

## ESTRATEGIA DE SOSTENIBILIDAD ESPAÑOLA:

### UNA OPORTUNIDAD EN EL MARCO DE LA UE

Texto: **Luis Jiménez Herrero**

Director Ejecutivo del OSE

**José Luis de la Cruz Leiva**

Área de Procesos de Sostenibilidad (OSE)

**E**n el último informe del OSE, "Sostenibilidad en España 2006", se resaltaba la necesidad de acometer una decidida y avanzada estrategia de desarrollo sostenible centrada en frenar las tendencias de insostenibilidad más críticas para nuestro país y basada en un diagnóstico ampliamente consensuado, pero recogiendo, además, las experiencias regionales y locales que se han venido elaborando. Actualmente, la Estrategia Española de Desarrollo Sostenible se encuentra en fase de preparación y está siendo sometida a un proceso de participación social.

#### EL MARCO EUROPEO DE DESARROLLO SOSTENIBLE

Ante los evidentes síntomas de insostenibilidad de los modelos vigentes de producción y consumo, la UE viene planteando desde 1999 (Consejo Europeo de Helsinki) una Estrategia Comunitaria de Desarrollo Sostenible, que fue concretada en el Consejo Europeo de Gotemburgo de 2001 y que ha sido recientemente revisada por el Consejo de junio de 2006.

#### OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE

- 1 Protección Medioambiental:** Prevenir y reducir la contaminación medioambiental y fomentar la producción y el consumo sostenibles.
- 2 Cohesión e igualdad:** Fomentar una sociedad democrática, cohesionada, sana, segura y justa que respete los derechos fundamentales y la diversidad cultural.
- 3 Prosperidad económica:** Fomentar una economía próspera, innovadora, rica en conocimientos, competitiva y respetuosa con el medio ambiente.
- 4 Cumplir con nuestras responsabilidades internacionales:** Garantizar que las políticas internas y externas de la Unión Europea son coherentes con el desarrollo sostenible.

El enfoque actual de la Estrategia se basa en un claro compromiso para contribuir al desarrollo sostenible global considerando los propios aspectos económicos, sociales, ambientales, sobre la base de la coherencia con las políticas comunitarias y el criterio de gobernanza a todos los niveles.

La Estrategia de Desarrollo Sostenible de la UE pretende ser el marco de referencia para las estrategias de los Estados Miembros y afrontar siete retos principales, teniendo en cuenta una serie de objetivos y principios rectores ampliamente aceptados.

Estos siete "magníficos" retos son: Cambio climático y energía limpia; Salud pública; Consumo y producción sostenibles; Inclusión social, demografía y flujos migratorios; Conservación y Gestión de los recursos naturales; Transportes sostenibles; Pobreza en el mundo y retos en materia de desarrollo.

Encontrar soluciones eficientes, equitativas y duraderas a estos retos requiere un gran esfuerzo y una visión a largo plazo. Y la amplitud de este esfuerzo se hace patente cuando aspiramos a que el Desarrollo Sostenible sea un objetivo fundamental de todas las políticas, tal como proclamamos desde la Unión Europea, para tratar de "garantizar la solidaridad entre los actuales habitantes y con las generaciones futuras, a la vez que trata de fomentar una economía dinámica con un alto nivel de empleo, educación, protección de la salud, cohesión social y territorial, protección del medio ambiente en un mundo seguro y en paz respetando la diversidad cultural".

#### SITUACIÓN DE LOS PAÍSES COMUNITARIOS

Prácticamente todos los estados miembros han desarrollado ya una estrategia nacional y se encuentran en fase de implementación y aquellos estados miembro en los que aún no se ha desarrollado, se encuentran en la actualidad en fase de preparación como es el caso de España.

Algunos estados miembros, como Holanda, Suecia, Finlandia y el Reino Unido, desarrollaron sus ENDS en una primera etapa justo después de la conferencia de

O

S

E

Río de 1992 y desde entonces los han actualizado con regularidad.

No obstante se ha detectado que muchas de estas estrategias carecen de capacidad para dar prioridad a los temas de mayor insostenibilidad y que no ya la pretendida integración sino simplemente la conexión entre la dimensión económica, social y ambiental suele ser débil. También suelen carecer de una estimación de las implicaciones financieras y presupuestarias de la ENDS y de cómo integrar las prioridades de desarrollo sostenible en el proceso de elaboración de presupuestos.

Inicialmente estas estrategias se centran principalmente en la dimensión medioambiental del desarrollo sostenible, pero gradualmente han ido incluyendo más elementos pertenecientes a las dimensiones económica y social.

La responsabilidad de la estrategia, aunque institucionalmente recae en el pleno del gobierno, de facto son los ministerios de Medio Ambiente los que desempeñan el papel clave de su desarrollo e implementación debido fundamentalmente a razones históricas.

En este sentido, cabe destacar los casos de Francia, Finlandia, Portugal, Alemania, Malta, Estonia, Letonia y Lituania en donde el desarrollo e implementación de las estrategias, ha sido coordinado directamente desde el primer ministro a fin de lograr la máxima cohesión entre la dimensión social, económica y medioambiental del desarrollo sostenible.

Este hecho puede ser indicativo de que en estos países se concede una alta prioridad al Desarrollo sostenible.

## ANÁLISIS COMPARADO DE LAS ESTRATEGIAS NACIONALES

Aunque cada país mantiene sus propias singularidades a la hora de diseñar e implantar sus respectivas estrategias, existen ciertos aspectos

sobre enfoques, alcances y articulación de políticas que merecen ser comentadas

### SOBRE EL ENFOQUE

Las Estrategias nacionales de desarrollo sostenible, se encuentran diseñadas en su mayoría como estrategias marco para el desarrollo de futuras políticas, las cuales frecuentemente contemplan planes de acción específicos.

Por el contrario, otros países presentan su estrategia bajo una estructura de programas de acción con objetivos concretos a corto y medio plazo, incluyendo calendarios estrictos y medidas detalladas (Holanda y Lituania). En otros casos predominan los enfoques mixtos de donde además del documentos marco se incluyen medidas políticas concretas (Bélgica, Francia, Reino Unido, Alemania, Irlanda, Luxemburgo, Suecia y Eslovaquia).

### SOBRE LAS DIMENSIONES DE LA SOSTENIBILIDAD

Atendiendo al alcance las Estrategias, prácticamente todos los países cubren las tres dimensiones básicas (Austria, Alemania, Finlandia, Grecia, Irlanda, Luxemburgo, Portugal, Chipre, Estonia, Eslovenia), aunque de maneras distintas. Al diseñar su estrategia, muchos países concedieron más importancia a la dimensión ambiental (Italia y Hungría), lo que demuestra que percibían esta dimensión como el principal problema para el desarrollo sostenible y concentraban la responsabilidad institucional en la Administración Ambiental para la elaboración de la estrategia. De otra parte, muchos países contemplan otras dimensiones complementarias además de las tres principales en función de las características específicas de sus países.

En esta línea y en consonancia con la estrategia europea y conscientes de que sus modelos de produc-

ción y consumo tienen consecuencias que traspasan las fronteras, por lo general, los países han incluido una dimensión internacional en sus ENDS. Esta dimensión se suele centrar en el comercio y el medio ambiente, la solidaridad internacional y de ayuda exterior y los objetivos del milenio. También suelen referirse a la construcción de capacidades, desarrollo urbano, turismo sostenible y reducción de la deuda para los países pobres.

Algunos países, han añadido una dimensión cultural explícita a su estrategia, haciendo especial hincapié en las tradiciones locales, sistema de valores, arte y preservación del patrimonio histórico y cultural como parte integral del desarrollo sostenible.

Bajo la premisa de que para evitar modelos no sostenibles, se requiere no solo de un cambio de las políticas sino de cómo estas se desarrollan, la gobernanza es también a menudo una dimensión adicional de desarrollo sostenible en las ENDS.

Varios países han buscado además la mayor coherencia política e integración de los objetivos mediante la articulación de políticas y herramientas de coordinación política horizontal y vertical. Dentro de las medidas horizontales de integración se incluyen desde directrices para políticas (Bélgica), uso de Evaluación de Impactos (Reino Unido), análisis DAFO (Irlanda, Portugal, Chipre) o planificación espacial (Francia), así como reformas fiscales, educación y formación, creación de capacidades, comunicación y estimulación de la producción y divulgación de innovaciones técnicas en varios Estados Miembros.

Las medidas de integración vertical, es decir, aquellas que promueven la coherencia entre los distintos niveles de gobierno (estrategias nacionales, regionales y europeas para el desarrollo sostenible), se han centrado en el apoyo al desarrollo de Agendas 21 Locales, creación de

redes entre las autoridades locales, creación de capacidades para el desarrollo sostenible local y regional y cooperación en el desarrollo de Estrategias de Desarrollo Sostenible locales y regionales.

Entre todas podemos destacar los casos de la Estrategia holandesa, la cual proporciona las pautas generales para el desarrollo sostenible a nivel local, la británica establece obligatoria la Agenda 21 Local y las estrategias regionales y la francesa que dedica uno de los apartados a las cuestiones territoriales, concepto que conecta los niveles de gobierno regional y local.

## LA CONSTRUCCIÓN DE LA ESTRATEGIA ESPAÑOLA Y SU MEDIDA

La EEDS representa una oportunidad única de reflexionar sobre el presente para repensar el futuro con la nueva lógica de la sostenibilidad del desarrollo y en clave de oportunidad. Esto requiere una visión integrada, analizando las interrelaciones entre distintas realidades a lo largo del tiempo a fin de poder abordar las tendencias insostenibles de nuestro modelo de desarrollo y buscar, asimismo, respuestas proactivas dentro de un marco estratégico con visión de futuro

## LAS SINGULARIDADES ESPAÑOLAS PARA NUESTRA PROPIA ESTRATEGIA

Las consideraciones específicas para España deben concretarse a la luz de un diagnóstico sólido y compartido entre los principales actores, pudiendo resaltar a este respecto, la importancia de las cuestiones territoriales, urbanas y rurales así como la dependencia energética, el cambio climático, el turismo, la expansión urbanística (especialmente en el litoral) y la inmigración y la cohesión social para la reforzar la

## PRINCIPALES RETOS RECOGIDOS EN LA ESTRATEGIA

### Pobreza en el mundo y retos en materia de desarrollo sostenible

Fomentar de forma activa el desarrollo sostenible en el mundo y garantizar que las políticas de la UE sean coherentes con el desarrollo sostenible mundial.

### Cambio climático y energía limpia

Limitar el cambio climático, sus costes y efectos negativos para la sociedad y el medio ambiente.

### Salud pública

Fomentar la buena salud pública en igualdad de condiciones y mejorar la protección frente a las amenazas sanitarias.

### Inclusión social, demografía y flujos migratorios

Crear una sociedad socialmente inclusiva y asegurar y mejorar la calidad de vida de los ciudadanos para un bienestar individual duradero.

**Consumo y producción sostenibles**  
Fomentar patrones de consumo y producción sostenibles.

### Transportes sostenibles

Garantizar que nuestros sistemas de transporte respondan a las necesidades económicas, sociales y al mismo tiempo reducir al mínimo las repercusiones negativas.

### Conservación y gestión de los recursos naturales

Mejorar la gestión de los recursos naturales reconociendo el valor de los servicios del ecosistema.

### FORMULACIÓN DE LA ESTRATEGIA NACIONAL CONSIDERANDO LA ESPECIFICIDAD DE ESPAÑA

- ✦ Ordenación del territorio y gestión del litoral.
- ✦ Turismo sostenible.
- ✦ Cambio global (cambio climático + biodiversidad + desertificación).
- ✦ Dependencia energética y emisiones de GEI.
- ✦ Gestión de recursos hídricos.
- ✦ Desarrollo rural.
- ✦ Transporte y movilidad sostenible.
- ✦ Inmigración y cohesión social.

Figura 1: Principales objetivos de la EDS-UE  
Fuente: Elaboración propia

sostenibilidad de nuestro modelo de desarrollo.

En el caso español, debemos de tener en cuenta que los territorios urbanos y rurales son muy ricos y diversificados, representando, una oportunidad para el futuro sostenible de nuestra compleja realidad territorial. Por ello, habrá que tener en cuenta tanto la complementariedad y las relaciones equilibradas, que deben existir entre las ciudades y el mundo rural, como acciones diferen-

ciadas para ciertos territorios (litoral, montaña, estuarios y grandes corredores fluviales) que por su situación geográfica o historia, deben llevar incorporadas medidas adaptadas. El desarrollo de los municipios tiene que ser ordenado, para conseguir hacer la ciudad sostenible y convivencial a la vez que deseable. De igual forma, se deberá tener en cuenta el mantenimiento y la puesta en valor del patrimonio cultural y paisajístico como elemento deter-

minante del marco de vida y soporte del desarrollo rural.

Tal como se marca en la propia EDS-UE estas nuevas prioridades y metas de la política de desarrollo sostenible necesitan ser abordadas mediante la comprensión de la nueva lógica de la sostenibilidad, que conlleva profundizar en el análisis del metabolismo económico y los flujos de materiales y energéticos, en los mecanismos de integración, en la ecoeficiencia en los procesos productivos, así como en la visión de las interacciones entre las fuerzas impulsoras y las principales respuestas sociales.

La mejora continua de los procesos de sostenibilidad en España requiere del planteamiento de una Estrategia de Desarrollo Sostenible que, por una parte, debe enlazar la visión de largo plazo con objetivos a medio plazo y acciones de corto plazo, así como planes de acción específicos con su calendario para implantarlos, basándose en un enfoque mixto, como el señalado anteriormente. Además, se tienen que incluir, necesariamente, procedimientos para desarrollar enlaces 'horizontales' a través de sectores, (especialmente con medidas transversales de educación y formación, investigación y desarrollo para la sociedad del conocimiento) y 'verticales', que coordinen las políticas nacionales, regionales, locales e internacionales y, por último, lograr la colaboración entre gobierno, empresa, Sociedad Civil, propiciando los mecanismos de coordinación, participación, control y evaluación necesarios.

Debemos insistir que para la elaboración de la citada estrategia, resulta fundamental que ésta se construya mediante instrumentos altamente participativos. Requiere, por tanto, de instituciones que siendo participativas sean a la vez intersectoriales y de mecanismos integradores que puedan comprometer a las adminis-

EL 10 DE JULIO DE 2007 EN EL PALACIO DE CONGRESOS DE MADRID SE CELEBRÓ UNA SESIÓN PLENARIA DE LA 1ª CONFERENCIA DE DESARROLLO SOSTENIBLE EN LA QUE EL **CAMA** DEBATIÓ SOBRE LA FUTURA ESTRATEGIA ESPAÑOLA DE DESARROLLO SOSTENIBLE. ACTUALMENTE EN EXPOSICIÓN EN LA PÁGINA DE PRESIDENCIA DE GOBIERNO PARA CONSULTA PÚBLICA.

#### MECANISMOS DE CAMBIO DE GESTIÓN INCLUYENDO ACTIVIDADES

#### ASIGNACIÓN DE RECURSOS FINANCIEROS

#### MECANISMOS DE PRIORIZACIÓN, PLANIFICACIÓN Y TOMA DE DECISIONES

#### NEGOCIACIÓN Y TRATAMIENTO DE CONFLICTOS

#### MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN

#### EVALUACIÓN ESTRATÉGICA:

- ▣ Ambiental
- ▣ Económica
- ▣ Social
- ▣ Específica

#### SISTEMAS DE INFORMACIÓN:

- ▣ Identificación de tendencias, problemas y necesidades.
- ▣ Investigación y análisis.

#### MECANISMOS DE CONTROL Y DE RENDICIÓN DE CUENTAS

#### MECANISMOS DE COMUNICACIÓN Y ELEVACIÓN DEL GRADO DE CONCIENCIA

**VISIÓN  
DIMENSIONES  
PRINCIPIOS BÁSICOS  
OBJETIVOS  
METAS**

Figura 2: Mecanismos para la construcción de una Estrategia de Desarrollo Sostenible

traciones responsables, la sociedad civil y al sector privado para compartir principios comunes, preparar

la planificación, reforzar la toma de decisiones y facilitar la creación de un consenso en la sociedad acerca

La batería de indicadores definidos por el grupo de trabajo de Eurostat se dividen en las siguientes 10 áreas:

- 2 Desarrollo económico
- 3 Pobreza y exclusión social
- 4 Mayores
- 5 Salud pública
- 6 Cambio climático y energía
- 7 Modelos de producción y consumo
- 8 Recursos naturales
- 9 Transporte
- 10 Gobernanza
- 11 Compromisos internacionales

de visión, metas y objetivos para el desarrollo sostenible.

En definitiva, contemplar desde el inicio un amplio y complejo proceso de análisis, participación y decisión, como se refleja en la figura 2.

#### EVALUACIÓN Y CONTROL MEDIANTE INDICADORES

La necesidad medir con indicadores la aplicación y efectividad de la estrategia de sostenibilidad es incontestable. Aunque todavía no se ha definido una batería de indicadores, consensuada y definitiva, al menos se han concretado a nivel comunitario en 10 áreas básicas, de acuerdo con diferentes niveles.

Esta batería de indicadores se ha diseñado atendiendo a un modelo de pirámide jerárquica en función de su alcance:

- ✦ Nivel 1: deben de cubrir el análisis de los problemas más importantes para el Desarrollo sostenible. de la futura ENDS (Estrategia Nacional de Desarrollo Sostenible).
- ✦ Nivel 2: indicadores relacionados con alguna actuación de la política general dando información más detallada sobre el cumplimiento de políticas.
- ✦ Nivel 3: indicadores que permitan supervisar la efectividad de las medidas para la consecución de objetivos específicos y el nivel de desarrollo sostenible

alcanzado teniendo en cuenta las interacciones.

El análisis de las dimensiones económicas, sociales y ambientales que supone el desarrollo sostenible de nuestra sociedad, tiene que ir mucho más allá de plantear una primera aproximación en base al uso de los indicadores en los tres niveles mencionados. Se trata, en definitiva, de adoptar una visión global con un enfoque integrado e integrador que nos permita comprender qué es lo que debe sostenerse en el tiempo de forma eficiente y equitativa, cumpliendo los compromisos políticos y ejecutando estrategias, planes y programas con una participación corresponsable del conjunto de nuestra sociedad.

En una primera aproximación al análisis de indicadores principales, tal como se expone en la tabla 1, nos encontramos en un avance positivo en relación con los objetivos económicos, pero en lo referente los objetivos ambientales y sociales aún nos encontramos en una situación con necesidad de mejora y que en muchos casos nos sitúa por detrás de la media europea.

Lo que se requiere no sólo es crecimiento, sino desarrollo con transformaciones estructurales y mejoras de bienestar duraderas. Se trata de sostener en el tiempo un conjunto de procesos interdependientes y mutuamente beneficiosos donde el uso más sostenible del capital natural y una mayor justicia social refuercen el progreso económico. 

ÁREAS DE REFERENCIA	ANÁLISIS DE CUMPLIMIENTO SEGÚN INDICADORES NIVEL 1			
	Definición	SITUACIÓN DE ESPAÑA		Relación con EU-15
		Estado	Comentarios y gráfico de evolución	
<b>Desarrollo Socio-Económico:</b> 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.	1. Tasa de crecimiento de PIB per capita.		El PIB crece un 3.9% en 2006, superando en más de un punto al incremento de la zona euro. El PIB per capita lo hace al 2.6%, por encima de la UE-15 y sólo a una décima de la UE-27.	
<b>Inclusión Social:</b> Crear una sociedad socialmente inclusiva mediante la toma en consideración de la solidaridad intra e intergeneracional y asegurar y mejorar la calidad de vida de los ciudadanos como condición previa para un bienestar individual duradero. Crear una sociedad socialmente inclusiva mediante la toma en consideración de la solidaridad intra e intergeneracional y asegurar y mejorar la calidad de vida de los ciudadanos como condición previa para un bienestar individual duradero.	2. Tasa de riesgo de pobreza después de las transferencias sociales.		La tasa de riesgo de pobreza se mantiene en un 20% de la población, el mismo nivel de 1995. En los últimos años ha mostrado una preocupante tendencia ascendente.	
<b>Mayores o Presión demográfica:</b> No expuestos en la Estrategia de Desarrollo Sostenible de la Unión Europea Revisada.	3. Tasa de empleo de trabajadores de más edad.		La tasa de trabajadores de más edad ha pasado de 41,3% en 2004 a 43,1% en 2005, suponiendo un aumento de 1,8 puntos, por debajo de la media europea.	
<b>Salud Pública:</b> Fomentar la buena salud pública en igualdad de condiciones y mejorar la protección frente a las amenazas sanitarias.	4. Años de vida saludable al nacer por género comparado con la esperanza de vida.		La población española goza de mayor esperanza de vida saludable que la población de los países de nuestro entorno, pero también donde la diferencia entre años de vida saludables entre hombre y mujeres son más destacables.	
<b>Energía y cambio climático:</b> Limitar el cambio climático y sus costes y efectos negativos para la sociedad y el medio ambiente.	5. Consumo interno de energía por tipo de combustible.		El consumo energético en España ha crecido más que la media europea, salvo en 2006 que ha decrecido. Es necesario esperar para ver si este cambio es puntual o fruto de las medidas adoptadas.	
	6. Emisiones de gases de efecto invernadero.		Por primera vez en muchos años las emisiones de gases de efecto invernadero en España en 2006 se redujeron en un 4,1%, no obstante nos encontramos todavía muy alejados de los compromisos de Kyoto.	
<b>Consumo sostenible y producción:</b> Fomentar patrones de consumo y producción sostenibles.	7. Consumo interno de materias y PIB a precios constantes.		Continúa el aumento del requerimiento de materiales para el desarrollo económico del país, si bien este aumento no es tan acusado como en años anteriores, con lo que se aprecia avances hacia un desacoplamiento respecto al aumento del PIB.	
	8. Índice agregado de biodiversidad.	<b>En elaboración</b>		
<b>Gestión de los recursos naturales:</b> Mejorar la gestión y evitar la explotación excesiva de los recursos naturales, reconociendo el valor de los servicios del ecosistema.	9. Capturas pesqueras por encima de los límites de seguridad biológicos.		Aunque la flota pesquera se reduce las capturas no dejan de aumentar. No hay un ajuste entre la capacidad de la flota pesquera, la demanda de pescado, las capturas y la sobreexplotación de los ecosistemas.	
<b>Transporte:</b> Garantizar que nuestros sistemas de transporte respondan a las necesidades económicas, sociales y medioambientales de la sociedad y al mismo tiempo, reducir al mínimo las repercusiones negativas sobre la economía, la sociedad y el medio ambiente.	10. Consumo de energía por el transporte a PIB constante.		El transporte ha sido el principal motor del aumento del consumo energético hasta 2006. Las medidas tomadas son aun insuficientes, a pesar de la aparente moderación del consumo en el último año.	
<b>Buen Gobierno:</b> No expuestos en la Estrategia de Desarrollo Sostenible de la Unión Europea Revisada.	11. Nivel de confianza de los ciudadanos en las instituciones.		Al participación Española en los procesos electorales europeos no ha sufrido un grave retroceso al igual que en la práctica mayoría de los países europeos.	
<b>Ayuda al Desarrollo:</b> Fomentar de forma activa el desarrollo sostenible en el mundo y garantizar que las políticas internas y externas de la Unión Europea sean coherentes con el desarrollo sostenible mundial y con sus compromisos internacionales	12. Ayuda oficial al desarrollo per capita en los países receptores.		El programa Patrimonio para el Desarrollo hace un esfuerzo por adecuar el trabajo de la cooperación española en la materia a los objetivos de lucha contra la pobreza que marca el Plan Director de la Cooperación Española vigente. Las cifras muestran un crecimiento progresivo pero las cifras absolutas son todavía bajas.	

Tabla 1: indicadores principales de la Estrategia de Desarrollo Sostenible Europea  
Fuente: Elaboración propia OSE 2006 y 2007 (en elaboración)