional. Por contra, para introducir en los planes nacionales otras dimensiones el proceso se ralentiza y tarda más de un año adicional en elaborarse e incluso presenta dificultades para su aprobación.

Un caso de experiencia fracasada es el de Cataluña, donde el proceso lanzado por el gobierno de turno primero es frenado y luego paralizado ante el cambio de gobierno. El proceso se alarga - tres años - al carecer de liderazgo público. Sin llegar a esta situación extrema también puede apuntarse el caso de Francia donde el escaso empuje del gobierno ha retrasado el lanzamiento de la iniciativa aunque luego ha tratado de ganar el tiempo perdido, o España, donde el gobierno no ha pasado de la fase de propósito sin que acompañe el proceso, lo que ha llevado a su práctica paralización.

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 evangélicas 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 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 por 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 otros hay una mayor contribución desde la ciudadanía.

La estrategia es de responsabilidad colectiva del Gobierno entero, pero son los Ministerios de Medio Ambiente los que a menudo desempeñan un papel fundamental. 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 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 presión.

Casi todos los países tienen, a partir del órgano ejecutivo designado, alguna estructura institucional para la participación de grupos 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 actual refleja los ajustes y preferencias institucionales en el pasado de los países. En el caso de Suecia por ejemplo la propia Estrategia reconoce que ha podido elaborarse rápidamente «habida cuenta la tradición en transformaciones socioe-

conómicas 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 llegaron tarde en el proceso político. De ahí que 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 a cerca del desarrollo sostenible, y alimentó la Estrategia con esta información. Estos países fueron hacia delante al tratar de fomentar el compromiso por parte del público mediante la organización de la estrategia tomando en cuenta la opinión de los diferentes grupos de actores.

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 han puesto 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 sean resaltados por sus buenas prácticas en el procedimiento de preparación:

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 mejoras al Contrato: 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.

3.3.2. Cobertura, Integración e Instrumentos

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 e incluso con mayor acento en las económicas y sociales, lo que lleva a que es-

tas 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. Si bien tanto en 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 incluso para aquellas actividades de su territorio que actúan 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 ello 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. En el caso de España esta componente no llegó a plantearse.

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.

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 son responsables 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 influen-

ciada 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.

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 actividades 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.

3.3.3. Indicadores y Mecanismos de seguimiento y evaluación

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 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— se incorporan a la lista los indicadores medioambientales y en este caso siempre son más generales y se acercan 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».

El caso alemán el desarrollo de indicadores es muy reciente (2002) 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 están en función de los pi-

lares 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.

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 continua.
- 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.

LA ESTRATEGIA AMBIENTAL VASCA DE DESARROLLO SOSTENIBLE

El presente capítulo analiza la génesis y los contenidos de la Estrategia Ambiental Vasca de Desarrollo Sostenible aprobada en junio de 2002 .

Se revisan sus antecedentes y contenidos, los mecanismos definidos para la participación de agentes en su elaboración, los instrumentos y procedimientos para su puesta en práctica, incluida la integración de las

cuestiones ambientales en las restantes políticas sectoriales (energía, transporte, agricultura, industria, vivienda...), y el seguimiento y evaluación de la misma.

El documento presenta finalmente los aspectos que se considera son claramente susceptibles de mejora en base a las experiencias analizadas en el capítulo anterior.

4. La estrategia ambiental vasca de desarrollo sostenible

4.1. Contexto

4.1.1. La Ley 3/1998 General de Protección del Medio Ambiente y el Programa Marco Ambiental.

Si bien el concepto de Desarrollo Sostenible ya aparece recogido con anterioridad en la redacción de algunos planes promovidos desde la Administración Pública Vasca¹³⁵, no es hasta la aprobación de la **Ley General de Protección del Medio Ambiente** (LGPMA) cuando se recoge con rango normativo el objetivo de avanzar decididamente hacia un desarrollo sostenible. Concretamente en su artículo segundo, la Ley establece que uno de sus fines es:

«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».

Para la consecución de dicho fin, la Ley establece 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* con los siguientes **objetivos**:

Definir los **temas ambientales** prioritarios en la CAPV para los próximos años.

Establecer **objetivos ambientales** cuantificables y planificados en el tiempo.

Promover la **responsabilidad compartida** de la sociedad y los agentes económicos en la resolución de los problemas.

Poner en marcha **instrumentos** más eficaces.

Impulsar una **visión global y de futuro** respecto a los temas ambientales.

4.1.2. Compromiso por la Sostenibilidad

El 22 de enero de 2001, en plena elaboración del Diagnóstico sobre el Estado del Medio Ambiente en la CAPV, el Gobierno Vasco hizo explícita su intención de sentar las bases de un nuevo modelo de desarrollo en la CAPV mediante la firma del **Compromiso por la Sostenibilidad del País Vasco**¹³⁶.

En este Compromiso se reflejaba la necesidad de que las nuevas políticas de sostenibilidad que se desarrollaran en la CAPV armonizaran el desarrollo económico con la cohesión social y la protección del medio ambiente. Para ello, tanto el Compromiso por la Sostenibilidad como la futura definición de la Estrategia, que se aprobó finalmente en junio de 2002, debía definirse en base a los siguientes principios:

Código ético. Es necesario modificar nuestros modos de pensar, valores, estilos de vida y pautas de consumo

Cohesión y participación social. Todos los sectores de la sociedad tienen un papel en el proceso hacia la sostenibilidad.

Principio de precaución. Debemos impulsar actuaciones siempre que exista riesgo de producirse algún daño contra el medio ambiente

¹³⁵ Plan Forestal Vasco 1994-2030.

¹³⁶ Texto íntegro del Compromiso por la Sostenibilidad del País Vasco: <http://www.ihobe.net/publicaciones/descarga/compromiso.pdf>

Enfoque integrado. Es prioritario integrar la variable ambiental en todas las políticas sectoriales

Ecoeficiencia. Puede y debe darse una reducción en el uso de los recursos naturales, incrementando su productividad

Planificación estratégica. Los objetivos ambientales han de ser fruto de un proceso de reflexión de la sociedad vasca sobre el nuevo modelo de desarrollo

La asunción del Compromiso por la Sostenibilidad por parte del ejecutivo vasco supuso un hito fundamental en el proceso de desarrollo de la Estrategia Ambiental en la medida en que se proclama que el *Desarrollo Sostenible* debe ser un objetivo básico de cualquier política pública impulsada por la Administración Pública.

La aprobación de este compromiso propició un cambio de enfoque en la elaboración del Programa Marco Ambiental que, en cierto modo, *se convirtió* en la Estrategia Ambiental Vasca de Desarrollo Sostenible.

En efecto, pese a que la Ley 3/98 marca expresamente la duración del Programa Marco en cuatro años, el propio texto legal considera necesario asegurar la existencia de una ordenación estable y duradera de la política ambiental que dote de garantía, seguridad y eficacia a la acción pública y a la iniciativa privada.

La visión a largo plazo del concepto de desarrollo sostenible y de la corrección de los desequilibrios existentes, dejó patente la necesidad del Gobierno de formular una **Estrategia Ambiental Vasca de Desarrollo Sostenible 2002-2020 (EAVDS)**, en sintonía con los compromisos marcados en la Cumbre de la Tierra en Río de Janeiro en 1992, posteriormente reafirmados en la Cumbre de Johannesburgo en 2002, de elaborar estrategias de desarrollo sostenible tanto a nivel de país como a escala municipal.

Por esta razón, se fijó el **horizonte 2020** como horizonte temporal estratégico de referencia, en co-

herencia con el horizonte establecido por la Comisión Europea en su propia Estrategia de Desarrollo Sostenible¹³⁷.

La coexistencia de estos dos horizontes temporales otorga un carácter dual a los documentos surgidos de este proceso:

- Un horizonte temporal de referencia a **largo plazo** (2020), que se corresponde con la Estrategia Ambiental Vasca de Desarrollo Sostenible.
- Un horizonte temporal a **medio plazo** (2006), que se corresponde con el primer Programa Marco Ambiental.

De acuerdo con las previsiones establecidas, en 2006 se elaborará un nuevo Programa Marco Ambiental 2007-2010.

4.2. La estrategia ambiental vasca de desarrollo sostenible

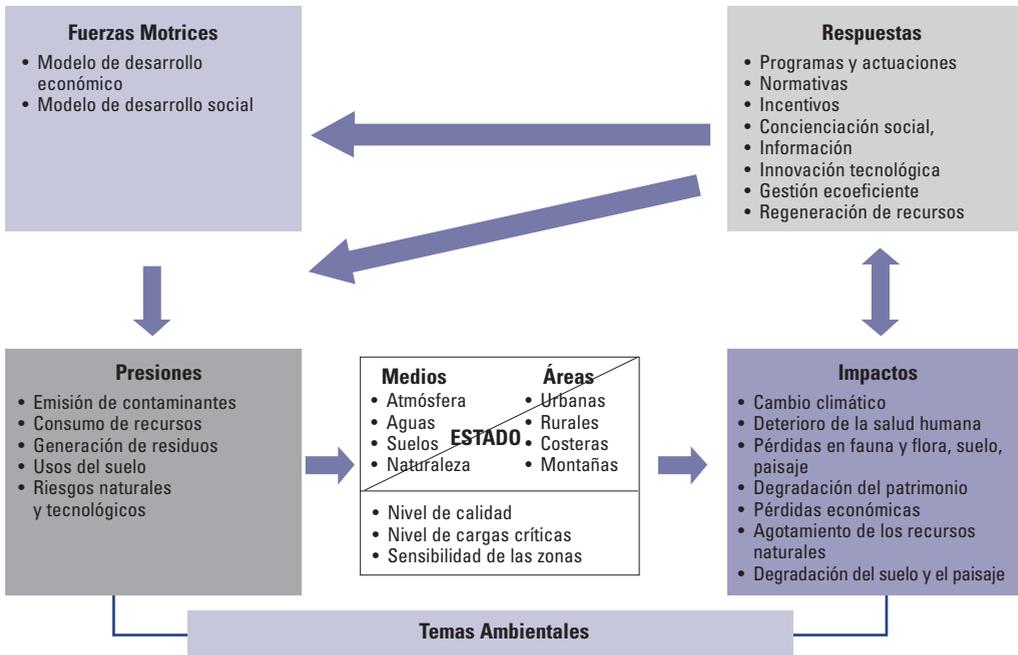
4.2.1. Hitos documentales en el proceso de elaboración

Tomado en conjunto todo el proceso de elaboración de la EAVDS se pueden distinguir los siguientes hitos documentales:

- Elaboración en 2000 del **Documento Estratégico** o plan metodológico para la elaboración del Programa Marco Ambiental del País Vasco 2000-2012.
- Elaboración en 2001 del informe **Diagnóstico del Medio Ambiente en la CAPV**, que analiza dónde se encuentra el País Vasco en esta dimensión.
- Elaboración en 2002 de la **Estrategia Ambiental Vasca de Desarrollo Sostenible 2002-2020**, que formula las metas hacia donde se quiere ir a largo plazo, y del **Programa Marco Ambiental de la CAPV 2002-2006**, que establece directrices y acciones para avanzar en esa dirección en el medio plazo, y se renueva cuatrienalmente.

¹³⁷ En los primeros documentos se había tomado el año 2012 como horizonte a largo plazo.

TÍTULO CUADRO



- Elaboración de informes anuales de **Indicadores Ambientales y de Sostenibilidad Ambiental** que permiten realizar el seguimiento y evaluación tanto del estado ambiental como del cumplimiento de los compromisos asumidos por la Administración vasca.

A continuación se describe el significado de los dos primeros documentos previos a la Estrategia propiamente dicha:

A) El Documento Estratégico

El *Documento Estratégico*¹³⁸ desarrolla el esquema metodológico del Programa Marco Ambiental, el cual apuesta por una estrategia basada en la información y participación como elemento clave para que la integración entre la economía y el medio ambiente se asuma por todos y cada uno de los agentes *presionadores* y/o *demandantes* de calidad ambiental.

Las principales conclusiones que se derivan del Documento Estratégico son:

- Las políticas clásicas han tratado de mitigar las presiones ambientales mediante la aplicación de instrumentos normativos y económicos, sin considerar la relación de proporcionalidad directa que se da entre el crecimiento socioeconómico y la generación de impactos, lo que explica el éxito parcial de dichas actuaciones y la necesidad de reenfoclarlas.
- Por ello, la nueva política ambiental deberá analizar las interrelaciones entre el sistema socioeconómico y el medio ambiente y dirigir sus actuaciones sobre la raíz de los problemas ambientales, hasta conseguir el **desacoplamiento** entre crecimiento económico y medio ambiente.
- El **colectivo social** forma la base de la política ambiental. Por una parte, demanda una calidad ambiental determinada y, por otra, demanda bienes y servicios que presionan el medio ambiente.

¹³⁸ Programa Marco Ambiental del País Vasco 2000-2012. Documento Estratégico. Departamento de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente. Gobierno Vasco. Junio 2000.

B) Diagnóstico del Medio Ambiente de la CAPV 2001

El Diagnóstico del Medio Ambiente en la Comunidad Autónoma del País Vasco¹³⁹ realiza un diagnóstico completo del Sistema Ambiental de la CAPV, recogiendo, por un lado, la situación del medio ambiente y realizando, por otro, un análisis estratégico de las amenazas y las oportunidades que se derivan de la evolución previsible de las actividades socioeconómicas en el futuro inmediato.

En el documento se identifica la situación y las perspectivas del *Sistema Ambiental Vasco* desde los puntos de vista social, económico, técnico e institucional, fruto de la reflexión de un amplio colectivo de expertos organizados en varios grupos de trabajo, mediante un análisis basado en un modelo causal integral (*modelo DPSIR o de fuerzas motrices-Presión-Estado-Impacto-Respuesta*).

Así, junto con información sobre el estado del medio ambiente y sobre las tendencias de los diez temas ambientales prioritarios, se identifican los principales agentes o fuerzas motrices de índole socioeconómica que presionan sobre el medio ambiente vasco y se resaltan los aspectos fundamentales en los que se requiere un mayor grado de actuación o respuesta.

4.2.2. Contenido: Metas y condiciones necesarias

A partir del análisis de la situación ambiental, la EAVDS fija **cinco Metas Ambientales y cinco Condiciones Necesarias** sobre las que se debe trabajar prioritariamente desde la Administración Pública Vasca

A) Metas Ambientales

La EAVDS centra en cinco Metas Ambientales las principales prioridades ambientales de la

Comunidad Autónoma:

1. Garantizar un **aire, agua y suelos limpios y saludables**.
2. Gestión responsable de los **Recursos Naturales y** de los **Residuos**.
3. Protección de la **Naturaleza y la Biodiversidad**: un valor único a potenciar.
4. **Equilibrio Territorial y Movilidad**: Un enfoque común.
5. Limitar la influencia en el **cambio climático**.

Dentro de cada Meta se fijan una serie de objetivos los cuales, a su vez se concretan en una serie de actuaciones.

B) Condiciones Necesarias para avanzar hacia la sostenibilidad

Para crear las condiciones que permitan avanzar hacia el logro de las metas se identifican a su vez otras tantas **Condiciones necesarias**:

1. Integrar la variable ambiental en las políticas públicas.
2. Mejorar la legislación vigente y su aplicación.
3. Incitar al mercado a actuar a favor del Medio Ambiente.
4. Capacitar y corresponsabilizar a la ciudadanía, la Administración y las empresas a modificar sus comportamientos hacia una mayor Sostenibilidad.
5. Fomentar la investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación en materia medioambiental.

Las metas y condiciones son plenamente coherentes con los contenidos planteados por la **Estrategia de la Unión Europea para un Desarrollo Sostenible** y el **Sexto Programa de**

¹³⁹ http://www.ingurumena.net/castellano/Doc/Otros/D_0003.htm. Este Diagnóstico constituye una actualización del «Estado del Medio Ambiente en la CAPV 1998», primer documento de la situación del medio ambiente en el País Vasco cuya estructura siguió la indicada por la OCDE y la mantenida por la Comisión Europea para este tipo de trabajos. Su elaboración cada 3 años constituye un mandato recogido en la Ley General de Protección del Medio Ambiente del País Vasco.

COMPROMISOS DE LA EAVDS SEGÚN EL PLAZO DE VENCIMIENTO

Compromisos	Cuantitativos	Programáticos	Total
A cumplir antes de fin de 2003	-	39	39
Con horizonte 2004	5	36	41
Con horizonte 2005	-	7	7
Con horizonte 2006	31	34	65
Compromisos permanentes	8	21	29
Total horizonte 2002-2006	44	137	181
Total EAVDS (2002-2020)	82	141	223

Acción Comunitaria en materia de Medio Ambiente, mediante la asunción y puesta en marcha de un conjunto de **compromisos de actuación** desplegados en el tiempo.

Para el logro de las Metas y las Condiciones Necesarias, la Estrategia establece un total de **223 compromisos** de los que 181 (81% del total) se deben cumplir en el horizonte temporal del PMA, es decir, antes de 2006 y el resto a lo largo del período restante hasta el horizonte 2020.

El Programa Marco Ambiental de la CAPV (2002-2006) y la Estrategia Ambiental Vasca de Desarrollo Sostenible (2002-2020) fueron aprobados por el Gobierno Vasco en el Consejo de Gobierno celebrado el 4 de junio 2002¹⁴⁰ y posteriormente elevados al Parlamento Vasco¹⁴¹.

De acuerdo con las previsiones legislativas a fines de 2005 se iniciará el proceso de elaboración del segundo Programa Marco Ambiental 2007-2010.

¹⁴⁰ http://www1.euskadi.net/acuerdos/datos_c.apl?cod_acuerdo=850

¹⁴¹ http://parlamento.euskadi.net/aic/EDW?W=ini_numexp=071006020047

METAS AMBIENTALES Y CONDICIONES NECESARIAS DE LA EAVDS 2002-2020

META 1: Garantizar un aire, agua y suelos limpios y saludables

- Reducir las emisiones y vertidos de sustancias peligrosas y contaminantes a los medios.
- Mejorar la calidad de los medios ambientales

META 2: Gestión responsable de los recursos naturales y de los residuos

- Conseguir que el consumo de recursos, así como sus repercusiones, no supere la capacidad de carga y regeneración del medio ambiente y lograr una disociación entre crecimiento económico y utilización de los recursos.
- Reducir la generación de residuos finales o últimos y lograr mediante la prevención en origen una disociación entre crecimiento económico y la producción de residuos.
- Gestionar de manera segura y próxima los residuos finales.

META 3: Protección de la naturaleza y la biodiversidad

- Conservar y proteger los ecosistemas, las especies y el paisaje
- Restaurar los ecosistemas y las especies en su entorno natural, así como los paisajes
- Investigar y sensibilizar sobre la biodiversidad.

META 4: Equilibrio territorial y movilidad: un enfoque común

- Lograr un uso sostenible del territorio
- Lograr una accesibilidad que permita un desarrollo sostenible para los diferentes usos y actividades (residenciales, de actividades económicas y de ocio)
- Desvincular el desarrollo económico con el incremento generalizado de la demanda de transporte por medios motorizados.

META 5: Limitar la influencia en el cambio climático

- Limitar las emisiones a la atmósfera de gases con efecto invernadero para el año 2020.
- Aumentar los sumideros de carbono.

CONDICIONES NECESARIAS Y OBJETIVOS DE LA EAVDS**CONDICIÓN NECESARIA 1: Integrar la variable ambiental en otras políticas**

- Mejorar el liderazgo y la coherencia de la actuación política.
- Desarrollar estrategias de integración del medio ambiente en las políticas sectoriales (industria, energía, agricultura, transporte, consumo, turismo, etc.).
- Fomentar la actitud ejemplarizante de la Administración.
- Impulsar la evaluación ambiental de planes y programas de la Administración.
- Fomentar la incorporación de criterios ambientales en las compras de la Administración Pública.
- Integrar la variable medioambiental en las políticas de adquisición de suelo y planes de urbanización para la implantación de actividades económicas o residenciales.
- Impulsar el sector ambiental de la CAPV a través de un marco legal que facilite la creación de empresas en este ámbito.

CONDICIÓN NECESARIA 2: Mejorar la legislación vigente y su aplicación

- Fomentar el desarrollo normativo y su clarificación y simplificación, con el objeto de facilitar la aplicación de la normativa ambiental.
- Promover la difusión de la legislación ambiental (textos completos y manuales prácticos).
- Realizar análisis de costes de la aplicación de la legislación (y la alternativa de su no aplicación) de los planes de la Administración.
- Potenciar instrumentos voluntarios de prevención (acuerdos voluntarios) y de apoyo en el cumplimiento de la legislación.
- Potenciar una mayor involucración y especialización de la fiscalía y de la policía vasca en materia ambiental.
- Fomentar el control de la aplicación de la legislación mediante el sistema de gestión medioambiental EMAS.
- Introducir los conceptos de evaluación ambiental integrada en los agentes públicos y privados.
- Incrementar los medios administrativos destinados a facilitar la participación pública.

CONDICIÓN NECESARIA 3: Incitar al mercado a actuar a favor del medio ambiente

- Promover una política de compras públicas que introduzca criterios ecológicos.
- Establecer una política fiscal orientada hacia las nuevas metas ambientales.
- Trabajar en asociación con las empresas y las organizaciones empresariales.
- Establecer líneas de subvención que fomenten la superación de la normativa ambiental.
- Estimular la implantación de sistemas de premios a empresas por su comportamiento ambiental.
- Potenciar el aseguramiento de los procesos que impliquen riesgos ambientales a través de la responsabilidad ambiental.
- Promover los Sistemas de Gestión Medioambientales, informes ambientales, etc.
- Establecer en la CAPV una estrategia integrada sobre el producto que impulse incentivos a favor de productos respetuosos con el medio ambiente.
- Promover la utilización y la evaluación de la eficacia de la etiqueta ecológica.
- Promover el intercambio de mejores prácticas ambientales.
- Mejorar la introducción de criterios de innovación y eficiencia en todas las políticas sectoriales.
- Introducir herramientas financieras en la resolución de los problemas medio ambientales (créditos preferenciales fondos de inversión y capital riesgo ambientales, etc.).
- Fomentar las iniciativas del sector privado destinadas a incorporar factores ambientales a sus especificaciones de compra.

CONDICIONES NECESARIAS Y OBJETIVOS DE LA EAVDS (CONTINUACIÓN)

CONDICIÓN NECESARIA 4: Capacitar y corresponsabilizar a la ciudadanía, administración y empresas y modificar sus comportamientos hacia una mayor sostenibilidad

- Impulsar programas de Agenda Local 21 en el ámbito municipal y comarcal que promuevan la información, sensibilización y participación de la ciudadanía.
- Fomentar planes de educación ambiental en el sistema educativo.
- Propiciar la incorporación de la variable ambiental en la formación profesional (tanto académica como laboral) y universitaria.
- Establecer un sistema de información ambiental que garantice una información ambiental de calidad, actualizada y fiable (bases de datos, aplicaciones informáticas, ...).
- Crear mecanismos efectivos de comunicación de información ambiental (fiable y accesible), potenciando las nuevas tecnologías de información (Internet).
- Fomentar la creación de foros estables de participación ciudadana.
- Fomentar instrumentos que permitan a la ciudadanía evaluar y comparar el rendimiento ecológico de su modo de vida.
- Fomentar el establecimiento de redes estables de intercambio de información, experiencias, buenas prácticas, etc. entre los diferentes agentes productores de información ambiental.
- Promover campañas de comunicación y sensibilización que contemplen los principios y cultura del desarrollo sostenible.

CONDICIÓN NECESARIA 5: Investigación, desarrollo tecnológico e innovación en materia medioambiental

- Promover el conocimiento del sistema medioambiental y su relación con la salud humana.
- Favorecer la introducción de las mejores tecnologías disponibles en los sistemas de producción.
- En el marco del «Plan de Ciencia Tecnología e Innovación 2001-2004» del Gobierno Vasco, promover el apoyo a aquellos proyectos de investigación que más contribuyan a la actual estrategia de sostenibilidad.

4.3. Procesos de participación

La LGPMA de la CAPV establece que el Programa Marco Ambiental debe ser *elaborado por el órgano ambiental de la CAPV en colaboración con las Administraciones Públicas representadas en la Comisión Ambiental del País Vasco*.

Así mismo, establece en su Capítulo tercero que el Consejo Asesor de Medio Ambiente será el encar-

gado 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.

La LGPMA destaca la importancia de la participación social en el desarrollo de la Estrategia al establecer en su artículo tercero que todas las personas tienen el derecho a participar, directamente o a

ÓRGANO AMBIENTAL

El **Órgano Ambiental** de la CAPV es el propio Departamento de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente del Gobierno Vasco. Sus funciones son las de:

- Liderar el proceso de elaboración y evaluación del PMA.
- Impulsar y coordinar la implantación del PMA.
- Realizar la política de Comunicación e Información ciudadana.

COMISIÓN AMBIENTAL

La **Comisión Ambiental**¹⁴² es un órgano de naturaleza consultiva encargado de la relación, participación y coordinación de las distintas Administraciones que actúan en la CAPV en materia de medio ambiente. Sus funciones son:

- Promover la coordinación entre las diferentes instituciones vascas.
- Informar el PMA.
- Informar los planes y programas desarrollados a partir del PMA.

La Comisión Ambiental del País Vasco, está presidida por el/la Consejero/a de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente, y forman parte de la misma el/la Viceconsejero/a de Medio Ambiente, el/la Viceconsejero/a de Ordenación del Territorio y Vivienda, una persona con rango de Viceconsejero/a en representación de los Departamentos de Educación, Universidades e Investigación; Interior; Industria, Comercio y Turismo; Sanidad; Transportes y Obras Públicas; y Agricultura y Pesca del Gobierno Vasco, una persona en representación de la Diputación Foral de cada uno de los Territorios Históricos y cinco representantes de la Asociación de Municipios Vascos-EUDEL.

CONSEJO ASESOR DEL MEDIO AMBIENTE

El **Consejo Asesor de Medio Ambiente**¹⁴³ es un órgano de naturaleza consultiva encargado de favorecer la participación de los Agentes representativos de intereses sociales, económicos y de las Universidades la elaboración, consulta y seguimiento de la política ambiental. Sus funciones principales fueron las de:

- Asesorar en política ambiental, planes y programas
- Proponer medidas conecten las políticas ambientales con la generación de empleo, el desarrollo sostenible, la coordinación de la iniciativa económica pública y privada y la participación y sensibilización ciudadana
- Impulsar la participación de la Universidad y centros de investigación en la política ambiental.

El Consejo Asesor de Medio Ambiente, presidido por el Consejero o Consejera titular del Departamento competente en materia de medio ambiente, estará constituido por vocales, en número no superior a 30, en representación y a propuesta del Parlamento Vasco, Administración General de la Comunidad Autónoma, Administraciones Forales, EUDEL, sectores ecologistas, organizaciones de consumidores y usuarios, organizaciones y agrupaciones empresariales, organizaciones sindicales, centros tecnológicos, centros de investigación relacionados con el medio ambiente, UPV/EHU y personas expertas de reconocido prestigio en materia medioambiental.

¹⁴² http://www.ihobe.net/publicaciones/descarga/69_2000.pdf

¹⁴³ Capítulo III de la LGPMA

través de asociaciones de defensa ambiental, en los términos que establezcan las normas, en las decisiones de protección ambiental.

De este modo se pretendía asegurar la coordinación interinstitucional (vía Comisión Ambiental) y la participación de la sociedad (vía Consejo Asesor) en la elaboración del PMA. En la práctica, esta previsión resulta a todas luces insuficiente.

Tanto la Comisión como el Consejo son órganos de carácter puramente consultivo, aunque su intervención sea preceptiva. Por su lado, la composición de la Comisión Ambiental no responde a la distribución de competencias entre Gobierno y Diputaciones, ya que el primero está presente a través de los Departamentos mientras que las segundas cuentan con un represen-

tante único, lo que les otorga una presencia menor que la de los ayuntamientos.

Con todo, la participación institucional y social se ha articulado de forma diferente en cada uno de los tres hitos documentales antes citados que componen la totalidad del proceso de elaboración de la EAVDS:

- Así, en la elaboración del Diagnóstico se contó, además de con los órganos definidos por la propia Ley, con la participación activa de **cuatro grupos** de trabajo – Social, Económico, Técnico e Interinstitucional - cuya composición y objetivos figuran en el cuadro adjunto.
- Por lo que respecta a la elaboración de la EAVDS propiamente dicha, la participación institucional y

GRUPOS DE TRABAJO

Los grupos de trabajo fueron los encargados del análisis, debate y realización de propuestas estratégicas, medidas y actuaciones para el desarrollo de cada una de las fases de elaboración del PMA. Se definieron 4 grupos de trabajo:

Grupo Social:

- **Composición:** 14 expertos sociólogos, ecologistas, educadores, formadores, informadores y representantes de las asociaciones de consumidores y del Consejo de la Juventud de Euskadi.
- **Misión:**
 - Caracterizar el comportamiento y escala de valores de la sociedad vasca en términos de su vivencia o grado de compromiso ambiental
 - Identificar y priorizar factores que inciden sobre el comportamiento ambiental de la ciudadanía
- **Instrumento:** Encuesta a 2000 personas mayores de 15 años

Grupo Económico:

- **Composición:** 16 reconocidos expertos en materia de macroeconomía y de economía sectorial que trabajan tanto en la Universidad como en Bancos, Consultorías, Sector Eléctrico y Gobierno Vasco
- **Misión:**
 - Estimar escenarios futuros de desarrollo socioeconómico
 - Análisis del actual modelo de desarrollo
 - Eficiencia instrumentos medioambientales y económicos
 - Desacoplamiento Economía-Medio Ambiente

Grupo Técnico:

- **Composición:** 24 expertos ambientales, repartidos en mesas de trabajo temáticas
- **Misión:** Análisis de los diferentes temas ambientales:
 - Presiones, Estado, Impactos y Respuestas
 - Tendencias futuras

Grupo Interinstitucional:

- **Composición:** 18 representantes de los diferentes departamentos del Gobierno Vasco (Agricultura, Industria, Comercio y Turismo, Transportes y O. Públicas, Educación, Sanidad, Interior), las tres Diputaciones Forales, EUDEL, EVE, SPRI e IHOBE
- **Misión:**
 - Análisis respuestas públicas del Sistema Ambiental Vasco
 - Estrategias de coordinación e integración de políticas

CONCLUSIONES DE LA ENCUESTA PÚBLICA (EXTRACTOS):

Existe una clara percepción de que «es necesario un cambio importante del modelo de vida y desarrollo si se quiere frenar la destrucción del medio ambiente».

- Aunque hay que considerar positiva esta percepción, existe una escasa relación entre ésta y la práctica diaria. El grado de participación social es muy escaso
- Se valora positivamente el reconocimiento por parte de la mayoría de la población de que el compromiso personal en materia de Medio Ambiente es importante independientemente de que otras personas no actúen del mismo modo y de que se puede hacer más de lo que se hace a nivel personal.
- Existe falta de información y de fiabilidad respecto a los productos que son respetuosos con el Medio Ambiente. Suelen ser difíciles de encontrar y de identificar. Se debería avanzar en la línea del etiquetado ecológico, prohibiendo denominar como tales aquellos productos que no cumplan determinados requisitos. Lo ecológico no debe identificarse con «más caro», sino informar de que muchas veces sucede al contrario.
- El del automóvil no es un ámbito en el que la población se encuentre dispuesta a modificar hábitos, aunque se valora que haya un 15% de personas conductoras de vehículos que declaran haber dejado de utilizarlo con cierta frecuencia para así contaminar menos.
- Las medidas restrictivas, fundamentalmente en el ámbito de utilización del automóvil, deben ser generales y bien explicadas para que sean asumidas.

social se canalizó a través de **dos grupos** de trabajo: el Grupo Interinstitucional, que continuó en activo tras su participación en la elaboración del Diagnóstico del Estado del Medio Ambiente, y el Grupo de Sostenibilidad, creado con aproximadamente 20 personas expertas en medio ambiente y sostenibilidad, en su mayoría integrantes también del Consejo Asesor de Medio Ambiente.

La participación del Grupo Interinstitucional en el desarrollo del Documento Base fue muy activa, manteniendo reuniones periódicas desde octubre de 2001 hasta finales de abril de 2002. En cambio, la participación del Grupo de Sostenibilidad fue, mucho más limitada, lo que generó críticas por parte de algunos de sus miembros.

La Comisión Ambiental y el Consejo Asesor de Medio Ambiente cumplieron con su rol institucional, aprobando el documento de diagnóstico en diciembre de 2001 y el Documento Base de la EAVDS en abril de 2002 tras un periodo de debate y alegaciones.

Participación Pública

En efecto, previamente a su aprobación, el Documento Base de la EAVDS fue presentado a los sectores sociales y económicos más relevantes de la

CAPV en reuniones ad hoc, y expuesto al público en general desde principios de marzo hasta el 8 de abril de 2002. Para ello, se organizaron diferentes presentaciones a nivel sectorial y se habilitó una página web específica www.ingurumena.net, convertida en el centro de referencia del Gobierno Vasco en materia de Desarrollo Sostenible.

Así mismo, se pulsó la opinión pública en una encuesta realizada a 2.000 personas de la Comunidad Autónoma Vasca con más de 15 años para conocer cuál era el nivel de sensibilización de la sociedad vasca sobre el Medio Ambiente, su grado de compromiso en la defensa del entorno, sus hábitos de consumo y la incidencia que tenían sobre el medio ambiente, qué soluciones proponían a los problemas ambientales que percibían o cuáles eran sus fuentes de información sobre la actualidad medioambiental. Sus resultados, publicados como «EcoBarómetro Social 2001»¹⁴⁴ fueron un input de trabajo del Grupo Social.

4.4. Integración

4.4.1. Integración horizontal

La primera de las Condiciones Necesarias definidas por la EAVDS es la integración de la variable am-

¹⁴⁴ http://www.ihobe.net/publicaciones/descarga/EcoBarometro_Social.pdf

biental en las restantes políticas de la Administración Vasca.

A continuación se analiza en qué medida los diferentes Departamentos de la Administración pública han asumido la integración de la variable ambiental en el desarrollo de sus políticas. Para ello, se tienen en cuenta los siguientes aspectos:

- adopción del concepto de sostenibilidad en la elaboración de sus planes y políticas
- cumplimiento de los compromisos definidos por la Estrategia y de los que son responsables en su ejecución
- existencia de cambios organizativos en el seno del Departamento que reflejen una evidencia de la consideración específica de la dimensión ambiental en la gestión de su actividad específica
- establecimiento de acuerdos de cooperación con el Departamento de Medio Ambiente.

A) Sector Primario

La **Ley 10/1998, de 8 de abril, de Desarrollo Rural de la CAPV** establece en su Artículo segundo que uno de sus objetivos es garantizar y fomentar la multifuncionalidad y la sostenibilidad de la agricultura vasca y del conjunto del medio rural en su vertiente económica, social, ambiental y cultural. Más concretamente, la Ley establece entre sus objetivos sectoriales el de 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.

Así mismo, el Plan de Desarrollo Rural Sostenible de la CAPV 2000-2006¹⁴⁵, plan que agrupa todas las actuaciones en materia de desarrollo rural que se realizan durante el periodo en las zonas ru-

rales Objetivo 2 de la CAPV¹⁴⁶, plantea un enfoque multifuncional del medio rural, de tal manera que permite integrar dentro de la política rural una función económica, una función ecológica y una función sociocultural¹⁴⁷.

Así, el Plan establece entre sus prioridades la consolidación de la actividad agraria como integrante significativo del tejido socioeconómico rural, potenciando tanto la orientación de producciones con mayores garantías de salida al mercado como las prácticas más respetuosas con el entorno natural y que propicien un desarrollo de la actividad más sostenible.

Concretamente el plan define una serie de objetivos operativos entre los que se encuentran el incremento en 2.000 del número de explotaciones y en 55.000 Ha. de la superficie con compromisos agroambientales, así como el aumento hasta 300 Ha. de la superficie dedicada a agricultura ecológica.

Así mismo, el plan explicita su compromiso por satisfacer las obligaciones en materia de política medioambiental a escala internacional tanto en los compromisos adquiridos por la CAPV en relación a la Red Natura 2000 como en los relativos a los contenidos del Anexo I de la Directiva sobre aves 79/409/CEE y del Artículo 10 y Anexo I de la Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la Conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres.

Estos compromisos son anteriores a la EAVDS y quedan recogidos en ella, que añade otros específicos relacionados con el sector forestal, la pesca y la calidad alimentaria.

El grado de cumplimiento de los compromisos establecidos por la EAVDS en el horizonte 2006 que implican actuaciones ad hoc desde el Departamento de Agricultura es positivo en la medida en que prácticamente la totalidad de los mismos ya se han pue-

¹⁴⁵ http://www.nekanet.net/pdrs/doc/PDRS_TOMOI.PDF

¹⁴⁶ Estas zonas alcanzan una superficie de 3.958 Km², es decir, el 55% de la extensión de la CAPV.

¹⁴⁷ Se define el espacio rural multifuncional como «aquél que genera renta y empleo; que protege el medio ambiente, la naturaleza y el paisaje; que favorece la gestión equilibrada del territorio; que garantiza la pervivencia de las Comunidades Rurales y que contribuye a mantener una cultura y una forma de vida que le son propios».

to en marcha y es previsible su consecución dentro de los plazos establecidos¹⁴⁸.

Finalmente, hay que destacar el convenio interdepartamental suscrito entre el Departamento de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente y el Departamentos de Agricultura por medio del cual se está procediendo al desarrollo de un sistema de indicadores agroambientales para la CAPV y de informes relacionados con indicadores y sumideros de carbono.

B) Industria

El tipo de industrialización del País Vasco ha generado importantes déficits medioambientales. El notable incremento de la preocupación que despiertan las cuestiones relacionadas con el Medio Ambiente ha inducido un cambio notable en la concepción que la industria tiene del mismo, desde la fase inicial, en que la contaminación se asume como una consecuencia negativa asociada al desarrollo de la actividad económica, hasta la actualidad, en la que se ha convertido progresivamente en una exigencia indispensable para la supervivencia de la empresa.

En el período objeto de estudio la política industrial en la CAPV se ha articulado fundamentalmente sobre las bases del Plan Interinstitucional de Promoción Económica 2000-2003 (PIPE) y el Plan de Ciencia, Tecnología e Innovación 2001-2004 (PCTI).

Con posterioridad a la aprobación de la EAVDS se han desarrollado nuevos instrumentos que marcan las nuevas directrices para los años venideros, entre los que son clave la Estrategia Energética para Euskadi en el horizonte 2010 y el Plan de Competitividad Euskadi 2015.

a) Plan Interinstitucional de Promoción Económica 2000-2003

Los objetivos generales del Plan Interinstitucional de Promoción Económica, son:

- La convergencia real con la Unión Europea a través del empleo
- La cohesión social y territorial
- La modernización y la calidad de vida.

Para la consecución de dichos objetivos el plan identifica una serie de **retos** de entre los cuales destacan la *incorporación del medio ambiente como factor de competitividad en las empresas y la concienciación social de la escasez de recursos*.

Concretamente el plan considera la dimensión ambiental como un factor de competitividad en la medida que supone una variable a incorporar en la gestión de cualquier organización. Así, según el plan, a medio plazo las empresas que no se adaptan en este ámbito pueden quedar fuera del mercado. Además, a corto plazo, el adaptarse más rápidamente que los competidores es una fuente de ventaja competitiva según el plan. Por otro lado, la exigencia social de un desarrollo sostenible está propiciando la aparición de importantes oportunidades de negocio en el sector medioambiental.

En base a estos objetivos el plan define una serie de líneas estratégicas que van encaminadas al desarrollo y la diversificación de la actividad aprovechándose de las nuevas oportunidades que surgen en el terreno del medio ambiente.

b) Plan de Ciencia, Tecnología e Innovación 2001-2004

El PCTI es el instrumento del que se dota la Administración Pública vasca para el crecimiento económico y la diversificación de la actividad en sectores intensivos en conocimiento. El plan pretende dar respuesta a las demandas científico- tecnológicas que la exigencia de sostenibilidad y la nuevas necesidades de la sociedad vasca reclaman en cada momento. Para ello, 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*

¹⁴⁸ Gobierno Vasco. Informe de Sostenibilidad Ambiental 2005. Anexo. <http://www.ingurumena.net/Descarga/Doc/soscas.pdf>

del medio ambiente hipotecando importantes aspectos de la calidad de vida de las generaciones presentes y futuras.

En este sentido, el plan define entre sus áreas de actuación clave el medio ambiente y la energía, definiendo **tres programas de actuación** en la materia:

Programa de Energías Limpias y Uso Racional:

- Dentro de la actividad industrial, la energía es uno de los sectores claves en la Economía de la CAPV, tanto por su volumen, como por su importancia estratégica. Por otro lado, afecta al conjunto de la sociedad aumentando el bienestar social a través de un suministro energético de mayor calidad y seguridad, respetuoso con el medio ambiente y económico. Los objetivos que se plantea el programa son:

- Controlar y reducir el consumo energético.
- Disminuir el impacto ambiental derivado de la generación, transformación, transporte y consumo de la energía.
- Mejorar la tasa de autoabastecimiento de energía del País Vasco.
- Potenciar la diversificación energética.
- Mejorar la seguridad y la calidad del suministro energético.

- Programa de Sostenibilidad del Sistema Ambiental:

Comprende todas las acciones dirigidas a desarrollar conocimientos y tecnologías que permitan avanzar en el desarrollo de soluciones para una adecuada gestión medioambiental en la CAPV. Los objetivos que se plantea este Programa son los siguientes:

- **Perfilar el medio ambiente como un factor clave de futuro**, que aportará valor añadido a la comunidad científica, al sector productivo y al conjunto de la sociedad vasca.
- Integrar la variable ambiental en todas las áreas de conocimiento y todos los sectores de la sociedad.

- **Fomentar una ordenación territorial** que, permitiendo el disfrute del patrimonio, sea respetuosa con el medio ambiente.

- **Promover el uso sostenible, solidario e inteligente del medio ambiente** y su valorización como elemento central para asegurar la calidad de vida y del territorio, y alcanzar los objetivos de sostenibilidad del Programa Marco Ambiental

- Programa de Sostenibilidad Ambiental en Actividades Económicas y Sociales:

Comprende todas las acciones dirigidas a desarrollar conocimientos y tecnologías que permitan responder a una amplia gama de necesidades sociales y económicas combinando tanto el desarrollo económico como la conservación del medio ambiente. De esta forma, el importante déficit medioambiental que se ha generado en la CAPV a lo largo de décadas de fuerte expansión industrial se está transformando de manera progresiva en el origen de una nueva área de actividad, la **ecoindustria**, generadora de bienestar y riqueza, y cuyos niveles de empleo crecen en la actualidad dos veces más rápido que en el resto de la economía. Los objetivos de este programa se concretan en:

- Favorecer el desacoplamiento entre el crecimiento económico y la generación de impactos ambientales.
- Facilitar el cumplimiento de los objetivos del Programa Marco Ambiental.
- Contribuir al crecimiento y consolidación de una **oferta medioambiental propia**.
- Incorporar conocimientos y tecnologías que permitan solucionar los problemas medioambientales con el objeto de cumplir la normativa vigente y de aumentar la competitividad de nuestras empresas.

c) Estrategia Energética Euskadi 2010

Esta Estrategia, aprobada en 2005, plantea la intensificación decidida de los programas de ahorro y eficiencia energética en todos los sectores consumi-

dores de energía y de fomentar el desarrollo de las energías renovables, coadyuvando así a la consecución de los objetivos medioambientales establecidos por el Protocolo de Kioto. Para ello, la Estrategia Energética apuesta decididamente por la gasificación y las plantas de ciclo combinado, en sustitución de las Centrales Térmicas tradicionales.

La Estrategia energética establece compromisos concretos y cuantificados (v.g., conseguir que el 12% de la energía proceda de fuentes renovables) que la EAVDS no fue capaz de introducir.

d) Plan de Competitividad Euskadi 2015

A lo largo de 2004-2005 el Departamento de Industria, Comercio y Turismo ha elaborado el Plan que articulará los ejes de actuación del Departamento en el próximo cuatrienio, completado con planes específicos para Turismo y Comercio.

El Plan de competitividad establece como premisa el compromiso con el desarrollo sostenible y, como principal novedad en este contexto, cuenta con un eje de actuación vinculado a la **cohesión social** (que introducen criterios de cohesión social y solidaridad en la puesta en marcha de políticas de competitividad) y **desarrollo ambiental** (que confirma la apuesta por la inserción de la dimensión ambiental en las políticas públicas, además de impulsar la sensibilización ambiental, el apoyo a las empresas con estrategias de desarrollo sostenible y la innovación en tecnologías medioambientales).

Algunos **compromisos** de este conjunto de programas tienen su correspondencia en la EAVDS, destacando los relacionados con la creación de nuevas actividades y productos basados en tecnologías ambientales, la mejora de los sistemas de gestión ambiental en la empresa y la mejora de la eficiencia energética. Resulta destacable el alto grado de cumplimiento del segundo y el bajo logro relacionado con el primero.

Finalmente cabe indicar que el Departamento de Industria, Comercio y Turismo ha colaborado a lo largo del año 2004 con el Departamento de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente en el desarrollo del

Plan Vasco de Consumo Ambientalmente Sostenible 2005-2010.

C) Vivienda

Los beneficios económicos, sociales y ambientales de un sector de construcción más eficaz y sostenible son potencialmente enormes. La EAVDS considera que las empresas de este sector 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** habla en uno de sus ejes estratégicos de la necesidad de llevar a cabo *un refuerzo de las políticas para la implantación de sistemas de **calidad en la gestión** y en **los procesos constructivos**, junto a la introducción con carácter generalizado de **criterios de sostenibilidad**.*

Además de los objetivos marcados por el mencionado plan, se ha puesto en marcha un **convenio interdepartamental** entre el Departamento de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente y la Dirección Vivienda mediante el cual se ha elaborado una **Guía de Edificación Sostenible** y el **Código de Valoración de Edificios** (con participación igualmente del Departamento de Industria).

Desde el punto de vista de los compromisos contenidos por la Estrategia que tienen que ver con el sector de la construcción, la mayor parte de ellos se relacionan con la mejora de la eficiencia energética en edificios, tanto públicos como privados. Respecto al grado de cumplimiento de los mismos, según el Informe de Sostenibilidad ambiental 2005, se están cumpliendo los compromisos establecidos.

D) Transporte

El Informe de Diagnóstico *Medio Ambiente en la CAPV 2001* destacaba el impacto ambiental del transporte como uno de los problemas medioambientales mayores, tanto en Euskadi como en

Europa, que afecta tanto a la política de infraestructuras de transporte como a los hábitos de los ciudadanos en la utilización de los diversos modos de transporte. El empeoramiento de los datos ambientales lleva de nuevo la atención a este ámbito, causa del 43% de las emisiones totales de gases precursores del denominado efecto invernadero.

Desde el punto de vista de la política vasca de transportes, el **Plan Director de Transporte Sostenible**, aprobado en noviembre de 2002, incluye una serie de objetivos que van en línea con los compromisos recogidos por la EAVDS. Concretamente, el Plan establece los siguientes:

- Desvincular el desarrollo económico del incremento de demanda del Transporte.
- Lograr una accesibilidad universal y sostenible.
- Impulsar un nuevo equilibrio de los modos de Transporte.
- Potenciar la posición estratégica de Euskadi en Europa.
- Hacia un Transporte sostenible.

Si bien la aprobación del Plan Director de Transporte Sostenible se debe considerar un avance en sí mismo, queda pendiente el reto de desarrollarlo a través de planes de actuación que aborden de manera efectiva la gestión de la movilidad y no sólo la construcción de infraestructuras. En consecuencia, desde el punto de vista de los compromisos recogidos por la EAVDS el grado de cumplimiento es inferior a la media.

Como se recoge en el Informe de Sostenibilidad 2005, se avanza en el desarrollo legislativo pero insuficientemente en la gestión de la movilidad o en el desarrollo de las infraestructuras ferroviarias que servirán para potenciar este modo de transporte de mucho menor impacto ambiental. La coordinación de los diversos modos de transporte no avanza con suficiente rapidez y otras alternativas de sumo interés (v.g., autopistas del mar) no han superado todavía la fase de los estudios preliminares. No obstante, se han dado pasos significativos en la creación de foros y observatorios que permitirán acelerar la resolución de los problemas.

E) Ordenación del Territorio

Tal y como establece la Estrategia, es preciso lograr un desarrollo territorial equilibrado y cohesionado socialmente, donde la actividad económica siga siendo competitiva, y en el que esté garantizada la viabilidad de las comunidades rurales, urbanas y costeras. Para ello, se debe propiciar un modelo territorial que potencie un sistema de ciudades coherente capaz de facilitar el acceso a las dotaciones, servicios e innovaciones al conjunto de la población vasca.

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 Comunidad Autónoma del País Vasco (DOT)** a través de los Planes Territoriales Parciales (PTP) y los Planes Territoriales Sectoriales (PTS). Aunque con cierto retraso, todos los Planes Territoriales Parciales y Sectoriales contemplados por la Estrategia prosiguen sus respectivos procesos de tramitación con la excepción del PTS de recursos turísticos, el de puertos de Euskadi y el de zonas canterables, que no han iniciado su tramitación. Según el Informe de Sostenibilidad Ambiental 2005:

- Respecto a los PTPs:
 - Aprobación definitiva de 5 Planes Territoriales Parciales (Alava Central, Laguardia -Rioja Alaves-, Llodio, Alto y Bajo Deba).
 - Está próxima la aprobación definitiva de los PTP de Bilbao Metropolitano y de Urola-Kosta.
 - Aprobación inicial del PTP de Goierri.
 - El resto de PTP está en fase de avance.
- Respecto a los PTS:
 - Aprobación definitiva del PTS de Zonas Húmedas de la CAPV
 - Aprobación definitiva del PTS de Actividades Económicas.
 - Aprobación inicial del PTS Litoral.
 - Aprobación inicial del PTS Agroforestal.

- Estudio ECIA en el PTS de Promoción Pública de Vivienda.
- El Plan Territorial de Patrimonio Cultural está en fase de avance.

4.4.2. Integración vertical

Integración con la Estrategia Europea de Desarrollo Sostenible

La EAVDS refleja de manera explícita la coherencia de sus contenidos con los de la propia Estrategia Europea en su vertiente ambiental. Esta coherencia está presente a lo largo de todo el documento, tanto desde el punto de vista del horizonte temporal de la misma¹⁴⁹, como desde el punto de vista de la definición de las metas ambientales «*En coherencia con los seis objetivos y metas recogidos en la Estrategia de la Unión Europea para un desarrollo sostenible de junio 2001 (...) se han englobado en cinco Metas Ambientales las principales prioridades de la estrategia ambiental de la Comunidad Autónoma del País Vasco*», y los compromisos a asumir. Sin embargo, existen aspectos importantes de la sostenibilidad que la Estrategia vasca deja al margen, entre los que destacan los aspectos sociales (el envejecimiento demográfico y sus consecuencias, y la lucha contra la pobreza) o la dimensión internacional del desarrollo sostenible.

Integración con la Estrategia Española de Desarrollo Sostenible

No se establecieron vínculos formales entre la EAVDS y la Estrategia Española de Desarrollo Sostenible por, entre otros motivos, la paralización de su proceso de elaboración.

El Gobierno español lanzó en junio de 2000 el proyecto de elaboración de la Estrategia Española de Desarrollo Sostenible. En diciembre del mismo año se presentó a las Comunidades Autónomas y al Consejo Económico Social el **Documento de Consulta** sobre la Estrategia Española de Desarrollo Sostenible (EEDS)¹⁵⁰. Simultáneamente, el Gobierno abrió el documento a debate público para recoger todas las opiniones de agentes sociales y económicos, organizaciones no gubernamentales, expertos y administraciones públicas. Entre las recibidas cabe destacar las procedentes del Consejo Económico Social¹⁵¹ y las de los principales movimientos ecologistas del Estado.

Las organizaciones WWF/Adena, SEO/BirdLife, Greenpeace y Ecologistas en Acción presentaron un documento de alternativas a la Estrategia Española de Desarrollo Sostenible. En el mismo se proponían 225 medidas concretas que deben impulsarse desde una auténtica estrategia de desarrollo sostenible¹⁵².

Las críticas vertidas al borrador hicieron que se ralentizara el proceso de elaboración de la estrategia y tras el cambio de gobierno en marzo de 2004 hubiera cambio de presidente, el proceso entró en fase de revisión.

Integración con las políticas de las Diputaciones Forales

Las Diputaciones Forales juegan un papel muy importante en el desarrollo y ejecución de políticas sectoriales de gran incidencia sobre la sostenibilidad. Así, además de las competencias específicas en materia de medio ambiente (aguas públicas continentales, cauces naturales, riberas y servidumbres, administración de Espacios Naturales Protegidos)¹⁵³ las administraciones forales poseen una gran capacidad de actuación en materia de gestión de resi-

¹⁴⁹ «...el horizonte temporal necesario para alcanzar las metas u objetivos últimos de la Estrategia de Sostenibilidad se ha establecido en el año 2020, horizonte que marca la Estrategia Europea y que corresponde aproximadamente a lo que se considera una generación.»

¹⁵⁰ http://www.congreso.es/public_oficiales/L7/CONG/DS/CO/CO_403.PDF

¹⁵¹ El Consejo presentó su informe sobre el Documento de Consulta de Estrategia Española de Desarrollo Sostenible en febrero de 2002. <http://www.ces.es/informes/2002/inf0102.pdf>

¹⁵² http://www.ongd-clm.org/PUBLICACIONES%20DIGITALES/geografia%20medio%20ambiente/225_medidas.pdf

¹⁵³ Ley de Territorios Históricos. BOPV N°182, de 10 de diciembre de 1983.

duos, desarrollo rural, promoción económica, obras públicas e infraestructuras, etc.

A pesar de esta incidencia, el procedimiento de elaboración de la EAVDS no vincula a las Diputaciones Forales, a pesar de la intervención de la Comisión Ambiental. Por ello, la Estrategia Ambiental Vasca no establece compromisos de actuación que les resulten vinculantes.

En el caso de los Territorios de Bizkaia y Gipuzkoa se han llevado a cabo diferentes actuaciones que se sitúan en línea con las directrices de implementación de la EAVDS, de entre las que cabe destacar:

- La definición y selección del «Sistema de **Indicadores de Sostenibilidad** de los Municipios de Bizkaia» y de los **Criterios de Sostenibilidad**.
- El impulso y colaboración con sus municipios en la progresiva implantación de las **Agendas 21** hasta su generalización en el conjunto del territorio, respaldando la creación de los Udaltalde 21 y fomentando iniciativas de ejecución de planes y acciones de sostenibilidad.
- La creación del **Departamento para el Desarrollo Sostenible**, en el seno de la Diputación Foral de Gipuzkoa.
- el impulso de actividades relacionadas con la Movilidad Sostenible y el inicio de un proceso de **estrategia de sostenibilidad específico de Gipuzkoa**.

La colaboración entre el Departamento de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente del Gobierno Vasco y la Diputación Foral de Gipuzkoa ha adquirido un rango formal mediante la firma de un convenio de colaboración el 16 de octubre de 2004, por el que se instrumentan las condiciones de colaboración en materia de Desarrollo Sostenible y cuyo objetivo es fomentar acciones encaminadas a lograr la sostenibilidad en el territorio histórico de Gipuzkoa¹⁵⁴.

La colaboración entre ambas instituciones se basa en el intercambio de información técnica, eco-

nómica y social, así como en la coordinación en el uso de medios, promoción de acciones y mejora de los servicios en ámbitos tales como la compra pública verde, la reforma fiscal ecológica, el plan de formación ambiental para funcionarios, la recuperación de suelos públicos contaminados, desarrollo de la Agenda Local 21, etc.

Así mismo, ha puesto en marcha el Programa de Acciones para el Fomento de la Sostenibilidad en el funcionamiento interno de la Diputación y ha diseñado planes de formación, información, educación y sensibilización dirigidos a la ciudadanía en general.

Integración con las Administraciones Locales

Es patente la paulatina extensión de la preocupación ambiental a todos los niveles de la Administración Pública Vasca y de la sociedad en general. A ello está contribuyendo en el ámbito local la generalización del proceso de elaboración de **Agendas 21 Locales** en un número creciente de Municipios, uno de los objetivos incluidos expresamente en la EAVDS, y que destaca positivamente en el panorama del año. Al día de hoy, son 190 los municipios que se encuentran trabajando en alguna fase de su elaboración o implantación representando más del 90% de la población de la CAPV. Es igualmente relevante la continua adhesión de municipios a la Red **Udalsarea 21** (Red Vasca de Municipios hacia la Sostenibilidad), en la que en febrero de 2005 ya estaban integrados 66 municipios vascos, así como la formación de los **Udaltaldes 21**, grupos de trabajo constituidos por diferentes municipios de una comarca con el objetivo de implantar en ellos Agendas Locales 21 trabajando en común.

Es muy importante destacar el hecho de que se estén desarrollando e implantando AL21 en la práctica totalidad de los municipios vascos en la medida en que este instrumento va más allá de los propios preceptos ambientales recogidos por la Estrategia, al contener tanto objetivos ambientales como también sociales y económicos.

¹⁵⁴ <http://www.gipuzkoa.net/notasprensa/119692.doc>

La vinculación de los procesos de Agenda Local 21 que se estaban llevando a cabo a lo largo de toda la geografía vasca con el compromiso por la sostenibilidad del Gobierno Vasco se plantea de manera expresa, ya que es un requisito previo la adhesión al mismo por parte de los municipios que deciden ponerla en marcha con el apoyo financiero y logístico de IHOBE.

4.5. Instrumentos

La implementación de la EAVDS no ha supuesto la introducción de instrumentos o recursos económicos nuevos. Su éxito depende, en lo que son actuaciones de responsabilidad directa del Gobierno, de la voluntad de los Departamentos gubernamentales para llevar a la práctica los compromisos marcados, espoleada, entre otras razones, por una política de seguimiento de su cumplimiento, reflejado en informes anuales de evaluación. Y en lo que son actuaciones que dependen de otras instancias (Administraciones locales, empresas, ciudadanía...) en el estímulo derivado de una política de información, sensibilización y acuerdos voluntarios.

4.5.1. Evaluación Conjunta de Impacto Ambiental

Como excepción, se ha impulsado un procedimiento obligatorio de **evaluación conjunta de impacto ambiental (ECIA)** que afecta a la formulación de nuevos planes y programas, puesto en marcha por Decreto 183/2003, de 27 de julio.

La ECIA es una herramienta fundamental para llevar a cabo la integración de las consideraciones ambientales en las diversas políticas sectoriales y territoriales. Así, tras la aprobación de este procedimiento, todos los **planes y programas** que se formulen en el ámbito de la Comunidad Autónoma del País Vasco y que estén recogidos en el Anexo I de la LGP-MA deberán someterse a una evaluación con objeto de elegir la opción más adecuada entre un conjunto de alternativas razonables en aras a conseguir un elevado nivel de protección medioambiental y el uso sostenible de los recursos naturales. Concretamente,

los planes sometidos al procedimiento de evaluación conjunta de impacto ambiental son:

- Directrices de Ordenación del Territorio.
- Planes territoriales parciales.
- Planes territoriales sectoriales y cualesquiera otros planes y programas con incidencia territorial.
- Planes generales de ordenación urbana y sus modificaciones que afecten al suelo no urbanizable.
- Normas subsidiarias del planeamiento y sus modificaciones que afecten al suelo no urbanizable.
- Planes especiales y sus modificaciones que afecten al suelo no urbanizable.

El impacto esperado de la aplicación de este procedimiento es muy importante, ya que afecta a planes y programas de sectores tan diversos y decisivos para el medio ambiente como el transporte, la ordenación del territorio, la utilización del suelo y de los recursos naturales, la energía, el turismo, la agricultura y un largo etcétera. Su aplicación rigurosa es de vital importancia para el éxito de la EAVDS.

4.5.2. Acuerdos Voluntarios

Uno de los instrumentos utilizados para llevar a cabo una participación activa por parte de los **agentes económicos** es la extensión de la práctica de suscribir **Acuerdos Voluntarios** entre un sector económico y la Administración, estableciendo metas y compromisos recíprocos. Las empresas y organizaciones participantes se comprometen a mejorar continuamente su comportamiento ambiental por encima de la legislación ambiental vigente, a compartir sus políticas, programas y sistemas de gestión ambiental con el resto del tejido industrial, así como a favorecer un diálogo abierto con todas las partes interesadas en la empresa (empleados, autoridades locales, suministradores, etc.).

Los **acuerdos voluntarios** se han iniciado con los sectores industriales afectados por la Directiva 61/96/CE de prevención y control integrado de la contaminación (I PPC), pero se han extendido a otros colectivos empresariales.

Hasta el momento se han firmado siete acuerdos con los sectores del Acero, Cemento, Químico, Papel, Fundición, Gestores de residuos, y Vidrio, cerámica y cal, así como con Mondragón Corporación Cooperativa (MCC). En 2005 se han lanzado los acuerdos con los sectores agroalimentario y de tratamiento de superficies

4.5.3. Instrumentos de mercado

Aunque la EAVDS apuesta por utilizar las fuerzas de mercado a favor del desarrollo sostenible en el horizonte inmediato las actuaciones se limitan a estudiar en qué condiciones y bajo qué modalidades pueden encauzarse estos supuestos (v.g., la fiscalidad *verde*). No obstante, se están dando pasos significativos en la internalización **de los costes ambientales**, con la propuesta de aprobación del Canon de Aguas —prevista en el proyecto de Ley de Aguas— y la Tasa de Vertido de Residuos, habiéndose además revisado la política de subvenciones de varios Departamentos para alinear sus criterios con las directrices de la EAVDS: Así, se ha acordado el listado de **59 tecnologías limpias** susceptibles de recibir deducciones fiscales hasta el 30% (publicado en el BOPV el 14 de mayo de 2004) y se han **revisado las subvenciones** en los ámbitos de energía y medio ambiente.

4.5.4. Otras iniciativas voluntarias

Así mismo, destaca la existencia de un creciente número de empresas con **certificados de gestión ambiental** (ISO 14001, EMAS o Ekoscan), así como de empresas que se han sometido al programa de mejora ambiental **Ekoscan** —756 y 524 empresas a fin de 2004 respectivamente.

Por otro lado, aunque de momento sea sólo de modo incipiente, algunas empresas vascas están asumiendo plenamente el compromiso de la sostenibilidad con la elaboración de **Memorias de Sostenibilidad** que encajan dentro de las buenas

prácticas de **responsabilidad social de la empresa**¹⁵⁵. La **Fundación Entorno** en su *Informe sobre la Gestión Ambiental en la Empresa Española* recoge que la CAPV es la Comunidad que ha obtenido el **mayor valor en el índice** a través del cual se mide la **actitud-compromiso de la empresa** ante el medio ambiente.

4.6. Seguimiento y evaluación de la EAVDS

4.6.1. Información ambiental

La EAVDS establece en su capítulo séptimo cuáles son los mecanismos para su **seguimiento y evaluación**, y determina la elaboración de una serie de soportes u operaciones previas cuyo objetivo es conocer la evolución del estado y la percepción del medio ambiente, punto de partida necesario para a su vez evaluar el progreso y la eficacia del propio PMA. Entre estas operaciones se encuentran:

- El informe sobre el Estado del Medio Ambiente en la CAPV en los años 2004, 2007 y 2010.
- La elaboración del informe anual de Indicadores Ambientales (*indicadores de cabecera*)
- La elaboración cada dos años de los Ecobarómetros Social e Industrial.
- La elaboración cada cuatro años de los Ecobarómetros Municipal, Escolar y de la Administración Pública.

Además de general estos elementos de **información y análisis**, la EAVDS establece dos mecanismos específicamente diseñados para el seguimiento del grado de cumplimiento de los compromisos definidos en la propia Estrategia:

- La elaboración de un Programa Anual de Acciones del PMA, acompañado de un informe de la Comisión Ambiental acerca del grado de coordinación y cumplimiento alcanzados.
- La elaboración de un Informe de Sostenibilidad Ambiental que revisa el grado de cumplimiento de

¹⁵⁵ Se ha constituido una Asociación de Empresas Vascas por la Sostenibilidad (IZAITE).

los compromisos asumidos en la EAVDS y que debe ser aprobado en el Consejo de Gobierno de primeros de junio dedicado a la revisión de la política de sostenibilidad.

4.6.2. Indicadores Ambientales

Con el objetivo de conocer el progreso y la eficacia del Programa Marco Ambiental se definió un sistema de indicadores cuyo objetivo era recoger el grado de avance hacia la consecución de los objetivos y compromisos marcados por la Estrategia. Además, estos indicadores servirían para apoyar las revisiones de los Diagnósticos del Medio Ambiente, reflejando a partir de ellos los cambios experimentados en la situación ambiental. Con este doble objetivo se definieron cuatro tipos de indicadores:

Indicadores Básicos. Estos indicadores se establecen sobre la base del *modelo causal* (vid. *supra*) comprendiendo tanto el estado de los medios como de las presiones, impactos, fuerzas motrices y respuestas dadas por los diversos agentes. Sirven de base para la elaboración del informe trienal sobre el estado del Medio Ambiente en la CAPV y de diversos informes monográficos¹⁵⁶.

Indicadores de Cabecera. A partir de los Indicadores Básicos se selecciona un número reducido de indicadores (22) que proporcionan información sobre las tendencias globales de los objetivos ambientales prioritarios establecidos. Con los Indicadores de Cabecera se elabora un **Informe Anual**¹⁵⁷ que ofrece una rápida visión de la evolución ambiental en la CAPV y refleja los desequilibrios existentes, de forma que se facilita la toma de decisiones para corregir dichos desequilibrios.

Indicadores de Compromisos del Programa Marco Ambiental. Estos indicadores sirven para conocer y evaluar el grado de avance de todos los compromisos (tanto programáticos como cuantitativos) que se han fijado en la Estrategia. Pese a su importancia, se observa una falta de sistematización en

el cálculo del grado de cumplimiento de los mismos. Así, en aquellos compromisos cuyo plazo de consecución es 2006 o posterior, no existe una evaluación intermedia, por lo que dicha evaluación se realiza en base a una serie de parámetros ciertamente subjetivos («No iniciado», «Iniciado», «Avanzado» y «Finalizado»). Finalmente, otro aspecto que hay que destacar es la dificultad para la evaluación de aquellos compromisos de carácter cuantitativo. Ello posibilita que la evaluación del grado de consecución de los mismos sea también del todo subjetiva al utilizarse como referencia para su evaluación la «Consecución Previsible».

Indicadores de Sostenibilidad. La propia Estrategia reconoce que se centra principalmente en objetivos ambientales y de integración sectorial. Sin embargo, considera necesario incluir la dimensión social y económica en un grupo más específico de indicadores denominados Indicadores de Sostenibilidad. Pese a que lo considera necesario, la Estrategia no establece ningún compromiso al respecto, si bien la Dirección de Economía del Gobierno Vasco ha elaborado una propuesta de Indicadores Estructurales que va en línea con los incluidos en los Informes de Primavera de la Comisión Europea.

4.6.3. Informes de Sostenibilidad Ambiental

Uno de los compromisos que establece la Estrategia es el seguimiento, control y evaluación anual del despliegue del conjunto de compromisos asumidos. Para ello, se establece la celebración de un Consejo de Gobierno anual, durante la primera semana de junio, dedicado al análisis del grado de avance de la Estrategia en base a un **Informe de Sostenibilidad Ambiental**.

Para la elaboración de dicho informe, el Departamento de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente presenta al Consejo de Gobierno para su aprobación, en el primer trimestre de cada ejercicio, el programa de las acciones de la Estrategia cuya ejecución corresponde al periodo de que se trata. El

¹⁵⁶ Documentos de la serie PMA: <http://www.ingurumena.net/Castellano/Doc/PMA/Index.htm>

¹⁵⁷ Indicadores 2003: http://www.ingurumena.net/Castellano/Doc/PMA/PMA_28.htm

programa de acciones contiene, además de un listado de actividades, los órganos encargados de llevarlas a cabo, la financiación prevista, los objetivos que se persiguen con su desarrollo y los objetivos de la Estrategia a los que sirve.

Para elaborar el informe todos los Departamentos afectados deben facilitar al Departamento de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente sus respectivos informes anuales de sostenibilidad, en el que se indicarán, al menos, los datos siguientes:

- Acciones y objetivos previstos en el Programa anual de actuación
- Acciones llevadas a cabo y grado de cumplimiento de los objetivos
- Otras acciones no incluidas en el Programa, pero que tienen encaje en algunos de los compromisos asumidos en el Programa Marco Ambiental, con indicación del objetivo en el que se encuadran
- Valoración de sostenibilidad ambiental de cada Departamento.

De este modo el Consejo de Gobierno de la primera semana de junio puede establecer las directrices oportunas para avanzar hacia la sostenibilidad en aquellos aspectos ambientales en los que se observen desviaciones relevantes.

Sin embargo, los citados Informes recogen en sus conclusiones la necesidad de **profundizar en los mecanismos de seguimiento y evaluación** del cumplimiento de los objetivos, ya que «se echan en falta mecanismos de retroalimentación que incidan en las causas de los retrasos que se reflejan en algunos compromisos»¹⁵⁸.

4.7. Conclusiones

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 (v.g. Renania del Norte-Westfalia, Suecia, Dinamarca, Países Bajos, etc.) 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. La Estrategia Vasca de Desarrollo Sostenible debería identificar explícitamente las principales insostenibilidades económicas y sociales, además de las ambientales, estableciendo los nexos oportunos entre unas y otras, y postulando en consecuencia los cambios necesarios en los actuales modelos de producción y consumo.

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

¹⁵⁸ Informes de 2004 y 2005.

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 responsables asignados. 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.

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. Como buena práctica contraria se resalta el ejemplo sueco, cuyo Gobierno ha priorizado 8 áreas nucleares estratégicas para acomparar el devenir de los más importantes temas de una sociedad sostenible¹⁵⁹.

8. Aunque la Estrategia establece metas a largo plazo, que llegan a 2020 y el PMA viene a ser su concreción ambiental para períodos de 4 años, la práctica totalidad del contenido programático de la EAVDS se agota en el horizonte 2006¹⁶⁰ (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 oportuno que la elaboración del PMA 2007-2010 dé lugar a una diferenciación de documentos, 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

¹⁵⁹ Cada área nuclear se especifica con una introducción justificativa, una presentación de objetivos generales y un conjunto de medidas seleccionadas.

¹⁶⁰ 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.

Programa Marco Ambiental se llevarán a cabo cada cuatro años (en 2006 y 2010), mientras que el citado diagnóstico se actualiza cada tres años (lo hará en 2004, 2007 y 2010). El Diagnóstico 2004 se publicará en 2005, justo a tiempo para la revisión del PMA, pero no sucederá lo mismo con los dos Diagnósticos siguientes.

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 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.

- a) 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 realizada 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.
- b) 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 fue 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. Una referencia de interés en este sentido podría ser la del Reino Unido, donde cada Departamento designa un Ministro Verde que es responsable de asegurar que las consideraciones medioambientales y de desarrollo sostenible se toman en cuenta y se integran en las políticas y estrategias de su departamento.

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 Ambiente¹⁶¹ 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 cuantitati-

¹⁶¹ En su nueva denominación, Departamento de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio.

vos 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 otras estrategias impulsadas por el gobierno (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 justifica por la trascendencia de sus objetivos, que rebasan ampliamente el período de una legislatura por lo que demandan niveles mayores de consenso¹⁶², y da pie a que su seguimiento y evaluación 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 (Países Bajos y Suecia). En Holanda, el Reino Unido o Países Bajos, por ejemplo, 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.

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 no han formulado sus propios programas de desarrollo sostenible (Gipuzkoa ha iniciado internamente ese proceso y cuenta con un Departamento para la Sostenibilidad en su estructura orgánica) y 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 (V.g. Países Bajos y Alemania),

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 reflexiones 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 valora-**

¹⁶² Si bien la aprobación por ley no garantiza por sí misma ese mayor grado de consenso.

ción 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 Holanda, 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 parte 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. En esa misma dirección han avanzado los Países Bajos, desarrollando metodologías de **evaluación de Impacto sobre la Sostenibilidad**, en sus tres dimensiones y no solamente en la ambiental, con aplicación a los programas gubernamentales relevantes.

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, ya que ha incrementado las tasas sobre las actividades que presionan el medio ambiente y reducido las tasas sobre el empleo, logrando el desplazamiento del 6% de la carga fiscal.

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. Aspecto destacable es 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.