



# Integración de la política ambiental en Europa

Situación actual y marco de evaluación





# **Integración de la política ambiental en Europa**

**Situación actual y marco de evaluación**



### **Advertencia**

El contenido de la presente publicación no refleja necesariamente las opiniones oficiales de la Comisión Europea ni de otras instituciones de las Comunidades Europeas. Ni la Agencia Europea de Medio Ambiente ni ninguna persona o empresa que actúe en su nombre es responsable del uso que pueda hacerse de la información contenida en este informe.

### **Todos los derechos reservados**

Queda prohibida la reproducción total o parcial de la presente publicación por cualquier medio, electrónico o mecánico, inclusive fotocopia, grabación o cualquier sistema de almacenamiento y recuperación de información, sin la autorización escrita del titular de los derechos de autor. La persona de contacto en materia de derechos de traducción o reproducción es el director de proyectos de la AEMA, Ove Caspersen.

En Internet puede consultarse información sobre la Unión Europea, en la dirección <http://europa.eu.int>.

Revisión científica de la edición en español:

Este trabajo ha sido realizado por TAU Consultora Ambiental por encargo de la Subdirección General de Calidad del Aire y Prevención de Riesgos (Punto Focal Nacional de la AEMA), Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental, Ministerio de Medio Ambiente (MMA).

Supervisión, coordinación y control (MMA):

José Ignacio Elorrieta Pérez de Diego

Javier Rubio de Urquía

Gema de Esteban Curiel

Coordinación (TAU Consultora Ambiental):

Laura Romero Vaquero

Equipo de revisión:

Manuel Álvarez-Arenas Bayo, TAU Consultora Ambiental

Rodrigo Jiliberto Herrera, TAU Consultora Ambiental

Corrección de estilo y maquetación:

Tina Guillem

Título del original en inglés: *Environmental policy integration in Europe: state of play and a proposed evaluation framework*

© Agencia Europea de Medio ambiente, 2004

© de la presente edición Ministerio de Medio Ambiente, 2006

Publicada mediante un convenio con la AEMA y la Oficina de Publicaciones de la Comisión Europea (OPOCE)

El Ministerio de Medio Ambiente se responsabiliza por completo de la revisión científica de la traducción.

*Catálogo general de publicaciones oficiales*

**<http://publicaciones.administracion.es>**

Edita: Centro de publicaciones  
Secretaría General Técnica  
Ministerio de Medio Ambiente ©

I.S.B.N.: 84-8320-365-0

NIPO: 310-06-118-5

Depósito legal: M. 47.352-2006

Imprime: Fareso, S. A.

Impreso en papel reciclado al 100 %, totalmente libre de cloro

# Presentación de la versión española

La integración de la política ambiental en todas las políticas europeas es una decisión adoptada y ratificada en diferentes cumbres europeas, especialmente en el Consejo de Cardiff de 1998. Su necesidad aparece reflejada en el propio Tratado de la Comunidad Europea. Pero más allá de los imperativos legales, se trata de poner en marcha una concepción progresista y de futuro de la política ambiental, que implica incorporar las consideraciones ambientales en las fases iniciales de todas las políticas, y mantener su validez durante su puesta en práctica.

Este proceso requiere cambios en las actividades y concepciones políticas, en los procedimientos y en la propia estructura organizativa de los Estados miembros de la UE. Es un proceso laborioso, difícil, que tiene que partir siempre de una decisión política.

En este volumen se describen los avances y retos, en el ámbito de la Unión Europea de lo que se ha llamado Integración de la Política Ambiental (IPA). Los objetivos ambientales se incorporan a la Estrategia de Lisboa en su propósito de convertir a la Unión Europea en la economía más dinámica, competitiva y sostenible del mundo.

Ello implica un esfuerzo de coordinación entre todas las administraciones y cambios en la cultura y en las formas de funcionar de todos los sectores, de todas las organizaciones implicadas, tengan o no un contenido ambiental específico.

En España este proceso, que tiene unas características propias dada nuestra estructura institucional, se desarrolla a partir del compromiso político del Ministerio de Medio Ambiente, pero se extiende a otros departamentos ministeriales, a las comunidades autónomas y a las propias corporaciones locales.

Finalmente cabe señalar que otro de los factores claves de la integración de la política ambiental debe ser la participación ciudadana, tanto a través de los mecanismos de consulta como mediante su aportación activa en la transformación de las pautas contemporáneas de comportamiento y consumo.

Jaime Alejandro

Director general de Calidad y Evaluación Ambiental

Ministerio de Medio Ambiente



# Índice

<b>Agradecimientos .....</b>	<b>6</b>
<b>1. Resumen general.....</b>	<b>7</b>
<b>2. Integración de la política ambiental (IPA): el concepto.....</b>	<b>11</b>
<b>3. Desarrollo nacional de la IPA.....</b>	<b>14</b>
<b>4. Desarrollo de la IPA en la Unión Europea .....</b>	<b>28</b>
<b>5. Realizar la IPA: Retos y oportunidades fundamentales.....</b>	<b>45</b>
<b>6. Propuesta de un marco de evaluación de la IPA .....</b>	<b>50</b>
<b>7. Conclusiones .....</b>	<b>56</b>
<b>8. Fuentes de referencia.....</b>	<b>59</b>
<b>Anexo A. Criterios de integración de la AEMA (1999) y de la OCDE (2002) .....</b>	<b>64</b>
<b>Anexo B. Requisitos de revisión de las estrategias de Cardiff .....</b>	<b>66</b>
<b>Anexo C. Glosario .....</b>	<b>68</b>

## Agradecimientos

Este informe se ha realizado con la ayuda del Institute of European Environmental Policy (Clare Coffey con Astrid Ladefoged, David Wilkinson y Andrew Farmer), y ha sido dirigido por Ann Dom (directora de proyecto de la AEMA).

En la elaboración del informe nos ha sido de gran utilidad la colaboración de un grupo de expertos asesores, formado por: Tea-Darka Glažar, Ministerio de Medio Ambiente, Ordenación Territorial y Energía (Eslovenia); Stig Wandén, Agencia de Protección del Medio Ambiente (Suecia); Julius Langendorff, Comisión Europea; Måns Nilsson, Stockholm Environment Institute (Suecia); Ruben Mnatsakanian, Central European University (Hungría); Henrik Gudmundsson, National Environmental Research Institute (Dinamarca); Andrea Lenschow, Universidad de Osnabrück (Alemania); Nikolaos Christoforides, Comisión Europea; Robert Wright, Comité Económico y

Social Europeo; Felix Luitwieler, Ministerio de la Vivienda, Ordenación del Territorio y Medio Ambiente (Países Bajos); Ursula Platzer, Ministerio Federal de Agricultura y Silvicultura, Medio Ambiente y Gestión Hidrológica (Austria); Olivia Bina, Universidade Nova de Lisboa (Portugal); y Maggie Charnley, Ministerio de Medio Ambiente, Alimentación y Asuntos Rurales (Reino Unido).

También se ha contado con la valiosa aportación de los puntos focales nacionales de la AEMA y del Dr. Tomasz Zylicz, miembro del Comité Científico de la AEMA. Por último, estamos asimismo en deuda con los revisores Wouter de Ridder (Instituto Nacional de Salud Pública y Medio Ambiente, Países Bajos), Andrew Jordan (Universidad de East Anglia, Reino Unido), William M Lafferty (Universidad de Oslo, Noruega), Philipp Schepelmann (Instituto Wuppertal, Alemania) y Axel Volkery (Universidad Libre de Berlín, Alemania).

# 1 Resumen general

## *El concepto*

El artículo 6 del Tratado de la Comunidad Europea establece que *“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 (...) en particular con objeto de fomentar un desarrollo sostenible”*.

La integración de la política ambiental (IPA) implica un proceso continuo para asegurar que los problemas del medio ambiente se vean reflejados en todos los ámbitos de acción. Por regla general, esto exige cambiar aspectos de las actividades políticas, organizativas y de procedimiento para que la incorporación de las cuestiones ambientales se produzca ya en sus fases iniciales y se continúe durante su puesta en práctica. El resultado de la IPA debe ser una mejora global de las políticas y de su aplicación, de acuerdo con las necesidades del desarrollo sostenible.

## *Avances nacionales*

Los gobiernos han dado pasos muy importantes en el desarrollo y la aceptación de compromisos políticos de alto nivel a favor de la integración de la política ambiental y del desarrollo sostenible (DS), pero todavía es posible hacer mucho más. Para lograr compromisos adicionales y duraderos, es probable que sea necesario actuar en varios frentes, como la aceptación de objetivos claros en apoyo de la IPA, que puedan utilizarse para impulsar un compromiso político y transmitir un mensaje claro al público y a las administraciones.

La mayoría de los 25 Estados miembros de la UE han formulado estrategias nacionales de desarrollo sostenible (ENDS). Las deficiencias que presentan las actuales ENDS tienen que ver con su frecuente naturaleza “blanda” y con su falta de visión y de vías concretas para alcanzar los objetivos. Apenas hay pruebas de que las ENDS se estén poniendo en práctica y todavía se puede hacer mucho para que los países aprendan unos de otros.

Algunos países, sobre todo Noruega y Suecia, utilizan también ampliamente estrategias de integración sectorial/ ambiental. Cada vez son más habituales las estrategias de integración del medio ambiente en el sector del transporte y en el sector del desarrollo agrícola y rural.

Cabe mejorar la coordinación institucional para apoyar la integración ambiental. Desde principios de la década de 1990, muchos países han creado comités en los que participan los agentes políticos y administrativos para tratar la integración ambiental y/ o el desarrollo sostenible. Un ejemplo es el Comité de Secretarios de Estado de Alemania para el Desarrollo Sostenible. Otros países, como Austria y Bélgica, han creado comisiones interministeriales para promover el cumplimiento de los compromisos adquiridos en materia de desarrollo sostenible. Son ya numerosos los países que cuentan con consejos de asesoramiento en materia de medio ambiente o desarrollo sostenible, que en países como Finlandia, Lituania y Letonia desempeñan además funciones de coordinación interministerial.

Se han introducido cambios en ministerios sectoriales, donde ahora es habitual contar con unidades para el medio ambiente. Los Ministerios de Medio Ambiente o partes de los mismos también se han fusionado con otros departamentos, aunque no está muy claro que esas fusiones hayan contribuido a la integración de la política ambiental. En general se va adoptando un modelo de ajustes institucionales en apoyo de la IPA, si bien los avances son desiguales y la eficacia de los distintos enfoques no está muy clara.

Algunos países han comenzado a aprovechar la oportunidad de relacionar las actividades habituales de planificación estratégica, gestión presupuestaria y auditoría con el cumplimiento de objetivos de DS o IPA. En el ámbito de la gestión presupuestaria, van surgiendo casos de buenas prácticas en las políticas de Noruega, los Países Bajos y el Reino Unido. El Reino Unido y Portugal también han establecido auditorías ambientales en algunas políticas sectoriales. Se ha avanzado muy poco en el desarrollo de una contabilidad verde, aunque se han introducido algunas iniciativas para hacer más “verdes los gobiernos” (como en Noruega, Suecia y el Reino Unido). En general, este es un ámbito prometedor para la IPA.

Un aspecto que requiere mayor atención es el de la mejora de la coordinación entre los distintos niveles de gobernanza para la IPA. En algunos países ya se aprecia esta “coordinación vertical” en relación con las ENDS.

La impresión es la de que no se dedican capacidades ni recursos suficientes a la IPA, especialmente en las instituciones territoriales. En algunos ministerios

de medio ambiente se aprecia un esfuerzo por desarrollar capacidades para la IPA. Hay ejemplos de esta clase de esfuerzos orientados a la integración ambiental, como en Bélgica y los Países Bajos.

Se están aplicando en 15 países diversas formas de evaluación de impacto “reglada”. Cada vez son más habituales las evaluaciones ambientales estratégicas, *ex ante* a la formulación de proyectos, que facilitan un enfoque más coordinado de la acción reguladora. También se han desarrollado de forma considerable los procesos de consulta pública y acceso a los datos ambientales, en virtud de los compromisos adquiridos a escala europea e internacional.

A escala nacional, se emplea una gama cada vez más amplia de instrumentos políticos. Aparte de las normas ambientales, de los programas de financiación y de los programas de ordenación territorial e investigación, también existe una tendencia gradual a recaudar impuestos ambientales, a implantar una reforma fiscal ecológica (RFE) y otros enfoques basados en el mercado que pretenden “fijar precios justos”. Los avances en materia de internalización de costes externos han sido desiguales en el conjunto de la UE.

Los informes de avances en materia de desarrollo sostenible suelen ser anuales o periódicos y se basan en indicadores que comprenden las tres dimensiones del DS, así como sectores o temas concretos. Bélgica ha establecido procedimientos para evaluaciones independientes. La AEMA, la CEPE y la OCDE realizan informes más genéricos sobre los avances relacionados con la integración ambiental, así como determinados países, como Eslovaquia.

Se desarrollan y aplican indicadores de integración sectorial relativos al transporte, la energía, la agricultura y la pesca. También se da prioridad al trabajo en los indicadores de disociación, por ejemplo por parte de la OCDE y del gobierno danés. Irlanda e Italia se encuentran entre los pocos países que trabajan con indicadores agregados como el PIB verde o la huella ecológica.

#### *Avances en el ámbito de la UE*

La integración de la política ambiental es uno de los rasgos característicos del Tratado CE básico, del Sexto programa de acción en materia de medio ambiente, del proceso de integración de Cardiff y de la estrategia de desarrollo sostenible (EDS) de la UE. Indirectamente, está respaldada por el Libro Blanco sobre la gobernanza europea. En principio, los objetivos ambientales también han de incorporarse

plenamente al proceso de Lisboa, la estrategia a 10 años vista para convertir a la Unión Europea en la economía más dinámica y competitiva del mundo.

Las funciones y responsabilidades para llevar adelante el proceso de Cardiff y la EDS de la UE no están claramente delimitadas ni existe un liderazgo coherente. El Parlamento Europeo no se ha involucrado en estos procesos y, en contraste con las actuaciones seguidas a escala nacional, no se ha constituido un consejo asesor independiente en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible para el ámbito de la UE.

Las instituciones de la UE van despejando gradualmente algunas barreras administrativas mediante la creación, por ejemplo, de unidades para el medio ambiente en las Direcciones Generales (DG) sectoriales o la reorientación de determinados departamentos, con objeto de abordar problemas de manera más integrada (por ejemplo, desarrollo rural y asuntos marítimos). El desarrollo de estrategias temáticas ambientales favorece nuevas intervenciones interdepartamentales y multisectoriales. Incrementar las competencias institucionales en apoyo de la IPA, en términos de recursos humanos y financieros, permitiría obtener recompensas adicionales.

La tendencia de la UE hacia la planificación anual y plurianual ofrece un significativo potencial para promocionar la integración ambiental en la Comisión y en el Consejo. Los ciclos plurianuales de planificación presupuestaria y los sistemas de auditoría también ofrecen igualmente un amplio margen para la IPA.

Las instituciones han desarrollado procedimientos más o menos eficaces para favorecer la coherencia general del proceso de decisión. Además, la Comisión ha incorporado un sistema de evaluación de impacto *ex ante* para los principales documentos de la Comisión que permitiría asumir tanto la dimensión ambiental de las decisiones que vayan a adoptarse como los aspectos sociales y económicos, aparte de mejorar el proceso de consulta. Las actuales deficiencias del sistema deben corregirse por medio de un proceso de “aprendizaje en la práctica”.

Existe el potencial para un uso más extendido de los instrumentos políticos disponibles y basados en el mercado, aparte de las medidas convencionales de “mando y control”, que garantizarían la presencia de la IPA en la aplicación de las políticas por parte de los Estados miembros. Existen oportunidades en este sentido en el campo de las subvenciones perjudiciales, aplicación de incentivos financieros

positivos, instrumentos de otro tipo basados en el mercado como impuestos o gravámenes y creación de mercados (por ejemplo, el comercio de emisiones), y el apoyo a la ordenación territorial.

La revisión anual de la Estrategia de Lisboa (el “informe de primavera”) ha sido acotada como mecanismo para la revisión de la EDS. No obstante, se ha advertido en los informes de primavera la tendencia a abordar las cuestiones ambientales como problemas de segundo orden, a la zaga de los temas esenciales que son el crecimiento y la competitividad. La reciente revisión intermedia de la Estrategia de Lisboa también ha dejado en segundo plano las cuestiones ambientales. La revisión de la EDS actualmente en marcha (y que ha de concluirse en 2005) ofrece la oportunidad de corregir este desequilibrio.

Los compromisos de control y revisión fijados en las estrategias de integración de Cardiff han sido variables y no siempre se han respetado. Se ha puesto en marcha un ejercicio de inventario anual de Cardiff con objeto de alimentar la revisión anual de la política ambiental y los informes de primavera. La Comisión tiene la intención declarada de desarrollar, a lo largo de 2005, un marco común de trabajo y de directrices que determine posibles criterios de control y de revisión de las estrategias, y que actualice los contenidos de dichas estrategias.

#### *Retos y oportunidades fundamentales*

Un mayor grado de coherencia y coordinación dentro de los gobiernos así como entre los diferentes niveles gubernamentales favorecerá el cumplimiento eficiente (al mismo coste) de unos objetivos ambientales y de desarrollo sostenible (DS) cada vez más interdependientes. Formular declaraciones sobre objetivos internos claros, establecer nuevas estructuras y mejores mecanismos de coordinación dentro de las organizaciones, aumentar los recursos y capacidades y mejorar los mecanismos de información, toma de decisiones y participación pública, pueden contribuir a superar la “compartimentación” actual. Dotarse de una autoridad superior independiente que impulse la integración podría ser también muy útil. Cada vez es más importante que la necesidad de integración encuentre reflejo a través de los múltiples niveles de gobernanza.

Para promover la IPA, las organizaciones han de introducir cambios en su cultura y sus prácticas y formular políticas o criterios adecuados que favorezcan la integración en el momento de ejecutar las políticas. Al intentar hallar oportunidades para promover la IPA, es útil tener en cuenta cómo están

distribuidas las competencias entre instituciones y niveles de gobernanza, así como estudiar formas para aprovechar los instrumentos de regulación más utilizados en distintos sectores.

El éxito de la integración de la política ambiental se verá afectado por la propia naturaleza del sector y por la medida en que los impactos ambientales sean inherentes a las actividades del sector. También será importante la percepción de la sociedad en general y de determinadas partes interesadas, así como su capacidad de influir en la formulación y ejecución de políticas. En general, los esfuerzos para favorecer la IPA deben adaptarse estrechamente al sector concreto y a las organizaciones implicadas.

#### *Propuesta de un marco de evaluación de la IPA*

Partiendo del trabajo anterior desarrollado por la AEMA y por la OCDE, y reflejando las prácticas nacionales y europeas aquí descritas, se propone un marco de evaluación de los avances realizados en materia de IPA.

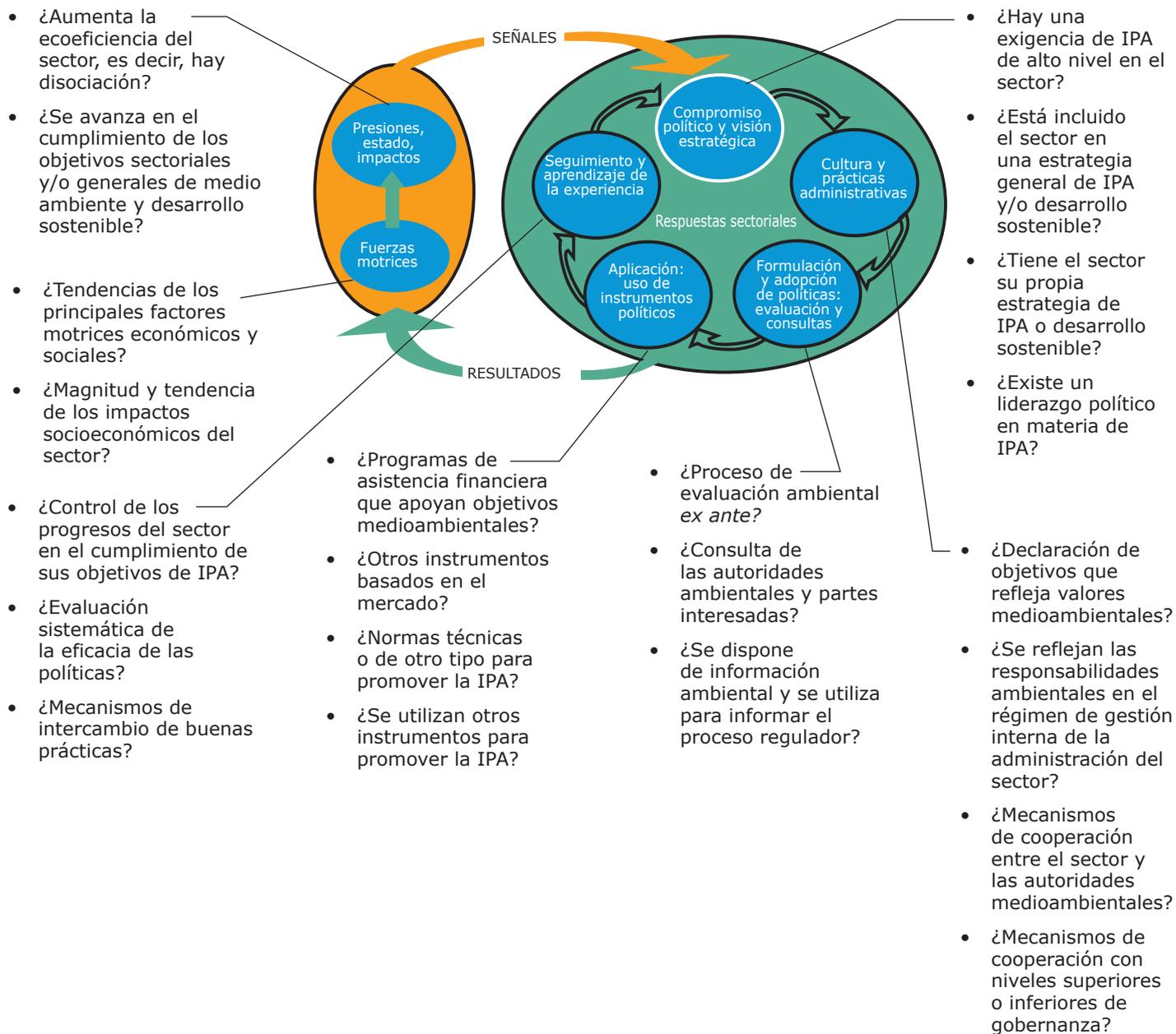
Este marco se basa en las siguientes seis áreas principales: compromiso político; visión y liderazgo; cultura y prácticas administrativas; evaluaciones e información para el proceso de decisión; instrumentos políticos; control de avances en materia de integración; y contexto ambiental de la IPA. La evaluación de los avances en estas seis áreas se apoya en criterios sectoriales e intersectoriales, presentados en forma de “lista de control” (véase la figura 1).

Este marco sirve a dos fines: en primer lugar, ayudar a entender cómo es posible promover la integración; segundo, facilitar un marco único para llevar a cabo las evaluaciones de IPA de manera coherente. Es un marco que puede facilitar el trabajo de la AEMA y de otras organizaciones, permitiendo realizar comparaciones entre administraciones y entre sectores.

#### *Siguientes pasos*

Este proyecto ha contribuido a determinar varias áreas del marco de evaluación especialmente prometedoras de cara a la IPA, pero cuyos avances no son suficientemente evidentes en todos los sectores. En estas y otras áreas, parece estar justificado un análisis adicional, a fin de conocer mejor si, y bajo qué circunstancias, determinados mecanismos de IPA pueden resultar eficaces. Esta labor ha de facilitar la búsqueda de ejemplos concretos de buenas prácticas que abarquen actividades generales y sectoriales, además de facilitar el ajuste del marco de evaluación de la IPA.

**Figura 1 Marco de trabajo para evaluar la integración del medio ambiente en las políticas sectoriales**



## 2. Integración de la política ambiental (IPA): el concepto

El concepto de "integración de la política ambiental" ha sido acuñado porque la política ambiental convencional no ha sido capaz, en la mayoría de los casos, de evitar la presión ejercida por la sociedad sobre el medio ambiente. Los problemas del medio ambiente suelen tener un peso insuficiente en el proceso político y regulador y, en consecuencia, la política ambiental ha tenido que limitarse a reaccionar frente a las repercusiones negativas derivadas de las políticas y prácticas socioeconómicas, en lugar de ser parte íntegra de las mismas desde su propia formulación. Considerando que las políticas incoherentes y contradictorias pierden eficacia y eficiencia y, en general, perjudican la gobernanza, la integración, por el contrario, puede contribuir a evitar impactos negativos además de aportar soluciones mutuamente beneficiosas.

La IPA implica un proceso continuo para velar por que los problemas del medio ambiente se tengan en cuenta en todos los ámbitos de la acción normativa y, por lo general, requiere cambios en las actividades políticas, organizativas y de procedimientos, para que la incorporación de las cuestiones ambientales se produzca lo antes posible desde sus inicios y continúe durante su puesta en práctica. El resultado de la IPA debe ser una mejora global de las políticas y de su aplicación. El medio ambiente no va a ser necesariamente el aspecto más importante de cada política que se adopte y ejecute, pero la tendencia general debe ir, sin duda, en la dirección del desarrollo sostenible. Sin embargo, en realidad es posible que los problemas del medio ambiente no tengan un reflejo suficiente en las decisiones, aunque se hayan tenido en cuenta a lo largo del proceso de formulación de las políticas. Por lo tanto, la evaluación de la IPA ha de tener en cuenta tanto el proceso de formulación como las propias políticas y sus resultados.

### 2.1 Introducción

Un medio ambiente saludable es condición *sine qua non* para el bienestar social y el desarrollo económico y es además la base del principio de desarrollo sostenible. Aunque los elementos sociales, económicos y ambientales del desarrollo sostenible tienen un alto grado de interdependencia, la sostenibilidad no será posible mientras no se consideren y reflejen los temas ambientales en las actividades y políticas sociales y económicas. La integración de la política ambiental o "IPA" gira justamente en torno a esto: la inserción de la problemática del medio ambiente en la formulación y aplicación de las políticas no ambientales.

El reto que la IPA supone para Europa ha sido reconocido hace ya tiempo y el concepto de integración se ha incorporado tanto al Tratado de la Comunidad Europea como a la declaración ministerial de Kiev "Medio Ambiente para Europa". No obstante, las principales tendencias ambientales parecen indicar que las iniciativas de integración no han sido suficientes hasta la fecha y es necesario seguir trabajando para que Europa siga la senda del desarrollo sostenible. Resulta difícil determinar concretamente dónde se han realizado avances en relación con la integración y cómo se han logrado, debido a la falta de sistemas de control y de evaluación adecuados.

Este informe examina la situación actual de la integración de la política ambiental en Europa, tanto a escala nacional como en el conjunto de la UE. Toma como base trabajos anteriores desarrollados por la AEMA en este ámbito y, en particular, la evaluación global del Quinto programa de acción en materia de medio ambiente, el "Informe sobre el estado del medio ambiente de 1999" y el informe "Medio ambiente en Europa: tercera evaluación" de 2003. También se basa en los trabajos de supervisión de la AEMA en materia de integración en sectores concretos, en particular el transporte, la agricultura y la energía. El proyecto reforzará la capacidad de la Agencia para la integración, sentando bases sólidas para actividades intersectoriales a largo plazo.

El informe recoge las conclusiones de numerosos estudios e informes existentes sobre la integración de la política ambiental en Europa. Analiza los progresos alcanzados para llevar a cabo la integración de políticas a escala nacional y europea, en términos de compromisos políticos, sistemas de gobernanza, instrumentos de regulación y control y evaluación de los avances. El documento también señala aspectos que es preciso seguir explorando, además de proponer un marco de trabajo para evaluar y controlar el progreso realizado en materia de integración, todo ello susceptible de ser utilizado por la AEMA y otras organizaciones.

## 2.2 ¿Por qué el interés en la IPA?

El concepto de “*integración de la política ambiental*” ha surgido porque las políticas y medidas legislativas ambientales convencionales han sido, en la mayoría de los casos, incapaces por sí solas de evitar la presión ejercida por la sociedad sobre el medio ambiente. En el fondo del problema está la tendencia a subestimar los objetivos y valores ambientales en relación con las cuestiones de seguridad nacional, economía y finanzas, relaciones laborales, educación y bienestar social <sup>(1)</sup>. De este modo, las políticas ambientales se han visto obligadas a “reaccionar” ante los impactos negativos causados por prácticas socioeconómicas insostenibles, en lugar de contribuir a moldear las políticas y las aplicaciones en la práctica.

La IPA pretende trasladar las cuestiones ambientales desde la periferia hasta el núcleo del proceso de decisión, de modo que se vean reflejadas en la propia formulación y en el fondo de las políticas sectoriales. Las políticas ambientales convencionales siguen siendo igualmente relevantes, pero han de complementarse con iniciativas sectoriales para consolidar su eficacia. La IPA ofrece las siguientes ventajas concretas:

1. La IPA permite abordar la problemática ambiental desde una perspectiva proactiva y no aisladamente caso por caso <sup>(2)</sup>, ya que garantiza que se tenga en cuenta a lo largo de todo el proceso de decisión, tanto antes como después de formular las políticas sectoriales.
2. La IPA ofrece una oportunidad a la política ambiental, que a menudo influye en las conductas a través de medidas de “*mando y control*”, de trabajar con las políticas sectoriales en beneficio tanto del medio ambiente como de la economía. En concreto, los objetivos ambientales se alcanzarían con más facilidad aprovechando el impulso de instrumentos alternativos, sobre todo los basados en el mercado, por ejemplo condicionando las ayudas agrícolas al cumplimiento de requisitos ambientales <sup>(3)</sup>.

3. En los casos de conflicto entre las políticas ambientales y sectoriales, la IPA ha de contribuir a reorientar las políticas, a evitar daños al medio ambiente y a guiar a los sectores por la senda de la sostenibilidad a largo plazo.
4. La IPA contribuye a garantizar la coherencia entre ámbitos de regulación diferentes <sup>(4)</sup>, lo que es un elemento destacado de la “*gobernanza*” <sup>(5)</sup>. Cuanto más integradas estén las políticas, y más se refuercen entre sí, más eficaz (y rentable) será su aplicación.
5. Las medidas de IPA también han de reforzar la transparencia y la participación pública, sacando las decisiones a la luz, a la vez que un grupo más amplio de intereses y de conocimientos especializados contribuye a informar el proceso de toma de decisiones.

## 2.3 Definición de la integración de la política ambiental

La integración de la política ambiental suele promoverse habitualmente como un elemento esencial de la transición a un desarrollo sostenible. Sin embargo, hay muchas discrepancias sobre el significado de la IPA, definida en tanto que concepto, principio, estrategia, deber y proceso <sup>(6)</sup>, e interpretada de modo diferente en función de los intereses en juego <sup>(7)</sup>. Puede que esta ambigüedad haya suscitado una mayor aceptación de la misma por parte de los responsables políticos, pero también ha dificultado su puesta en práctica <sup>(8)</sup> y la evaluación de su progreso.

El Tratado de la Comunidad Europea ofrece orientaciones útiles con respecto al significado de la IPA. El artículo 6 establece que “*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 (...) en particular con objeto de fomentar un desarrollo sostenible*”. Aunque no llega a definir la “*integración*”, el artículo 6 sí explicita qué debe hacer la integración — fomentar el desarrollo sostenible — y cómo debe hacerlo — incorporando

<sup>(1)</sup> Lafferty, 2004.

<sup>(2)</sup> Collier, 1994.

<sup>(3)</sup> Próximamente Lundquist, basado en Knoepfel, 1995.

<sup>(4)</sup> Peters, 1998.

<sup>(5)</sup> El Libro Blanco de la Comisión Europea sobre gobernanza europea, COM (2001) 428, señala la coherencia como uno de los cinco principios en que se basa la gobernanza.

<sup>(6)</sup> Bär *et al.*, 1998; Hession *et al.*, 1998; AEMA, 1999; Lafferty y Hovden, 2002.

<sup>(7)</sup> Persson, 2003.

<sup>(8)</sup> Lenschow, 2002b.

las exigencias del medio ambiente a la formulación y aplicación de las políticas (figura 2). Aunque el Tratado sólo es relevante para la UE, también se han incluido textos similares en las declaraciones paneuropeas de “Medio Ambiente para Europa”.

La IPA no puede considerarse un fenómeno aislado, sino un proceso continuo orientado a garantizar que se preste atención a la problemática ambiental en todas las fases del proceso regulador desde el inicio mismo <sup>(9)</sup>. Un hecho importante es que la IPA ha de conseguir mejoras globales de las políticas, así como en su ejecución y en sus resultados <sup>(10)</sup> <sup>(11)</sup>. El medio ambiente no va a ser necesariamente el aspecto más importante de cada política que se adopte y ejecute, pero la tendencia general debe seguir, sin duda, la dirección del desarrollo sostenible.

Existen múltiples maneras de organizar los sistemas políticos y administrativos con el fin de facilitar la integración de políticas, por ejemplo, dando más relevancia política a los problemas del medio ambiente y el desarrollo sostenible, adaptando la forma en que los gobiernos se organizan y toman decisiones y mejorando la información en la que se basan dichas decisiones, así como los niveles de participación pública.

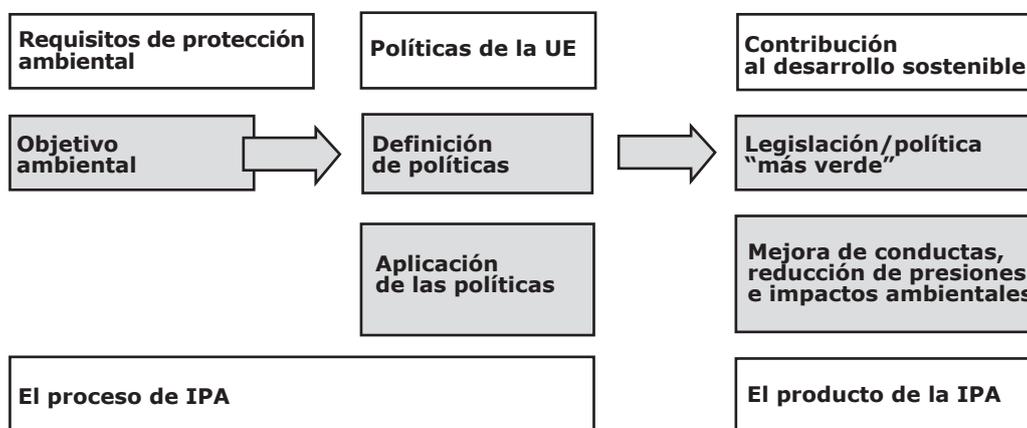
## 2.4 ¿Integración de políticas frente a integración de la política ambiental?

Mientras que el concepto genérico de “integración de políticas” indica una conjunción de políticas diferentes, sin ninguna orientación concreta y sin otorgar prioridad expresa a una política sobre otra, “integración de la política ambiental” indica que las exigencias del medio ambiente han de integrarse concretamente en otras políticas y actividades.

A pesar del acento que se ha puesto en la política ambiental, la IPA no tiene una existencia aislada, sino en paralelo con otras políticas de la UE que tratan de promover la integración de objetivos económicos y sociales en otros ámbitos normativos. De hecho, la integración y coherencia de las tres dimensiones del desarrollo sostenible se encuentra en el trasfondo de la estrategia de desarrollo sostenible de la UE y de la agenda de la gobernanza europea (véase el capítulo 5). En la práctica, lo que se propone es una integración bidireccional —desde el medio ambiente hacia los sectores y viceversa—, a fin de formular políticas en beneficio mutuo y que cumplan los objetivos sociales, económicos y ambientales de manera coherente.

Aunque se reconoce la necesidad de esta integración “bidireccional”, la integración de la política ambiental se justifica de forma concreta por el hecho de que los problemas del medio ambiente nunca han sido objeto de la atención necesaria en el marco de otras políticas <sup>(12)</sup>.

**Figura 2 Integración de la política ambiental, de acuerdo con el artículo 6 del Tratado CE**



<sup>(9)</sup> "En gran medida, es en el nivel de las políticas donde no se trabaja en sentido horizontal, frente al nivel de gestión o de ejecución", Peters, 1998.

<sup>(10)</sup> Bär et al., 1997.

<sup>(11)</sup> Lafferty y Hovden, 2002.

<sup>(12)</sup> Lafferty y Hovden, 2002.

### 3. Desarrollo nacional de la IPA

Los países han hecho grandes progresos en lo que se refiere a la adquisición de compromisos políticos con la integración de la política ambiental y el desarrollo sostenible. La mayoría de los 25 Estados miembros de la UE han formulado estrategias de desarrollo sostenible y/o de integración ambiental. Los nuevos Estados miembros han logrado elaborar planes nacionales de acción en materia de medio ambiente o planes nacionales de acción en materia de salud y medio ambiente, facilitando el enfoque estratégico para alcanzar los objetivos medioambientales en un contexto de transición económica. Los países que actualmente disponen de un mayor margen para desarrollar estrategias nacionales son los países balcánicos.

Las actuales estrategias nacionales de desarrollo sostenible (ENDS) podrían reforzarse de varias maneras, por ejemplo, elaborando documentos "más duros", articulando visiones y vías para alcanzar objetivos de DS y mejorando la vigilancia de su ejecución. Cabría extraer más partido de las oportunidades de aprendizaje que brindan las experiencias de los diferentes países, con Bélgica y Estonia entre aquellos que han hecho gala de buenas prácticas. Algunos países, y muy en particular Noruega y Suecia, también hacen un uso intensivo de las estrategias de integración sectorial del medio ambiente. Cada vez es más frecuente encontrar estrategias en otros sectores, concretamente el transporte y la agricultura y el desarrollo rural/la agricultura.

Organizada esta estructura estratégica, la IPA se beneficiaría de una mayor coordinación institucional y administrativa a escala nacional. Desde principios de la década de 1990, numerosos países han creado comités que agrupan a los agentes políticos y administrativos con el fin de abordar cuestiones de desarrollo sostenible. Un ejemplo destacado es el Comité de Secretarios de Estado de Alemania para el Desarrollo Sostenible. Otros países, como Austria, Bélgica, Dinamarca e Irlanda, han creado comisiones interministeriales para seguir trabajando en su aplicación. Son también numerosos los países que han creado consejos de asesoramiento en materia de medio ambiente o desarrollo sostenible, que en países como Finlandia, Lituania y Letonia desempeñan además funciones de coordinación interministerial. En muchos ministerios sectoriales es habitual encontrar unidades ambientales. Los Ministerios de Medio Ambiente o sus secciones también se han fusionado con otros departamentos, aunque no está muy claro que esas fusiones hayan contribuido a la IPA. En general, la pauta que va imponiéndose es la de un modelo de ajustes institucionales en apoyo de la IPA, pese a que los avances sean desiguales y la eficacia de los distintos modelos no esté del todo clara.

Algunos países han aprovechado la oportunidad de vincular las actividades habituales de planificación estratégica, gestión presupuestaria y auditoría con la puesta en marcha de estrategias de DS o IPA. En el ámbito de la gestión presupuestaria, van apareciendo casos de buenas prácticas en las políticas de Noruega, los Países Bajos y el Reino Unido. El Reino Unido y, en menor medida, Portugal también han instituido sistemas de auditoría ambiental. Se ha avanzado muy poco en el desarrollo de una contabilidad verde, aunque se han introducido iniciativas para hacer más "verdes" los gobiernos, como la iniciativa del Estado Verde promovida por Noruega en 1998.

Un aspecto al que es preciso prestar más atención es el de cómo mejorar la coordinación entre los diferentes niveles de gobernanza para la IPA. Este tipo de "coordinación vertical" suele ser deficiente o inexistente en relación con las estrategias nacionales de desarrollo sostenible, si bien Alemania, Austria, Finlandia y Suiza parecen constituir una excepción. Aunque se hayan efectuado cambios organizativos en apoyo de la coordinación vertical, las competencias inadecuadas en los niveles inferiores del gobierno pueden resultar una deficiencia, como es el caso de la República Checa y Polonia, por ejemplo. Hay mucho que aprender del acuerdo de cooperación suscrito entre el gobierno flamenco y las autoridades locales (Bélgica).

En general, y sobre la base de la limitada información disponible, las capacidades y los recursos asignados a la IPA parecen insuficientes. La obligación de adoptar la legislación ambiental de la UE es un factor que ha ejercido considerable presión y ha forzado el cambio en muchos países. Aparte de generar competencias en los Ministerios de Medio Ambiente, hay ejemplos concretos de generación de competencias orientadas a apoyar la integración ambiental en los ministerios sectoriales. En los Países Bajos, por ejemplo, se ha establecido un programa de aprendizaje para apoyar el proceso de transición hacia el desarrollo sostenible.

En 15 países, incluidos Finlandia, los Países Bajos, el Reino Unido y Eslovaquia se utilizan diversas variantes de evaluación de impacto en apoyo de la evaluación ambiental. Éstas incluyen las evaluaciones de impacto reglamentarias, las evaluaciones ambientales estratégicas y las evaluaciones de proyectos. Las dos últimas son cada vez más frecuentes y facilitan un enfoque más coordinado del proceso de formulación de políticas.

También se han desarrollado considerablemente los procesos de consulta pública y de acceso a los datos ambientales, en parte como respuesta a las medidas adoptadas en los ámbitos europeo e internacional.

Se dispone de un abanico cada vez mayor de instrumentos políticos utilizados a escala nacional, que deberá ir en apoyo de la IPA. Además de las normas ambientales, de los programas de financiación y de los programas de ordenación territorial y de investigación, se constata asimismo una tendencia gradual a la aplicación de impuestos ambientales, de la reforma fiscal medioambiental (RFE) y de otros enfoques basados en el mercado. Los avances en materia de internalización de costes externos han sido desiguales en el conjunto de la UE.

Los informes sobre avances en materia de desarrollo sostenible en el ámbito nacional suelen ser anuales o periódicos. Bélgica ha establecido asimismo procedimientos de evaluaciones independientes. Las estrategias nacionales suelen ir acompañadas de indicadores que abarcan las tres dimensiones del desarrollo sostenible —económica, social y ambiental—, aparte de referirse a sectores o temas concretos. Irlanda e Italia figuran entre los pocos países que utilizan indicadores agregados como el PIB verde o la huella ecológica. La AEMA, la CEPE y la OCDE realizan informes más generales sobre los progresos alcanzados en materia de integración ambiental en el plano nacional. Se desarrollan y se utilizan indicadores de integración sectorial relativos al transporte, la energía, la agricultura y la pesca. También se otorga prioridad al trabajo en los indicadores de disociación, por ejemplo, por parte de la OCDE y del gobierno danés.

### 3.1 Compromiso político y visión estratégica

Los 25 países de la UE se han comprometido a aplicar las disposiciones sobre integración y desarrollo sostenible que incorporan los Tratados de la UE. Además, estos y otros países europeos se han adherido al concepto de integración en el contexto del proceso paneuropeo de “Medio Ambiente para Europa” (véase el recuadro 3.1).

#### 3.1.1 Estrategias nacionales de desarrollo sostenible (ENDS)

De acuerdo con una revisión de las ENDS realizada recientemente por la Comisión, 19 de los 25 Estados miembros de la UE han adoptado estrategias

nacionales o de índole similar, actualmente en fase de aplicación. Otras estrategias, referidas a España, la República Checa, Eslovenia, Estonia, Hungría y Malta, están en fase de preparación. Algunas ENDS se desarrollaron en el entorno de la Cumbre de Río de 1992 (Finlandia, los Países Bajos, el Reino Unido y Suecia) y desde entonces han sido objeto de actualización. Varios países también revisaron o formularon sus ENDS de cara a la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible de 2002 <sup>(13)</sup>.

Es importante señalar que la mayoría de los nuevos Estados miembros de la UE (salvo Malta) han contado con la ventaja de haber preparado anteriormente planes nacionales de acción en materia de medio ambiente (*national environmental action plans*, NEAP) y planes nacionales de acción

#### Recuadro 3.1 La IPA y el proceso “Medio Ambiente para Europa”

En la primera Conferencia ministerial “*Medio Ambiente para Europa*”, celebrada en Dobris en 1991, los ministros coincidieron en la importancia de impulsar desde un principio todo lo referido al medio ambiente en el marco del proceso de transición de los sistemas centralizados de los países de Europa central y oriental hacia sistemas políticos democráticos y economías de mercado. En las sucesivas conferencias de Lucerna (1993), Sofía (1995) y Kiev (2003) se intensificó el apoyo a la integración del medio ambiente.

La declaración ministerial de Kiev señala que “continuar con la integración de las consideraciones ambientales en todas las políticas sectoriales es crucial para la mejora del medio ambiente”. También se reconoció la necesidad de evaluar las políticas, planes y programas sectoriales internacionales en la región de la CEPE, en ámbitos como el transporte, la energía y la agricultura, con carácter prioritario.

<sup>(13)</sup> Comisión Europea, 2004a.

**Recuadro 3.2 Marcos reguladores “duros” para el desarrollo sostenible**

En Bélgica, la Ley de Coordinación de la Política Federal de Desarrollo Sostenible, de 5 de mayo de 1997, establece un proceso estratégico de rondas consecutivas de información, planificación y consulta, aplicación y vigilancia para el desarrollo sostenible. En virtud de esta ley, tanto los objetivos como las políticas de desarrollo sostenible deberán articularse en torno a las líneas marcadas por la Agenda 21 y otros compromisos internacionales suscritos por Bélgica.

En 1995, Estonia adoptó una Ley de Desarrollo Sostenible que fue la primera de su clase en Europa. Se trata de una declaración política que incorpora el concepto de integración de las cuestiones ambientales, sociales y económicas en todos los sectores de actividad. La ley sienta las bases de la Estrategia nacional de desarrollo sostenible. En 1997, esta ley fue modificada con objeto de favorecer la elaboración de planes directores para los sectores económicos más importantes (la energía, el transporte, la agricultura, la silvicultura, el turismo, el sector químico, la industria de materiales de construcción y los sectores de la industria alimentaria). La Ley también contempla la introducción de la ordenación del territorio en condados y comunidades.

**Fuente:** Farmer, 2004

en materia de medio ambiente y salud (*national environment and health action plans*, NEHAP), que han sentado las bases estratégicas para alcanzar objetivos ambientales en el contexto general de la transición. Todavía no se ha adoptado ninguna ENDS en los países balcánicos, aunque los nuevos cambios en la legislación, las estrategias contra la pobreza, los NEAP, etc., constituirán una buena base para su futura elaboración, como así será en breve en el caso de Macedonia.

Las ENDS de los Estados miembros de la UE contienen estrategias marco, programas de acción o ambos. Habitualmente comprenden las tres dimensiones del desarrollo sostenible, en muchos casos acompañadas de capítulos adicionales relativos, por ejemplo, a cuestiones culturales, a las regiones, a la dimensión internacional, a la educación y a la gobernanza. Las primeras estrategias tendían a centrarse en la dimensión ambiental del desarrollo sostenible, pero han ido evolucionando poco a poco hasta incorporar las dimensiones social y económica, además de actualizarse a la luz de la información reciente y del cambiante contexto nacional e internacional. En algunos casos, las consideraciones relativas a la competitividad, la innovación y el crecimiento económico ocupan un lugar prominente. El problema de la rentabilidad de las políticas ambientales está menos desarrollado <sup>(14)</sup>.

La Comisión ha detectado varias deficiencias en muchas ENDS, incluido su frecuente naturaleza “blanda” (véase el recuadro 3.2). Sería beneficioso que los documentos asumiesen un mayor grado de implicación propia, visión a largo plazo, exposición de vías concretas para alcanzar los objetivos y

fijación de las prioridades. Los recursos y los costes asociados a la ejecución suelen abordarse de manera insuficiente y a menudo tampoco se incluye la integración de los distintos elementos del desarrollo sostenible. Además, apenas hay pruebas reales de las medidas adoptadas para aplicar las ENDS, obstaculizadas por una falta de seguimiento y de revisión constatables. Existe además ocasión de brindar a los Estados miembros la oportunidad de intercambiar conocimientos mediante la identificación y notificación de buenas prácticas.

### 3.1.2 Estrategias de integración sectorial

El marco estratégico para integrar las consideraciones ambientales en otros ámbitos de regulación sectorial está conformado principalmente por las ENDS y los NEAP/NEHAP. Se han elaborado muchos planes sectoriales adicionales o derivados, como los relativos al transporte, la energía, la agricultura y el turismo, pese a que tienden a no ser estrategias de integración sectorial del medio ambiente. Un estudio reciente revela que, de los 29 países de la OCDE, menos de un tercio había hecho uso de las estrategias de integración sectorial a principios de 2004, entre ellos Dinamarca, Finlandia, Noruega, el Reino Unido y Suecia <sup>(15)</sup>. En algunos países, en particular Noruega (véase el recuadro 3.3) y Suecia, es evidente la existencia de un completo sistema de formulación de estrategias ambientales sectoriales. Los nuevos Estados miembros de la UE también han realizado ciertos progresos en este sentido. Por ejemplo, Eslovaquia cuenta con un Programa de acción en materia de medio ambiente y transporte y un Plan de acción en materia de medio ambiente y salud

<sup>(14)</sup> Comisión Europea, 2004a.

<sup>(15)</sup> Jacob y Volkery, 2004.

**Recuadro 3.3 Planes de gestión sectorial/ambiental en Noruega**

El gobierno noruego utiliza los planes de acción sectoriales en materia de medio ambiente para demarcar las responsabilidades sectoriales. El Ministerio de Transporte y Comunicaciones y el Ministerio de Defensa presentaron planes de acción en materia de medio ambiente vinculados a los presupuestos del gobierno central para 1999. El Ministerio del Petróleo y la Energía y el Ministerio de Pesca siguieron su ejemplo en relación con el presupuesto del 2000. Además, con relación a los presupuestos para 2001, cuatro ministerios presentaron planes de actuación: el Ministerio de Agricultura, el Ministerio de Educación, Investigación y Asuntos Religiosos, el Ministerio de Industria y Comercio y el Ministerio de Administraciones Locales y Desarrollo Regional. Los demás ministerios tenían previsto presentar sus planes de acción en materia de medio ambiente en 2002 y 2003. Los ministerios deberán informar sobre estos planes y sobre cualquier revisión, por pequeña que sea, que les afecte en sus propuestas de presupuesto anual. No obstante, no parece existir un sistema que permita realizar revisiones o auditorías de los planes <sup>(16)</sup>.

**Recuadro 3.4 Planes de desarrollo rural**

Los principales instrumentos políticos para evaluar las prácticas de integración existentes en la política agrícola son los planes de desarrollo rural (PDR) que recogen el gasto hasta 2006 en virtud del Reglamento de desarrollo rural (Reglamento (CE) nº 1257/1999).

En Letonia y en la República Checa hay ejemplos de distintos enfoques de la integración en los PDR. La República Checa aborda en detalle las relaciones con otros planes y acuerdos ambientales y remite a la necesidad de la sostenibilidad en todo lo que atañe a los PDR, mientras Letonia apenas si hace mención de la sostenibilidad, ni en la introducción del plan ni en el *corpus* del documento. Además, Letonia señala los impactos ambientales causados por la agricultura, pero en el PDR no aborda en ningún momento esta cuestión. La República Checa, por su parte, ha utilizado expertos en medio ambiente para realizar la evaluación *ex ante* del plan. Se señalan los problemas ambientales, junto con las oportunidades que brinda la abundancia de recursos naturales, y el PDR describe medidas para promover la protección del medio ambiente en paralelo y como estímulo al desarrollo rural.

Tomando los diferentes sectores, se constata que las estrategias de integración de transporte y medio ambiente son objeto de una actividad especialmente prolífica. En 2001, cuatro de los nuevos Estados miembros habían incorporado el requisito legal de elaborar una estrategia de integración de transporte y medio ambiente (Eslovaquia, Estonia, Lituania y Polonia), aunque sólo Polonia y Eslovaquia lo habían cumplido. Eslovenia, Estonia y Letonia habían redactado proyectos de planes de desarrollo del transporte que también incluían algunas consideraciones ambientales. De los 15 Estados miembros, siete habían adoptado este tipo de estrategias (Alemania, Austria, Finlandia, Irlanda, los Países Bajos, el Reino Unido y Suecia), que en el caso de Bélgica, Francia, España y en Luxemburgo se encontraba en fase de preparación.

Los planes de desarrollo rural de la UE también actúan como una especie de estrategia de integración

de los objetivos ambientales en al menos parte del sector agrícola, con planes que actualmente abarcan a los 25 Estados miembros (véase el recuadro 3.4).

**3.2 Cultura y prácticas administrativas**

Lograr la integración a escala nacional no ha sido fácil debido a una permanente falta de coordinación institucional <sup>(17)</sup>. Se han dado algunos pasos importantes desde principios de la década de 1990 para cambiar el modo en que están estructuradas o conectadas las administraciones a fin de mejorar la integración ambiental. Sin embargo, parece que aún es necesario mejorar la coordinación entre los distintos departamentos y administraciones <sup>(18)</sup>.

<sup>(16)</sup> Hovden y Torjussen, 2002.

<sup>(17)</sup> OCDE, 2001.

<sup>(18)</sup> Por ejemplo, véase OCDE, 2003.

### 3.2.1 Liderazgo y coordinación intergubernamental

Los Estados miembros de la UE han creado, en muchos casos, estructuras o comisiones intergubernamentales que agrupan a los agentes políticos y/o administrativos con objeto de abordar las cuestiones de desarrollo sostenible de manera más coordinada.

Es habitual que en la formulación de las ENDS participe un órgano interministerial formado por representantes de alto nivel de todos los ministerios afectados, con excepción de Eslovenia, Italia, Irlanda y Luxemburgo. Las estructuras de coordinación pueden estar formadas exclusivamente por representantes gubernamentales o bien contar además con las partes interesadas.

La principal responsabilidad de la coordinación de las ENDS atañe en ocasiones al departamento del Primer Ministro, como por ejemplo en Alemania, Estonia, Finlandia, Francia, Letonia, Lituania, Malta y Portugal. Sin embargo, normalmente son los Ministerios de Medio Ambiente los que cumplen la función de dirección o, al menos, de apoyo.

En lo que respecta a la aplicación de las ENDS, varios países (Eslovaquia, Grecia, Hungría, Italia y Lituania) han adjudicado la responsabilidad general de la coordinación a un ministro, pero la responsabilidad política sigue siendo del gobierno en conjunto.

Francia ha creado una red de administradores de alto nivel en cada ministerio encargada de coordinar su aplicación. En Austria, Bélgica e Irlanda, los ministerios o comisiones interministeriales dirigen la elaboración de programas anuales de trabajo más detallados. En el Reino Unido funciona una unidad interdepartamental consagrada al desarrollo

sostenible y que facilita orientación, promueve buenas prácticas e informa de los avances logrados por los diferentes ministerios <sup>(19)</sup>.

A su vez, existen ya numerosas comisiones o consejos asesores en materia de desarrollo sostenible, que agrupan a interlocutores sociales, ONG y entidades académicas <sup>(20)</sup> (véase el recuadro 3.6).

Los mecanismos de coordinación política y administrativa reseñados han tenido en gran medida una orientación intersectorial y deben considerarse complementarios a los mecanismos ambientales/sectoriales más específicos que se han creado. Por ejemplo, en Eslovenia, la integración de las consideraciones ambientales en las políticas sectoriales cuenta con el respaldo de órganos de trabajo interministeriales y comisiones interdepartamentales de carácter más específico. La comisión interdepartamental responsable de elaborar el programa agroambiental de Eslovenia estuvo dirigida por el Ministerio de Agricultura, en estrecha colaboración con el Ministerio de Medio Ambiente.

### 3.2.2 Reestructuración de ministerios

También se ha producido cierta reestructuración de departamentos existentes, como la creación de unidades ambientales en otros departamentos y la creación de "megaministerios". Por ejemplo, en Bélgica todos los ministerios cuentan con "células" de desarrollo sostenible. Aunque la creación de unidades ambientales es ya la norma en los países de la OCDE, los estudios realizados parecen indicar que estas unidades no han demostrado, con carácter general, voluntad o capacidad para influir en la orientación de la política global de sus respectivos departamentos <sup>(21)</sup>.

#### Recuadro 3.5 Coordinación interministerial de alto nivel para la IPA

En Alemania, el Comité de Secretarios de Estado para el Desarrollo Sostenible agrupa a políticos de alto nivel de 10 ministerios, presididos por el Ministro de la Cancillería. El Comité alemán también es la fuerza motriz del proceso de aplicación de la ENDS.

La Subcomisión de Ministerios Verdes del Consejo de Ministros del Reino Unido estudia los efectos de las políticas gubernamentales sobre el desarrollo sostenible y trata de mejorar el funcionamiento de los ministerios, con el fin de contribuir al desarrollo sostenible.

Los Consejos Nacionales para el Desarrollo Sostenible de Finlandia y Lituania y el Consejo de Economía Nacional de Letonia también desempeñan funciones de coordinación política.

<sup>(19)</sup> Comisión Europea, 2004a.

<sup>(20)</sup> Steurer *et al.*, 2004.

<sup>(21)</sup> Jacob y Volkery, 2004.

**Recuadro 3.6 Consejos Asesores de Medio Ambiente: la República Checa y Polonia**

En la República Checa se creó un Consejo de Medio Ambiente a principios de la década de 1990, que fue seguido del Comité de Evaluación de Impacto Ambiental en 1998, ambos encuadrados en la Academia de Ciencias. En 2000, se creó el Consejo Gubernamental sobre Estrategia Económica y Social (RASES) en calidad de órgano asesor. En mayo de 2000, el Ministerio de Medio Ambiente creó el Consejo sobre Desarrollo Sostenible como apoyo a los trabajos del RASES que, no obstante, ha demostrado poca utilidad a la hora de incorporar la "dimensión" ambiental.

En Polonia se creó una Comisión sobre Desarrollo Sostenible en 1994, presidida por el Ministro de Medio Ambiente. En 1998 fue sustituida por el Comité de Política Regional y Desarrollo Sostenible, una comisión permanente del Consejo de Ministros. En 2002, se creó el Consejo para el Desarrollo Sostenible, encargado de asesorar al Consejo de Ministros y al Primer Ministro. Tiene la responsabilidad crucial de estudiar los proyectos legislativos y analizar si son compatibles con los principios del desarrollo sostenible, así como de realizar otros análisis más generales. Está presidido por el Ministro de Medio Ambiente y el vicepresidente es el Subsecretario de Estado del Ministerio de Infraestructuras.

**Fuente:** Rynda *et al.*, 2003; Kamieniecki, 2003.

Algunos ejemplos de "megaministerios" son el Ministerio de Medio Ambiente y Ordenación de los Usos del Suelo de Portugal; el Ministerio de Medio Ambiente, Alimentación y Asuntos Rurales del Reino Unido; el Ministerio de Protección del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Silvicultura de Polonia; el Ministerio de Salud Pública, Seguridad Alimentaria y Medio Ambiente de Bélgica; el Ministerio de Agricultura, Recursos Naturales y Medio Ambiente de Chipre; el Ministerio de Vivienda, Ordenación Territorial y Medio Ambiente de los Países Bajos; y el Ministerio de Desarrollo Sostenible de Suecia.

Sin embargo, estas iniciativas de reestructuración pueden generar un considerable trastorno, sin que necesariamente alumbren ideas y políticas más integradas desde el punto de vista ambiental. Cabe citar el ejemplo de Turquía, donde la reciente fusión en aras a crear el Ministerio de Medio Ambiente y Silvicultura suscita inquietud porque, lejos de facilitar la integración del medio ambiente en la gestión forestal, amenaza con reducir la eficacia de las competencias ministeriales en materia de medio ambiente, ya de por sí deficientes.

Tanto si esta clase de alteraciones estructurales son beneficiosas como si no lo son, los Ministerios de Medio Ambiente (o sus departamentos) sólo pueden fusionarse con un número limitado de otros departamentos. Tal vez lo realmente importante es si los departamentos existentes se reorientan o no, alejándose de las estrechas miras de los objetivos sectoriales y adoptando en su lugar una posición más cercana a la problemática real, caso del desarrollo rural o los problemas marítimos o urbanos.

El ámbito de competencias de los Ministerios de Medio Ambiente también puede ser importante de cara al logro de la integración. En algunos países, no todas las cuestiones "ambientales" son competencia de un Ministerio de Medio Ambiente. Un ejemplo habitual es el de la gestión hídrica, que no se halla totalmente bajo el control del Ministerio de Medio Ambiente en países tan diferentes como la República Checa, Croacia y los Países Bajos. Esto puede dificultar la integración de los objetivos ambientales o la comprensión de la importancia que reviste la protección del agua en comparación con su función como recurso para, por ejemplo, la agricultura. Dicho esto, la estrecha cooperación interministerial existente en los Países Bajos se considera de utilidad. La conclusión es que las estructuras ministeriales por sí solas no bastan como factor determinante de la integración, debiendo ir acompañada la evaluación de un análisis de las relaciones interministeriales.

### 3.2.3 Planificación, presupuestos y auditorías

Pese al potencial para llevarlo a cabo, pocos países han sacado partido a la oportunidad de vincular ciclos de planificación y presupuestos gubernamentales con la puesta en marcha de las estrategias de desarrollo sostenible o de integración sectorial del medio ambiente. Es escasa la información disponible sobre medidas orientadas a que los recursos dependan de las iniciativas de integración ambiental, aunque van apareciendo ejemplos de prácticas interesantes, particularmente en Noruega, los Países Bajos y el Reino Unido <sup>(22)</sup> (véase el recuadro 3.7).

<sup>(22)</sup> Jacob y Volkery, 2004.

**Recuadro 3.7 Vincular los mecanismos de planificación y presupuestarios a la IPA**

Dinamarca fue uno de los primeros países que vinculó los presupuestos, la planificación y los impactos ambientales, si bien en la actualidad ha dejado de hacerlo. Entre 1997 y 2001 realizó, con carácter anual, una evaluación de impacto ambiental de la Ley Financiera del país, analizando los impactos ambientales del proyecto de presupuestos para el ejercicio siguiente.

Los planes cíclicos de acción de Noruega y el control que sobre la ENDS ejerce el Ministerio de Economía garantizan a ésta su integración en el proceso presupuestario.

En los Países Bajos, todos los departamentos ministeriales deben explicar, en sus estados financieros para el ejercicio siguiente, cómo piensan asumir los diversos aspectos del desarrollo sostenible en la formulación y aplicación de sus políticas.

El Ministerio de Medio Ambiente, Alimentación y Asuntos Rurales del Reino Unido ha entablado una estrecha colaboración con el Tesoro (Ministerio de Economía británico). Los ministerios deben informar sobre los efectos para el desarrollo sostenible de las medidas para las que se solicitan fondos públicos, como parte de la revisión bianual del gasto.

**Fuentes:** Comisión Europea, 2004a; Ministerio de Economía de Dinamarca, 2001.

En varios países también se efectúan auditorías medioambientales de las políticas —distintas de los sistemas de gestión ambiental—, como en el caso del Comité de Auditoría Ambiental del Parlamento británico. Se trata de un comité integrado por los diferentes partidos y creado en 1997 para estudiar hasta qué punto contribuyen las políticas y programas de los ministerios y organismos públicos no ministeriales a la protección del medio ambiente y al desarrollo sostenible. El comité efectúa la auditoría sobre el cumplimiento de los objetivos que puedan dictar los ministerios.

Portugal ha incorporado auditores medioambientales en el Ministerio de Transporte y en el de Agricultura, vinculados directamente a los gabinetes ministeriales. Dichos auditores se encargan de revisar las políticas sectoriales en relación con su posible impacto ambiental.

### 3.2.4 *Sistemas de gestión ambiental*

No se ha avanzado demasiado en la elaboración de sistemas de contabilidad gubernamentales que tengan debidamente en cuenta el agotamiento de los recursos ("*contabilidad verde*"). Sin embargo, algunos países de la OCDE han puesto en marcha iniciativas para hacer más "*verdes*" los gobiernos, a fin de mejorar el grado de concienciación sobre el medio ambiente así como el impacto ambiental de las actuaciones de los gobiernos. Se pretende con ello promover una mayor concienciación ambiental

en las políticas y actuaciones de los gobiernos. Dichas iniciativas, normalmente consensuadas en el Consejo de Ministros, han sido adoptadas por los departamentos para sus propias prácticas de contratación y mantenimiento. El objetivo es lograr que los ministerios mejoren el ahorro de energía, reduzcan la generación de residuos y sometan sus decisiones a evaluaciones de impacto <sup>(23)</sup>.

### 3.2.5 *Coordinación entre niveles administrativos*

En el ámbito nacional, las iniciativas de integración ambiental tienen implicaciones a diversos niveles de la administración. Los gobiernos locales y regionales están asumiendo un papel cada vez más importante en la IPA debido a la creciente tendencia a transferir determinadas competencias reguladoras, así como a la función de prestar servicios ambientales clave como el suministro de agua, la recogida y tratamiento de aguas residuales y la gestión de residuos urbanos, ordenación del territorio, conservación de la naturaleza y gestión de algunos recursos naturales <sup>(24)</sup>.

Concretamente, en relación con las ENDS, varios países han establecido sistemas de coordinación entre las autoridades nacionales y territoriales. Suiza cuenta con un Foro de Desarrollo Sostenible, para el intercambio de información y buenas prácticas, con el objeto de adoptar objetivos comunes y coordinar proyectos comunes.

<sup>(23)</sup> OCDE, 2001.

<sup>(24)</sup> OCDE, 2004a.

**Recuadro 3.8 Algunas iniciativas de gestión ambiental**

En 1998 se puso en marcha el proyecto noruego "Estado Verde", destinado a poner sistemáticamente a prueba las mejores vías para integrar las consideraciones ambientales en las actividades del sector público. Diez agencias del sector público han tomado parte en el proyecto. Las medidas adoptadas se aplican en los ámbitos de competencia y de interés de cada agencia, por ejemplo, el consumo de energía, contratación pública, vivienda, transporte, uso de las tecnologías de la información y comunicaciones (TIC) y estrategias de gestión de residuos. Se han producido muchos avances positivos: por ejemplo, los Servicios de Administración del Gobierno han recibido la homologación del Etiquetado Ecológico de Noruega y actualmente pueden utilizar el sello del Cisne Nórdico en sus productos. La Administración Nacional de Ferrocarriles Noruegos y la Dirección de Construcción y Propiedades Públicas colaboran en un sistema de contratación pública ecoeficiente. La Dirección del Petróleo de Noruega ha identificado a las TIC como un medio importante para la reducción del impacto ambiental y ha logrado utilizar soluciones informáticas para reducir las emisiones relacionadas con los desplazamientos y los gastos de desplazamiento.

En Suecia, unas 230 agencias gubernamentales han recibido el encargo de introducir el sistema de gestión medioambiental (SGM) basado en la norma ISO 14001 y el sistema de gestión y auditoría medioambientales de la UE. Las primeras agencias recibieron este encargo en 1996. Las oficinas gubernamentales (es decir, todos los ministerios del gobierno) también están en fase de aplicación de la gestión ambiental. Todas las agencias afectadas tienen la obligación de presentar a sus respectivos ministerios informes anuales sobre los progresos alcanzados. Estos informes proporcionan al Parlamento, al gobierno y a los distintos ministerios información sobre los avances en la aplicación del SGM. La Agencia de Protección del Medio Ambiente presta apoyo a las agencias y realiza un seguimiento del proceso mediante la presentación de un informe anual combinado destinado al gobierno.

El gobierno británico ha elaborado una "nota conjunta sobre las cuestiones ambientales en las adquisiciones", publicada en octubre de 2003, que contiene orientaciones y ejemplos prácticos sobre cómo integrar los objetivos del desarrollo sostenible en las adquisiciones públicas. Su finalidad es aclarar las complejidades del proceso de adquisición para las personas no especializadas en el tema y orientarlas hacia adquisiciones más sostenibles. A partir del 1 de noviembre de 2003, todos los nuevos contratos formalizados por los ministerios del gobierno central deberán contener asimismo normas ambientales mínimas (como la eficiencia energética, el contenido reciclado y la biodegradabilidad), además de la rentabilidad a la hora de adquirir determinados tipos de productos. Las especificaciones de producto pueden encontrarse en una página web y en el informe del Grupo de Contratación Sostenible.

**Fuente:** Ministerio de Medio Ambiente de Noruega, 2001; SWEPA, 2004; Defra, <http://www.sustainable-development.gov.uk/ar2003/02.htm>.

**Recuadro 3.9 La experiencia belga de apoyo a la integración "vertical"**

En Bélgica (Flandes), existe un acuerdo de cooperación entre el gobierno flamenco y las autoridades locales, a fin de mejorar la coordinación entre niveles administrativos. El acuerdo promueve una política ambiental local orientada hacia la sostenibilidad y la integración. Las autoridades locales que suscriben el acuerdo se comprometen a establecer una política (ambiental) local sostenible y a seguir desarrollando su departamento de medio ambiente. A cambio, reciben apoyo financiero. El sistema ha demostrado prestar un gran impulso a la política ambiental local, así como al desarrollo de los conocimientos especializados correspondientes.

Ni siquiera en los casos en que se han realizado cambios en la estructura organizativa para facilitar la coordinación vertical, se han integrado necesariamente los objetivos ambientales o de desarrollo sostenible. Puede deberse en parte a las deficiencias competenciales de las instituciones territoriales, fenómeno habitual en países como la República Checa y Polonia, en los que la descentralización ha implicado importantes responsabilidades adicionales a los niveles inferiores de la administración. La región belga de Flandes ha desarrollado un sistema innovador para reforzar la integración ambiental y la capacidad de desarrollo sostenible en los niveles inferiores (véase el recuadro 3.9).

En Italia, la adopción de una nueva estrategia relativa a las cuestiones ambientales en la planificación regional va en la dirección adecuada, pero su aplicación hará necesario un notable reforzamiento de las capacidades institucionales de ámbito local y regional <sup>(25)</sup>.

También se han formulado estrategias regionales (es decir, de varios países), relativas a los Países Nórdicos y Bálticos. Muchas de las estrategias nacionales de desarrollo sostenible de la UE25 abarcan también las mismas áreas que la EDS de la UE, cuando no contienen referencias expresas a esta última <sup>(26)</sup>.

<sup>(25)</sup> OCDE, 2002e.

<sup>(26)</sup> OCDE, 2004a.

**Recuadro 3.10 Desarrollo de las capacidades dentro de las administraciones: los Países Bajos y el Reino Unido**

El Ministerio de Vivienda, Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de los Países Bajos, en asociación con la Iniciativa Nacional de Desarrollo Sostenible de este país, ha desarrollado un programa de formación destinado a ministerios y agentes implicados en la transición hacia el desarrollo sostenible. El programa abarca aspectos tales como la organización del compromiso en los procesos de transición. Periódicamente organiza consultas entre los ministerios implicados a distintos niveles, además de mantener la comunicación con sectores interesados no gubernamentales.

Los "ministros verdes" del Reino Unido se comprometieron a poner en marcha estrategias de concienciación en materia de desarrollo sostenible antes del 31 de marzo de 2000. Sus departamentos aspiran asimismo a elevar el conocimiento y la aceptación del desarrollo sostenible por parte de su personal: la mayoría utilizan Intranets, póster y folletos para transmitir los mensajes fundamentales; algunos han proclamado "adalides" locales, que ejercen el liderazgo en su ámbito y establecen relaciones entre el equipo central y el conjunto del departamento; unos pocos han comenzado a introducir seminarios periódicos y formación formal, por ejemplo, mediante cursos de orientación de personal.

**3.2.6 Inversión en capacidades y recursos para la IPA**

Las administraciones medioambientales no tienen competencia para establecer y aplicar toda la normativa pertinente o para ejecutar los procedimientos necesarios que permitan culminar eficazmente la integración. En los países de Europa central y oriental, las instituciones responsables de la protección del medio ambiente raramente han tenido la suficiente fuerza como para ejercer algún tipo de influencia sobre los sectores económicos. A principios de la década de 1990, la creación de ministerios de medio ambiente independientes, allí donde no existían, contribuyó a conferir una mayor relevancia al medio ambiente. Sin embargo, estos ministerios en general se consideran aún de perfil "bajo" dentro de la jerarquía ministerial de estos países.

Un factor que ha presionado significativamente hacia el cambio ha sido la necesidad de adoptar la legislación ambiental de la UE, que ha contribuido a dar mayor relevancia al medio ambiente y a destacar sus necesidades en ámbitos de regulación que son competencia de otros ministerios, como la agricultura.

Aparte de generar capacidades suficientes en los ministerios de medio ambiente, hay ejemplos de creación de capacidades orientadas a facilitar la IPA en otros sectores (véase el recuadro 3.10). Sin embargo, al igual que ocurre con la coordinación vertical, se considera que la coordinación intergubernamental en los nuevos y viejos Estados miembros se ve dificultada por la existencia de recursos organizativos o administrativos insuficientes. Por ejemplo, en Bélgica, el personal que trabaja en el desarrollo sostenible adolece de falta de tiempo y de recursos para llevar a cabo estas nuevas tareas, incluidos los oficiales de alto nivel y miembros de la Comisión Interdepartamental. También son conocidos los recortes presupuestarios que han afectado a las instituciones dedicadas al desarrollo sostenible, por ejemplo en los Países Bajos <sup>(27)</sup>.

En general, es poca la información disponible sobre los recursos ambientales necesarios o asignados para la IPA. Identificar cuáles son los recursos ya disponibles para la IPA puede resultar imposible, en especial porque la capacidad medioambiental está distribuida entre departamentos diversos y atendida por personal diferente.

<sup>(27)</sup> OCDE, 2004b.

### 3.3 Evaluación y consultas para reforzar los procesos de política y decisión

#### 3.3.1 Evaluación ex ante de propuestas de política

En los últimos años, los gobiernos de todo el mundo han aplicado diversos procedimientos de evaluación *ex ante* en apoyo de sus políticas. A menudo se trata de variantes de dos enfoques básicos: la evaluación del impacto de la regulación (EIR), que (en su concepto original) trataba de reducir al mínimo la carga reguladora sobre las empresas;

y la evaluación ambiental estratégica (EAE), que trata de garantizar la plena consideración previa de los efectos específicamente ambientales de los planes y programas (y, con menos frecuencia, de las políticas) a fin de que las consideraciones ambientales se concilien, en la medida de lo posible, con otros objetivos sociales y económicos. La EAE es obligatoria en los países de la UE desde mediados de 2004. La EIR y la EAE, además de las evaluaciones de impacto ambiental de proyectos específicos, están reguladas por la Directiva 85/337/CEE.

#### Recuadro 3.11 La evaluación ambiental estratégica (EAE) en los "nuevos" Estados miembros de la UE

La EAE tiene muchos antecedentes en los "nuevos" Estados miembros de la UE. Por ejemplo, la legislación checoslovaca de 1992 ya incluía requisitos para una evaluación ambiental estratégica. En la República Checa, la actual EAE se aplica a varias políticas, concretamente a la política de transportes, energética y agrícola, además de a la documentación de los usos del suelo de grandes unidades territoriales. Eslovaquia también ha heredado la ley checoslovaca. Sin embargo, en 1994 se aprobó una ley especial sobre la evaluación de impacto ambiental (EIA), que define los principios de la EAE aplicados a los documentos estratégicos, en especial de políticas sectoriales, pero también a la documentación de ordenación de usos del suelo de unidades territoriales más grandes y a la formación de asentamientos, tal como especifica la ley.

En Estonia, la Ley de Planificación y Edificación de 1995 exige que las autoridades realicen una evaluación de impacto ambiental de sus planes y programas. El Plan Estratégico para la isla de Naissaar se sometió a una EIA de prueba, que lo convirtió en el equivalente de una EAE. Se consideró que la EAE había sido positiva. Se pensó que había incluido todos los temas pertinentes y que la participación de las partes interesadas desde el principio había sido especialmente beneficiosa, facilitando la prevención de conflictos. Lo que es más importante, se documentaron los hechos en cada fase y se pusieron por escrito todas las conclusiones, etc. Las autoridades quedaron impresionadas por el uso racional del tiempo y de los recursos materiales empleados a lo largo del proceso.

#### Recuadro 3.12 Evaluaciones de impacto en Eslovaquia, Finlandia, los Países Bajos y el Reino Unido

La política reguladora nacional de Finlandia tiene la finalidad de mejorar la calidad de la reciente legislación primaria. Consiguientemente, las directrices para la preparación de propuestas prevén un examen de los recursos económicos y organizativos y de los impactos ambientales, así como de los efectos sobre distintos sectores de la población. En algunos casos, pueden realizarse evaluaciones de impactos humanos, sociales y sanitarios, de los efectos sobre las PYME y la política regional. Actualmente se trabaja en la redacción de instrucciones para evaluar cuestiones relativas a la igualdad entre sexos. Cuando el Ministro sea informado de que una propuesta pueda tener impactos "significativos" será necesaria una EIR ampliada.

En 1989, los Países Bajos ya habían reconocido la necesidad de realizar una evaluación ambiental de las nuevas políticas. Por último, se introdujo la "prueba electrónica" (e-test) en 1995, en paralelo con otra herramienta de evaluación económica: la "prueba de efectos empresariales". Se creó un centro conjunto para ofrecer orientación en la aplicación de estas herramientas.

En el Reino Unido, la Unidad para el Impacto de la Regulación, dependiente del Consejo de Ministros, revisó sus directrices de evaluación de impacto de la regulación con el fin de incluir diversas consideraciones adicionales sobre el desarrollo sostenible entre los impactos reguladores que debían ser objeto de análisis.

En Eslovaquia, el gobierno está obligado a presentar una declaración por cada nueva política de desarrollo con respecto a su compatibilidad con los principios, objetivos y prioridades del ENDS.

**Recuadro 3.13 Consulta al público francés**

En Francia se creó una Comisión Nacional para el Debate Público en 1997. Se trata de un órgano administrativo independiente tripartito, que efectúa una consulta pública en la fase inicial de las propuestas de proyectos de infraestructuras y de cambios en los usos del suelo. Esta consulta pública se ha ampliado en varias ocasiones durante los últimos años, hasta incluir los proyectos legislativos y la formulación de políticas (OCDE, 2005).

Varios países (Bélgica, Finlandia, Francia, Luxemburgo, los Países Bajos, el Reino Unido y Suecia) han ampliado el ámbito de aplicación de los dos sistemas mencionados (EIR y EAE) con objeto de tener en cuenta una mayor diversidad de impactos relacionados con el desarrollo sostenible. En otras palabras, han tratado de incluir una consideración equilibrada de los impactos económicos, sociales y ambientales: un procedimiento a menudo denominado “evaluación del impacto sobre la sostenibilidad” (EIS).

**3.3.2 Procedimientos de consulta y participación**

La consulta pública ha tenido un considerable desarrollo en Europa y se realiza ya en casi todos los países de la OCDE. Cada vez es mayor el número de países que utiliza las consultas en el proceso de formulación de políticas. El marco regulador de la participación y consulta pública se ha reforzado a lo largo de los años, en respuesta a la legislación comunitaria y al Convenio de Aarhus sobre el acceso a la información, la participación pública en las decisiones y el acceso a la justicia, aunque ello es aplicable en gran medida a la aplicación de las políticas y no a su formulación concreta.

También se ha avanzado mucho en lo relativo al acceso a los datos ambientales en poder de las autoridades públicas. Además, las autoridades deben facilitar cada vez más información de acuerdo con el EMAS o la norma ISO 14001.

**3.4 Instrumentos políticos para lograr la IPA**

La política convencional en materia de medio ambiente ha estado dominada por la adopción de normas, tanto “blandas” como “duras”, aunque acompañada con creciente frecuencia por la formulación de requisitos de procedimiento y por planes y programas estratégicos de medio ambiente y desarrollo sostenible. La normativa de la UE en materia de medio ambiente ha influido mucho en las normas nacionales sobre estos temas, tanto en los países de la UE como en los países de la adhesión.

**3.4.1 Mecanismos financieros para apoyar las mejoras ambientales**

Además de los programas de financiación impulsados por la UE, también hay programas y proyectos nacionales de financiación y promoción de determinadas actividades. Aunque la financiación estatal sólo equivale a una parte de la financiación total, puede actuar, no obstante, como importante catalizador para captar otras fuentes de financiación. También se han utilizado inversiones estatales o públicas a título indicativo de tendencias generales de inversión.

Los incentivos financieros con una motivación ambiental tienen por objeto promover el desarrollo y difusión de nuevas tecnologías sostenibles o el suministro de bienes ambientales de carácter público. Como tales, apoyan la “internalización” de los costes y beneficios ambientales. Por otra parte, se examinan con creciente atención las subvenciones cuya motivación es de índole económica y que repercuten negativamente sobre el medio ambiente. La agricultura, el transporte y el sector energético son los principales sectores destinatarios de estas ayudas financieras.

En la V Conferencia Ministerial “Medio Ambiente para Europa”, celebrada en Kiev (marzo 2003), los ministros recomendaron que en los futuros análisis de los resultados medioambientales (EPR) de la OCDE y de la CEPE, entre otros, se analizaran temas de financiación, incluidos la generación y asignación de financiación pública de carácter nacional para el medio ambiente, la posición de los fondos ambientales, los fondos derivados del sector privado, apoyo de donantes, inversiones extranjeras directas, etc.

**3.4.2 Otros instrumentos basados en el mercado**

Durante los 10 últimos años, la política ambiental ha sufrido una gran transformación en Europa por lo que se refiere al uso de otros instrumentos basados en el mercado. Se utilizan más impuestos y tasas ambientales como forma de “fijar precios justos”, de manera que reflejen valores ambientales.

Entre las nuevas aplicaciones cabe mencionar los impuestos sobre el CO<sub>2</sub>, la gestión de residuos en vertederos e incineradoras e impuestos diferenciados para impulsar la rápida penetración en el mercado de los combustibles con bajo contenido de azufre. Los impuestos sobre la gasolina con plomo han contribuido significativamente a la retirada gradual de este combustible de automoción y están siendo progresivamente eliminados de la UE25. Empiezan a ganar terreno los sistemas de tarificación destinados a internalizar los costes externos generados por el uso de las infraestructuras —en virtud de los cuales los conductores son más conscientes de los costes ocasionados a la sociedad—, pese a que la legislación europea no admite la incorporación de los costes ambientales al precio de los peajes.

Los sistemas de comercio de emisiones se han convertido en opciones “*acceptables*”. De hecho, el primer instrumento “*européo*” basado en el mercado es el sistema comunitario de comercio de emisiones de gases de efecto invernadero, iniciado el 1 de enero de 2005. Además, existe una creciente pero lenta tendencia a la reforma fiscal ecológica (RFE), a medida que los países cambian sus bases tributarias, reduciendo los impuestos que gravan las rentas del trabajo y aumentando los que gravan la contaminación, los recursos y los servicios ambientales <sup>(28)</sup>. Las subvenciones cuya motivación es de índole socioeconómica se ven sometidas a examen, cuando se considera que pueden ser perjudiciales para el medio ambiente y frenan el progreso económico.

Un criterio para evaluar la IPA es el grado de internalización de las externalidades ambientales —por ejemplo, los costes de los daños ambientales por una determinada actividad o producto— en los precios de mercado de dicha actividad o producto. De acuerdo con un informe de la AEMA en el que se estudia la aplicación de los impuestos verdes, concretamente en los sectores del transporte, la energía y la agricultura, aunque la mayor parte de la recaudación tributaria ambiental proviene de los impuestos que gravan la energía y el transporte, se observan distintos grados de internalización de los costes externos en los Estados miembros aunque, en general, no son demasiado elevados <sup>(29)</sup>.

Cuando se aplica la tributación ambiental, con frecuencia se diferencian estos impuestos no por su impacto ambiental, sino por la vulnerabilidad

económica de las actividades que gravan. Sin embargo, recientemente han comenzado a aparecer nuevas iniciativas para una mejor determinación de los costes externos.

En Noruega se aplica a los plaguicidas un impuesto diferenciado en función de los riesgos para la salud y el medio ambiente de ciertos grupos de productos vegetales. El impuesto británico sobre los áridos (arena, grava o roca triturada) se ha basado expresamente en los costes sociales de las excavaciones (como las alteraciones del paisaje). Los sistemas austriaco y alemán de tasas al tráfico rodado de camiones pesados, aunque no incluyen expresamente los costes ambientales, contemplan costes externos flexibles con el uso de las carreteras y sus consecuencias ambientales. Londres introdujo una tasa de congestión del tráfico para los vehículos que acceden al centro de la ciudad, obligando a los conductores a pagar por consumir el medio ambiente londinense. Por último, la tasa irlandesa sobre las bolsas de plástico logró reducir de forma drástica su uso y abuso en la recogida de basuras.

### 3.4.3 *La ordenación territorial como instrumento de integración de aspectos sectoriales y ambientales*

La ordenación territorial puede ser un instrumento importante para la IPA a diferentes niveles (local, regional, nacional, sectorial, etc.). Las competencias de la ordenación territorial son muy distintas en cada país, en función de su tipo de ordenación y de su cultura o tradición. Por consiguiente, resulta difícil formular criterios universales para valorar el papel que desempeña la ordenación territorial en la IPA. Sin embargo, la evaluación ambiental estratégica (véase más arriba) pretende integrar los problemas ambientales en el desarrollo de los planes de ordenación y, por lo tanto, ofrecer una orientación útil a efectos de evaluación.

La ordenación territorial puede incorporar varios elementos diferentes, desde planes nacionales exhaustivos y pormenorizados hasta planes sectoriales o de ámbito específico, como los planes de cuenca. También predomina la ordenación litoral, rural o urbana. Cada tipo de plan es una oportunidad para reunir a responsables de órganos reguladores y de decisión de diferentes foros. Por lo general, cuanto más integrado sea el plan, mayor será la posibilidad de que se logre la

<sup>(28)</sup> Eurostat, 2003.

<sup>(29)</sup> AEMA, 2000.

**Recuadro 3.14 La ordenación territorial como instrumento de integración: Eslovenia**

Eslovenia ha elaborado un sistema de ordenación territorial plenamente integrado, tras más de una década de consultas y de preparaciones. Este sistema comprende un plan nacional detallado, planes regionales y planes municipales, que están totalmente integrados en vertical. Todos los planes sectoriales (transporte, energía, agricultura, etc.) han de ser coherentes con el plan general. De este modo se ha creado un mecanismo que garantiza el cumplimiento de los objetivos ambientales fundamentales (por ejemplo, espacios protegidos) y que éstos sean considerados prioritarios dentro de los objetivos de los ministerios sectoriales.

**Fuente:** Farmer, 2004.

IPA. Sin embargo, también puede lograrse la IPA con una estrecha coordinación de planificaciones independientes, y esto es especialmente importante en países grandes o que se organizan conforme a un sistema federal, como es el caso de Alemania.

#### 3.4.4 Instrumentos de gestión ambiental

Los instrumentos de gestión ambiental adoptados en el ámbito de la UE vienen desempeñando una función fundamental a escala nacional, junto con otros sistemas o normas nacionales o internacionales.

Entre estos instrumentos se incluyen el sistema EMAS o las normas ISO que se aplican a las empresas privadas, así como a algunos organismos públicos, y el acceso a la información, la participación y la justicia, en consonancia con el Convenio de Aarhus de la CEPE. Los mecanismos de consulta y de participación asociados a procedimientos de evaluación estratégica, de proyectos y de impacto sobre la sostenibilidad, deberían dar como resultado mejoras concretas.

Las evaluaciones de impacto ambiental de proyectos, reguladas por la Directiva 85/337/CEE, se aplican ya habitualmente en los Estados miembros de la UE15. Se utilizan para evaluar el impacto ambiental de proyectos públicos y privados, desde la fase inicial del proceso. Desde mediados de 2004, los Estados miembros de la UE25 también han de introducir la evaluación ambiental estratégica (EAE) de sus planes y programas. En 2003, se firmó en Kiev un nuevo acuerdo regional relativo a las EAE.

#### 3.4.5 Otros instrumentos para promover la IPA

En casi todos los Estados de la UE15 se han aplicado acuerdos ambientales negociados, especialmente en Alemania, en los Países Bajos y, más recientemente, en el Reino Unido. En los nuevos Estados miembros el número ha sido mucho menor. El reciente auge de

estos acuerdos se ha centrado fundamentalmente en la búsqueda de soluciones para el cambio climático. Las opiniones al respecto son, sin embargo, dispares, considerándose a menudo dichos acuerdos adecuados cuando no se dispone de voluntad política o de información suficiente para adoptar instrumentos "más duros".

### 3.5 Mecanismos de seguimiento y revisión

#### 3.5.1 Informes sobre Estrategias nacionales de desarrollo sostenible

La responsabilidad institucional en la elaboración de informes sobre desarrollo sostenible recae con frecuencia en grupos interministeriales, que realizan informes anuales o periódicos. Algunos países también han instituido procedimientos relativos a evaluaciones independientes; por ejemplo, la Oficina Federal de Planificación de Bélgica realiza informes periódicos de los progresos alcanzados y de la calidad de las políticas del gobierno federal en materia de desarrollo sostenible. Estos informes sirven de base para preparar la siguiente estrategia nacional de desarrollo sostenible.

Las ENDS suelen ir acompañadas de indicadores con el fin de facilitar su seguimiento. Incluyen indicadores básicos y detallados que abarcan las tres "dimensiones" del desarrollo sostenible, pero haciendo hincapié en las cuestiones ambientales. Casi todos los indicadores se refieren a sectores o temas específicos y no ofrecen información sobre las interrelaciones entre las dimensiones social, económica y ambiental, aunque se está trabajando en este sentido<sup>(30)</sup>.

Algunos países, en particular Irlanda e Italia, también están considerando la posibilidad de introducir indicadores agregados como el PIB verde o la huella ecológica<sup>(31)</sup>.

<sup>(30)</sup> Comisión Europea, 2004.

<sup>(31)</sup> Steurer *et al.*, 2004.

### 3.5.2 *Informes de integración de la política ambiental*

Varios organismos internacionales han realizado informes sobre avances en la integración de la política ambiental dentro del ámbito nacional. Desde 1999, la AEMA viene incluyendo informes sectoriales en sus informes principales, además de información específica sobre distintos sectores (véase el apartado 5.5).

Los análisis de los resultados medioambientales (EPR) de la OCDE y la CEPE constituyen actualmente las actividades con mayor esfuerzo sistemático por informar y evaluar la integración de las políticas ambientales y socioeconómicas, aunque abordan el tema desde una perspectiva económica. Los EPR se publican en todos los países de la OCDE, inclusive la UE y los países de la adhesión. En la quinta conferencia ministerial "Medio Ambiente para Europa" (Kiev, marzo 2003) se adoptaron varias recomendaciones relativas a próximas revisiones, indicando que habrían de hacer mayor hincapié en la integración del medio ambiente en todos los niveles de decisión.

La OCDE trabaja en indicadores para determinar la relación entre las actividades ambientales y sectoriales (en especial, el transporte y la agricultura) y utiliza sus indicadores habitualmente en sus análisis de los resultados medioambientales. El informe de la OCDE de 2002 sobre "Indicadores de desacoplamiento" estudia los 31 indicadores que

reflejan el desacoplamiento (la disociación) general entre las presiones ambientales y la actividad económica total en los apartados de cambio climático, contaminación atmosférica, calidad del agua, eliminación de residuos, utilización de materiales y recursos naturales, así como la producción y el consumo en cuatro sectores concretos: la energía, el transporte, la agricultura y la industria manufacturera<sup>(32)</sup>. También se desarrollan indicadores en el proyecto paneuropeo de transporte, salud y medio ambiente de la CEPE (Transport, Health and Environment Pan-European Project, THE-PEP), con especial hincapié en los nuevos Estados independientes y en los países del sureste de Europa.

Existen algunas evidencias de informes sectoriales/ ambientales de ámbito nacional. Por ejemplo, en Eslovaquia se evalúa parcialmente la integración ambiental en el contexto de los informes de integración sectorial elaborados por la Agencia Eslovaca de Medio Ambiente, bajo la supervisión del Ministro de Medio Ambiente. La estructura de estos informes es comparable al "*mecanismo de información sobre transporte y medio ambiente*", realizándose informes sobre el transporte, la energía, la agricultura, el turismo, la industria y la silvicultura. El gobierno danés también ha presentado 14 indicadores fundamentales, que incluyen indicadores de desacoplamiento relativos a los gases de efecto invernadero, a la escorrentía de nutrientes al mar, a las emisiones de compuestos acidificantes y a las emisiones atmosféricas<sup>(33)</sup>.

<sup>(32)</sup> OCDE, 2002d.

<sup>(33)</sup> [http://www.mst.dk/news/pdf/Indikatorrap\\_UK.pdf](http://www.mst.dk/news/pdf/Indikatorrap_UK.pdf).

## 4. Desarrollo de la IPA en la Unión Europea

Desde 1973, la UE contempla la necesidad de abordar la integración del medio ambiente. La IPA ha ido incorporándose progresivamente a los programas de acción de la UE en materia de medio ambiente y se ha convertido en una exigencia del Tratado desde 1987. El Tratado de Ámsterdam de 1997 contribuyó a elevar significativamente la consideración otorgada a la IPA y sembró las semillas para el proceso de integración de Cardiff (iniciado en 1998) que abocó a la adopción por el Consejo de la UE de nueve estrategias de integración sectoriales. Este proceso ha estado regido por ciertas vacilaciones a partir de 2001, año en que se desvió la atención hacia la Estrategia de desarrollo sostenible (EDS) de la UE. Las nueve estrategias sectoriales difieren en cuanto a contenido y calidad y en la actualidad precisan ya de revisión. En 2004 se inició un proceso anual de inventario y se identificaron diversas vías para mejorar las estrategias y el proceso en su conjunto.

La IPA es fundamental para el logro del desarrollo sostenible y aparece recogida, en consecuencia, tanto en la EDS de la UE como en el Libro Blanco de la gobernanza europea. La dimensión ambiental se añadió asimismo a la Estrategia de Lisboa orientada a impulsar la competitividad, el empleo y el crecimiento de Europa en un plazo de diez años. En las cumbres anuales de primavera se revisan los progresos alcanzados por ambas estrategias teniendo en cuenta, entre otras cosas, el inventario de Cardiff. Pero las oportunidades que presenta el mecanismo de revisión anual no han sido suficientemente aprovechadas. El Sexto programa de acción en materia de medio ambiente y sus Estrategias temáticas deberían fomentar la formulación de objetivos y políticas ambientales con un planteamiento más holístico para gestionar el medio ambiente de la UE, efectuando así una contribución importante a las iniciativas de integración.

La difusa relación entre estos diversos marcos estratégicos y el predominio político de la Estrategia de Lisboa han situado la Estrategia de desarrollo sostenible y el mensaje de integración ambiental en un segundo plano. Para la EDS de la UE y para el proceso de Cardiff sería beneficioso delimitar con más claridad las funciones y competencias necesarias para llevarlas a cabo, así como contar con una dirección de alto nivel más coherente. Convendría obtener más partido de las oportunidades de participación del Parlamento Europeo y crear un consejo asesor de la UE en materia de medio ambiente o desarrollo sostenible.

Se ha intentado una mayor aproximación entre las instituciones comunitarias y sus respectivos departamentos, incluida la creación de unidades de medio ambiente en determinadas Direcciones Generales (DG) de la Comisión y la reorientación de algunas DG con el fin de abordar determinados problemas de una manera más integrada (por ejemplo, el desarrollo rural y los asuntos marítimos). El trabajo sobre Estrategias temáticas ambientales facilita nuevas colaboraciones interdepartamentales, además de implicar a otras partes interesadas externas. Los Estados miembros también están participando en las estrategias temáticas y en otros grupos y redes como el Grupo Común de Expertos en Transporte y Medio Ambiente y la Red de la Diplomacia Verde. Se está explorando también la utilización del "*método abierto de coordinación*" en política ambiental, inicialmente en el marco del plan de acción de las tecnologías ambientales. Todo ello deberá reforzar la implicación de los Estados miembros en la IPA.

Los conocimientos sectoriales/ambientales especializados se han ampliado en la DG de Medio Ambiente y en las DG sectoriales. Cabe estudiar nuevos aumentos de la capacidad institucional de apoyo a la IPA. La Comisión Europea y otros organismos comunitarios se encuentran en la fase de aplicación del EMAS a sus actividades, que ha de reforzar sus sistemas internos de gestión en favor de la IPA y servir de modelo a los Estados miembros.

El sistema de planificación anual y plurianual de la UE ofrece un importante potencial para la integración ambiental en la Comisión y en el Consejo. Lo mismo cabe decir de los ciclos de planificación presupuestaria y de las auditorías.

Las instituciones han desarrollado procedimientos más o menos eficaces para favorecer la coherencia general del proceso de decisión. Además, la Comisión ha incorporado un sistema de evaluación de impacto *ex ante* para los principales documentos de la Comisión, que permite prestar más atención a la dimensión ambiental de las decisiones adoptadas y a los aspectos sociales y económicos, aparte de mejorar el proceso de consulta. Las deficiencias del sistema deben corregirse por medio de un proceso de "*aprendizaje práctico*".

Hay posibilidades de hacer mayor uso de los instrumentos de regulación disponibles, además de las medidas convencionales de "*mando y control*", a fin de favorecer la IPA en la ejecución de las políticas por parte de los Estados miembros. Existen oportunidades en el ámbito de la financiación, la fiscalidad y el fomento de la ordenación territorial.

Se ha establecido la revisión anual de la Estrategia de Lisboa (el "*informe de primavera*") como mecanismo para revisar la EDS. No obstante, los informes de primavera tienden a tratar las cuestiones ambientales como problemas secundarios, a renglón seguido de las cuestiones prioritarias que son el crecimiento y la competitividad. La reciente revisión intermedia de la Estrategia de Lisboa ha vuelto a dejar en un segundo plano las cuestiones ambientales. La revisión de la EDS actualmente en curso (que ha de concluirse en 2005) es una oportunidad para corregir este desequilibrio.

Se ha iniciado el inventario anual de Cardiff, que servirá de base para la revisión anual de la política ambiental y para los informes de primavera. La Comisión ha declarado su intención de desarrollar, a lo largo de 2005, un marco de trabajo y directrices comunes, que determinen posibles criterios de control y revisión de las estrategias y que actualicen los contenidos de dichas estrategias.

## 4.1 Compromiso político y visión estratégica

Ya en 1973, la Comisión reconoció la necesidad de prestar atención a las cuestiones ambientales en todos "los procesos de planificación técnica y toma de decisiones" a escala nacional y comunitaria <sup>(34)</sup>. La IPA mereció más atención en un informe de la Comisión de 1980 <sup>(35)</sup>, y en posteriores programas de acción de la UE en materia de medio ambiente (PMA).

El continuado interés de la UE en la IPA se justifica por diversas razones. Una es la existencia de fuertes movimientos ecologistas en varios Estados miembros y la consiguiente aparición de políticas y programas ambientales comunitarios cada vez más elaborados. Además, la UE se ha centrado tradicionalmente en el apoyo a la producción agrícola y el impulso al comercio interior e internacional, dotados ambos de un gran potencial de impactos ambientales. Todo el proceso de decisión y administrativo de la UE fue deliberadamente compartimentado, con la Comisión, el Consejo y el Parlamento estructurados bajo criterios estrictamente sectoriales.

### 4.1.1 Tratado CE: artículo 6

La IPA fue formalmente aceptada como principio comunitario en virtud del Acta Única Europea de 1986. El Tratado de Ámsterdam de 1997 otorgó una relevancia muy superior al principio de integración, además de establecer un vínculo explícito entre la integración y el desarrollo sostenible. En la actualidad, el artículo 2 del Tratado fija el desarrollo sostenible como uno de los objetivos principales de la CE, seguido por el artículo 6, en el que se establece específicamente que "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 (...) en particular con objeto de fomentar un desarrollo sostenible". La nueva Constitución Europea, en

caso de ser ratificada por los 25 Estados miembros, mantendrá este principio, pero trasladándolo a la última sección del Tratado.

### 4.1.2 Estrategias de integración sectorial: el proceso de Cardiff

En 1998, en la cumbre de Cardiff, los Jefes de Estado y de Gobierno instaron a que en todos los Consejos de Ministros relevantes se formularan estrategias de integración ambiental en todos los ámbitos cubiertos por sus respectivas competencias. Los avances en la aplicación de las estrategias habrían de ser supervisados a la luz de las orientaciones de la Comisión y sirviéndose de indicadores. Todas las Presidencias del Consejo de la UE desde 1997 hasta 1999 han contribuido a impulsar el proceso. La Comisión ha participado en la formulación y revisión de las estrategias mientras que el Parlamento ha intervenido en casos más específicos.

Son nueve los Consejos sectoriales implicados: Agricultura, Transporte y Energía, Desarrollo, Mercado Interior e Industria, Pesca, Asuntos Generales y Ecofin (en el que predominan los ministros de asuntos económicos y financieros). Las dos últimas estrategias se completaron en marzo de 2002. Es importante señalar que están en curso actividades de integración al margen de los nueve sectores "de Cardiff", como por ejemplo el empleo, la investigación y el turismo.

La revisión de 2001 (tabla 4.1) puso de manifiesto que las estrategias sectoriales variaban en cuanto a contenidos y calidad. Aunque tendían a reconocer la necesidad de realizar cambios normativos, no contemplaban la adopción de medidas dentro de unos plazos acordados. Evidenciaban asimismo una tendencia a hacerse eco de posiciones políticas consensuadas en la UE, en lugar de reflejar visiones del desarrollo sostenible a largo plazo <sup>(36)</sup>.

<sup>(34)</sup> Lenschow, 2002b.

<sup>(35)</sup> Comunicación (COM(80) 222) sobre los avances del Programa de acción en materia de medio ambiente.

<sup>(36)</sup> Fergusson *et al.*, 2001; Kraemer *et al.*, 2001; SERI, 2000.

**Recuadro 4.1 Hitos principales en la formulación de estrategias de integración ambiental de la UE**

Octubre de 1997, Consejo Europeo de Ámsterdam: firma del Tratado de Ámsterdam, que incluye el artículo 6 sobre integración ambiental.

Diciembre de 1997, Consejo Europeo de Luxemburgo: se solicita a la Comisión que formule la estrategia de integración del medio ambiente en otros ámbitos de regulación.

Junio de 1998, Consejo Europeo de Cardiff: presentación de la Comunicación de la Comisión sobre "colaboración para la integración" (COM(1998) 333). Los Jefes de Estado y de Gobierno pusieron en marcha el proceso de integración ambiental de Cardiff, dando paso a una primera ola de tres Consejos de Ministros (Transporte, Energía y Agricultura) encargados de formular estrategias de integración y del seguimiento de los progresos realizados, basándose en las orientaciones de la Comisión y utilizando indicadores. Las principales propuestas de la Comisión han de ir acompañadas de una evaluación de su impacto ambiental.

Diciembre de 1998, Consejo Europeo de Viena: segunda ola de Consejos (Mercado Interior, Industria y Desarrollo) y solicitud a la Comisión para que elabore un informe sobre evaluaciones ambientales de las principales propuestas normativas en junio de 1999 y un informe coordinado sobre indicadores en diciembre de 1999.

Mayo de 1999, Documento de trabajo de la Comisión para el Consejo Europeo de Colonia "Integración de la política ambiental" (SEC(1999) 777).

Junio de 1999, Consejo Europeo de Colonia: tercera ola de Consejos (Pesca, Ecofin y Asuntos Generales); solicitud de un informe sobre integración en 2000.

Diciembre de 1999, Consejo Europeo de Helsinki: presentados los informes de la Comisión sobre avances de la integración (SEC(1999) 1941) e indicadores (SEC(1999) 1942). Presentadas las Estrategias definitivas de transporte, agricultura y energía.

2001, Consejo Europeo de Gotemburgo: petición de finalización y posterior desarrollo de las Estrategias sectoriales, para llevarlas a la práctica lo antes posible y presentar sus resultados antes del Consejo Europeo de primavera de 2002. El Secretario General del Consejo pidió que se presentaran sugerencias detalladas, entre otras cuestiones, sobre una coordinación eficaz entre diferentes Consejos de Ministros.

Marzo de 2002, Consejo Europeo de Barcelona: se observa que el Ecofin y el Consejo de Asuntos Generales han adoptado sus estrategias y que el Consejo de Pesca ha adoptado las medidas necesarias para la integración.

Marzo de 2003, Consejo Europeo: referido al reforzamiento del proceso de Cardiff, con la formulación de objetivos de disociación generales y sectoriales, además de mejorar los indicadores estructurales relacionados con el medio ambiente, realizar un seguimiento de los avances e identificar las mejores prácticas. La Comisión ha de realizar un inventario anual del proceso de Cardiff. La *"hoja de ruta de la Presidencia para los trabajos consecutivos a las conclusiones del Consejo Europeo de Gotemburgo"* debe ser objeto de actualización y revisión anual y utilizarse como instrumento de aplicación práctico y dinámico, con una visión clara de los objetivos, metas y responsabilidades respectivas.

Junio de 2004, Informe de inventario de la Comisión: primer informe de inventario anual publicado por la Comisión.

Si bien el proceso mereció una notable atención durante la Presidencia sueca en el primer semestre de 2001 <sup>(37)</sup>, a partir de entonces su evolución ha resultado más vacilante.

Las estrategias han ido seguidas de un acuerdo sobre el Sexto programa de acción en materia de medio ambiente, la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible y las reformas de políticas sectoriales

fundamentales de la UE, en particular las políticas agrícola, pesquera, de transporte y de desarrollo regional.

El primer inventario anual de la Comisión sobre la aplicación de las estrategias en 2004 concluyó que el proceso de Cardiff ha contribuido a que en algunos sectores se hayan registrado mejoras concretas <sup>(38)</sup>. *"No obstante, los compromisos ambientales todavía deben*

<sup>(37)</sup> IEEP, 2001.

<sup>(38)</sup> Comisión Europea, 2004c.

**Tabla 4.1 Estrategias de integración de Cardiff: situación a 1 de junio de 2001**

Criterios de análisis estratégico	Consejos de la primera ola			Consejos de la segunda ola			Consejos de la tercera ola		
	Agricultura	Energía	Transporte	Desarrollo	Industria	Mercado interior	Ecofin	CAG	Pesca
Contenido de la Estrategia									
Fundamentos científicos y de investigación para formular el problema	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Formulación del problema	•	⊙	⊙	•	●	⊙	•	•	•
Evaluación de riesgos y valoración de opciones	—	—	•	—	—	•	—	—	—
Fines / objetivos / principios básicos	⊙	⊙	●	⊙	⊙	⊙	•	•	⊙
Objetivos	•	—	⊙	—	—	•	—	—	•
Medidas / acciones, inclusive más allá de los compromisos adquiridos	⊙	⊙	⊙	⊙	⊙	⊙	•	⊙	⊙
Reconocimiento de la dimensión extracomunitaria/mundial	•	•	⊙	⊙	⊙	•	⊙	⊙	⊙
Referencia a otras agendas de políticas comunitarias/internacionales	⊙	⊙	⊙	⊙	●	•	•	⊙	⊙
Implicaciones de recursos disponibles	—	—	•	⊙	⊙	•	•	—	—
Plazos	⊙	⊙	⊙	•	•	•	•	•	—
Características de procedimiento									
Funciones y responsabilidades de aplicación	⊙	●	•	⊙	⊙	⊙	⊙	⊙	•
Sistemas de seguimiento y revisión	⊙	⊙	●	⊙	•	•	●	•	—
Indicadores: alcance y naturaleza	⊙	⊙	●	•	⊙	⊙	⊙	•	•
Mecanismos/requisitos de elaboración de informes	•	⊙	⊙	⊙	•	•	•	—	—
Hitos para el futuro	•	●	⊙	•	•	•	⊙	•	•

Fuente: Wilkinson *et al.*, 2002.

Clave: — No tratado

• Escasa atención a este aspecto

⊙ Cierta atención para desarrollar este aspecto, pero aún incompleto

● Tratamiento relativamente completo de este aspecto

en gran medida traducirse en resultados concretos para el medio ambiente". Además, la Comisión constató en su inventario los siguientes problemas:

- incoherencias entre estrategias: varían desde conjuntos de compromisos ambientales plenamente desarrollados hasta meras declaraciones de intenciones;
- falta de compromiso político: algunos parecen haber considerado el proceso como un ejercicio de prueba y su desarrollo parece haber variado en función del compromiso de las Presidencias con la integración;
- mecanismos de realización, aplicación y revisión: muchos Consejos parecen haber interpretado Cardiff como un ejercicio único y nada más, siendo escasas las estrategias que incorporan planes de revisión periódica;
- prioridades y enfoques más claros: muchas Estrategias no establecieron claramente las áreas prioritarias de actuación;
- enfoque estratégico de futuro: los pasos más significativos son respuestas a situaciones de crisis, en lugar de estrategias de integración; prestar más atención al enfoque estratégico elevaría la rentabilidad de la integración ambiental.

El proceso de integración de Cardiff está considerado una herramienta de política ambiental innovadora y ambiciosa <sup>(39)</sup>. Las consideraciones ambientales se han afianzado en la agenda de otras formaciones del Consejo, además de involucrar a las respectivas Direcciones Generales de la Comisión. Se ha promovido un mayor conocimiento y concienciación de las cuestiones ambientales en varios ámbitos de regulación sectorial y se ha alentado un importante proceso de aprendizaje. Se han fomentado mecanismos y procedimientos de integración en la UE y en sus Estados miembros.

#### 4.1.3 La estrategia de desarrollo sostenible (EDS) de la UE y la Estrategia de Lisboa

##### *La Agenda de Lisboa*

En 2000, el Consejo Europeo de Lisboa estableció una estrategia para la UE a 10 años. El objetivo es convertir a la Unión Europea en la economía del conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, que disfrute del pleno empleo y de una cohesión económica y social fortalecida <sup>(40)</sup>.

##### *La EDS de la UE*

Tomando parcialmente como base una propuesta de la Comisión <sup>(41)</sup>, el Consejo Europeo de Gotemburgo alcanzó un acuerdo sobre los elementos que habrían de conformar la estrategia de desarrollo sostenible en junio de 2001 <sup>(42)</sup>. Como la mayoría de los países europeos, la UE formuló su estrategia como aportación a la Cumbre Mundial de Johannesburgo sobre el Desarrollo Sostenible. La función de coordinación de la EDS fue atribuida al Consejo de Ministros (Asuntos Generales). Las cumbres anuales de primavera tienen por misión ofrecer orientación política con el fin de promover el desarrollo sostenible en Europa.

La EDS de la UE se centra en cuatro cuestiones ambientales fundamentales: combatir el cambio climático, garantizar un transporte sostenible, hacer frente a los riesgos para la salud pública y gestionar más responsablemente los recursos naturales. Establece asimismo un vínculo con las estrategias nacionales de desarrollo sostenible, así como con los planes para introducir evaluaciones de impacto de la sostenibilidad de las principales propuestas políticas. En el curso de ejecución de la estrategia, se solicitó al Consejo que examinase la propuesta de la Comisión, el Sexto programa de acción en materia de medio ambiente y las Estrategias de integración de Cardiff.

<sup>(39)</sup> Wilkinson *et al.*, 2002.

<sup>(40)</sup> [http://europa.eu.int/comm/lisbon\\_strategy/index\\_en.html](http://europa.eu.int/comm/lisbon_strategy/index_en.html).

<sup>(41)</sup> Mayo 2001, COM(2001) 264.

<sup>(42)</sup> [http://europa.eu.int/comm/sustainable/pages/strategy\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/sustainable/pages/strategy_en.htm).

### *La dimensión externa de la EDS*

En mayo de 2002, el Consejo de Ministros de Desarrollo añadió una dimensión externa a la Estrategia de desarrollo sostenible de la UE, conforme a la Comunicación de la Comisión titulada “*Hacia una asociación global en favor del desarrollo sostenible*”<sup>(43)</sup>. En la cumbre de primavera de Barcelona en 2002 se introdujeron algunas mejoras en el texto de Gotemburgo. La EDS ya se interpreta a raíz de los compromisos adquiridos en la Cumbre Mundial de 2002 sobre el Desarrollo Sostenible (Johanesburgo).

### *Evaluación de avances*

En el momento de adoptar la EDS, el Consejo de Gotemburgo añadió una dimensión ambiental a la Estrategia de Lisboa, iniciativa que debería dar la oportunidad de seguir impulsando tanto el DS como la IPA. Pero no está claro que se hayan aprovechado las oportunidades que abría la Estrategia de Lisboa para hacer operativo el desarrollo sostenible<sup>(44)</sup>.

Ha habido pocos intentos de evaluar la EDS de la UE, su aplicación o su efectividad en relación con la integración de la política ambiental. Y los que se han llevado a cabo hablan del “*rompecabezas estratégico*” que supone la estrategia y de la consiguiente dificultad que implica lograr la participación de los ciudadanos y de otras partes interesadas<sup>(45)</sup>. Sería posible concretar más las relaciones entre la Estrategia de Lisboa y la EDS. En 2005 habrían de estar concluidas importantes revisiones de la EDS y de la Estrategia de Lisboa.

#### **4.1.4. Sexto programa de acción en materia de medio ambiente (6PAMA) y Estrategias temáticas**

Los programas de acción en materia de medio ambiente (PAMA) de la UE recogen propuestas específicas de la legislación ambiental que la Comisión tiene previsto presentar y comentan en términos generales la forma, el contenido y la orientación de la política ambiental de la UE.

### *Tercer PAMA (1982-86)*

El Tercer PAMA otorgaba a la integración el primer puesto en su lista de temas declarados de interés.

### *Cuarto PAMA (1987-91)*

El cuarto programa (1987-91) proponía el desarrollo de procedimientos y prácticas internos para asegurar la presencia automática de la IPA en relación con otros ámbitos políticos.

### *Quinto PAMA (1992-2000)*

El Quinto PAMA (1992-2000) prestaba especial atención a cinco sectores: agricultura, energía, industria, turismo y transporte<sup>(46)</sup>. Un informe de los avances de ejecución del Quinto PAMA realizado por la Comisión en 1994 señalaba la “falta de voluntad para integrar adecuadamente las consideraciones relativas al medio ambiente y al desarrollo sostenible en la formulación de otras políticas”<sup>(47)</sup>.

### *Sexto PAMA (2002-12)*

El Sexto PAMA (2002-12) se centra en cuatro cuestiones prioritarias: cambio climático, naturaleza y biodiversidad, medio ambiente y salud, y recursos naturales y residuos. Propone varios enfoques estratégicos, incluida la integración del medio ambiente en otras políticas comunitarias. Tanto las estrategias de integración de Cardiff como la EDS de la UE deben ser informadas por el Sexto PAMA.

El Sexto PAMA adopta un enfoque más temático que sectorial de las cuestiones medioambientales, con una serie de estrategias temáticas que encontrarán desarrollo para mediados de 2005. Las estrategias temáticas cubrirán el suelo, el medio ambiente marino, los plaguicidas, la calidad del aire, el medio urbano, la gestión de los recursos naturales y la prevención y reciclado de residuos. Un plan de acción sobre medio ambiente y salud y la estrategia sobre biodiversidad están siendo abordados como estrategias temáticas.

No está claro de qué modo se relacionarán las estrategias temáticas y su aplicación con las actuales Estrategias de integración de Cardiff y la EDS de la UE, ni tampoco cómo se relacionarán éstas con las “megaestrategias”, incluidos los propios Tratados de la UE, la agenda de gobernanza europea y la Estrategia de Lisboa (figura 3).

<sup>(43)</sup> COM(2002) 82 final.

<sup>(44)</sup> CESE, 2003.

<sup>(45)</sup> Baldock, 2002; EEAC, 2003.

<sup>(46)</sup> Haigh, 2003.

<sup>(47)</sup> COM (94) 453.

## 4.2. Cultura y prácticas administrativas

### 4.2.1 Liderazgo y coordinación intergubernamental

La EDS de la UE y las Estrategias de integración de Cardiff constituyen un importante marco estratégico para la integración. Pero el proceso de Cardiff en particular se ha visto debilitado por los cambios de Presidencias y su diferente interés en la integración y el desarrollo sostenible, así como por la deficiente definición de competencias, ejemplificada en el caso de la Comisión y del Consejo, por la coordinación dentro del Consejo y por los problemas de dirección <sup>(48)</sup> <sup>(49)</sup>.

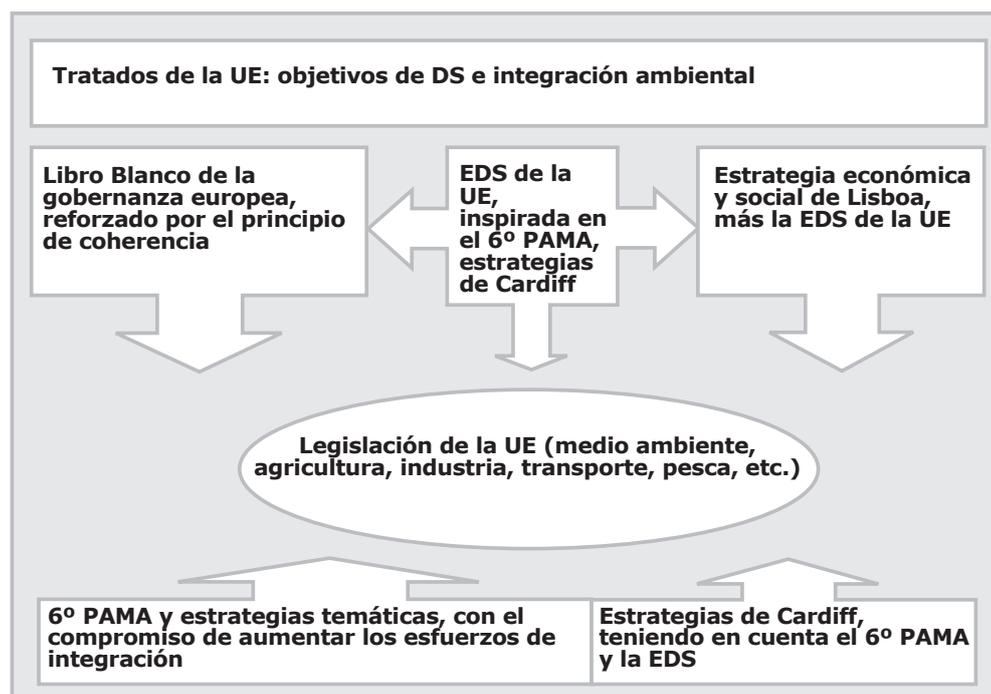
A la cumbre de primavera se le asigna una competencia ambiental en la orientación y revisión de la EDS de la UE, pero, en la práctica, las prioridades políticas tienden a centrarse en la agenda social y económica de la Estrategia de Lisboa. El Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores tiene asignado un papel de coordinador, pero no ha destacado por su labor de fortalecimiento de la EDS de la UE. En la Comisión, han sido el Presidente y el Secretario General quienes han asumido formalmente la responsabilidad del proceso de la EDS de la UE, con la aportación de la

DG de Medio Ambiente por lo que a la dimensión ambiental del proceso se refiere.

El proceso de integración de Cardiff ha dependido de las prioridades fijadas por las Presidencias semestrales del Consejo, es decir, por las cambiantes prioridades de una sola de las instituciones de la UE. La responsabilidad de formular cada estrategia ha recaído en los propios Consejos sectoriales, frecuentemente respaldados por los departamentos paralelos de la Comisión. El Consejo de Ministros de Medio Ambiente y la DG de Medio Ambiente no han ejercido una función explícita en la supervisión del proceso, aunque ésta última trabaja actualmente en su inventario anual de los avances realizados. El inventario del proceso de Cardiff de 2004 mencionaba deficiencias de liderazgo y recomendaba que la Comisión aportase sugerencias para mejorar la coordinación y supervisión del proceso, aunque se abstuvo de proponer vías para mejorar la dirección activa.

Los acuerdos institucionales tanto para la EDS de la UE como para las Estrategias de integración de Cardiff han carecido, sobre todo, de claridad, a la vez que las capacidades del Consejo de Medio Ambiente y de la DG de la Comisión para "hacer cumplir" las responsabilidades eran limitadas. Entre tanto,

**Figura 3: Marco estratégico de la UE para la integración ambiental y el desarrollo sostenible**



<sup>(48)</sup> Wilkinson *et al.*, 2002.

<sup>(49)</sup> Comisión Europea, 2004c.

el Parlamento Europeo no ha tenido una especial intervención en este ámbito y, al contrario que en el ámbito nacional, no existe ningún consejo asesor independiente en materia de medio ambiente o desarrollo sostenible u órgano similar que se ocupe del seguimiento y revisión de los avances realizados en las cuestiones de integración y DS <sup>(50)</sup>.

#### 4.2.2 *Coordinación de intereses ambientales y sectoriales específicos*

Se han puesto en marcha algunas medidas operativas en la UE para ayudar a “derribar los muros” entre departamentos ambientales y sectoriales específicos, en favor de la integración medioambiental. Varias Direcciones Generales (DG) sectoriales de la Comisión cuentan ya con unidades dedicadas al medio ambiente y/o al desarrollo sostenible, incluidas las DG competentes en el ámbito de la empresa, desarrollo, transporte, energía, pesca y agricultura. Dos DG han asumido además una misión más orientada a cuestiones concretas: la DG de Agricultura y Desarrollo Rural, y la DG de Pesca y Asuntos Marítimos.

En el Consejo se han celebrado reuniones formales e informales para apoyar una colaboración más estrecha entre los funcionarios de medio ambiente y los de otros ámbitos. Los funcionarios de medio ambiente han asistido en ocasiones a reuniones del Consejo no ligadas al medioambiente.

Las estrategias temáticas ambientales enmarcadas en el Sexto PAMA crean nuevos escenarios institucionales para avanzar en la agenda de integración, ya que agrupan a las partes interesadas, a la comunidad científica y a diferentes DG en la definición de los problemas y en la formulación de opciones políticas adecuadas. Algunos grupos de trabajo de las estrategias temáticas están presididos por las DG sectoriales.

El hecho de que las Estrategias temáticas se orienten a los temas ambientales más que a los sectoriales otorga a la DG de Medio Ambiente un papel más importante en cuestiones de integración, que en muchos aspectos complementa el “enfoque más descentralizado” adoptado en el proceso de integración de Cardiff. Las Estrategias temáticas también exigen una intensa implicación de los Estados miembros, especialmente en relación con las políticas que regulan el suelo y el entorno urbano, donde la participación de la UE es muy limitada. En

consecuencia, constituyen una oportunidad para la integración de ambas a través de distintos sectores y distintos niveles gubernamentales.

Otros ejemplos de mecanismos de integración nacional y comunitaria son:

- El Grupo Común de Expertos en Transporte y Medio Ambiente, constituido por la Comisión en 1997. Está formado por un experto en transporte y un experto en medio ambiente de cada Estado miembro. Este grupo asesora a la Comisión en relación con la estrategia de integración de transporte y medio ambiente.
- La Red de Diplomacia Verde, una red informal de expertos en medio ambiente de los Ministerios de Asuntos Exteriores constituida en 2003. Su objetivo es promover el uso de los amplios recursos diplomáticos de la UE (misiones diplomáticas y oficinas de cooperación para el desarrollo) en favor de los objetivos ambientales. Esta red también tiene la misión de analizar cómo integran los ministerios de asuntos exteriores las cuestiones ambientales en sus procesos de trabajo a todos los niveles, incluidos los aspectos organizativos y de procedimiento.

Muchos consideran que estas iniciativas suponen importantes avances a favor de la integración, pero aún queda un amplio margen para el desarrollo de mecanismos que coordinen las iniciativas tanto europeas como nacionales de integración del medio ambiente <sup>(51)</sup>. Se está explorando la función del método abierto de coordinación en la política medioambiental —que implica la coordinación de las iniciativas nacionales más que la imposición de requisitos legales a los Estados miembros— en relación con el plan de acción de tecnologías ambientales <sup>(52)</sup>.

#### 4.2.3 *Planificación, presupuestos y auditorías*

Existe un margen muy amplio para vincular los compromisos estratégicos asumidos sobre desarrollo sostenible o integración de políticas a los ciclos anuales o plurianuales de las políticas: un hecho tanto más relevante cuando se identifican varios grupos de objetivos estratégicos ‘en liza’, como en el caso de la EDS de la UE y la Estrategia de Lisboa. Pero en la actualidad hay muy poca coordinación entre la EDS de la UE y las estrategias de integración,

<sup>(50)</sup> EEAC, 2003.

<sup>(51)</sup> Kraemer *et al.*, 2003.

<sup>(52)</sup> Comisión Europea, 2003.

por una parte, y los nuevos procesos de planificación plurianual de la política estratégica de la Comisión y del Consejo, por otra (véase el recuadro 4.2).

El programa de trabajo de la Comisión para 2003 omitía toda referencia específica a la necesidad de impulsar las estrategias sectoriales de integración ambiental, limitándose simplemente a formular medidas para *“garantizar la sostenibilidad y coherencia dentro de y entre una serie de políticas interiores y exteriores clave (...), así como un seguimiento eficaz de las conclusiones de Gotemburgo”*. La Comisión también reconocía la necesidad de una aplicación coherente e integrada de las prioridades consensuadas por todas las instituciones europeas. A este fin, el programa de trabajo de 2003 incluía el *“diálogo estructurado”* sobre prioridades políticas con el Consejo y el Parlamento Europeo.

Las futuras prioridades ambientales indicadas en el marco de la EDS de la UE pueden, simultáneamente, ser tenidas plenamente en cuenta en los ciclos paralelos de planificación y programación estratégica, tanto en la Comisión como en el Consejo<sup>(53)</sup>, lo que también es aplicable a los ciclos de planificación presupuestaria. La planificación de gastos de la UE está recogida en las perspectivas financieras a siete años (por ejemplo, la *“Agenda 2000”*) y consensuada a nivel político por los Jefes de Estado y de Gobierno, determinándose límites máximos de gasto para un amplio espectro de políticas. De acuerdo con el artículo 3 del Sexto PAMA, sus objetivos habrán de tenerse en cuenta en el momento de revisar las perspectivas financieras de los instrumentos financieros de la Comunidad. Uno de los principales epígrafes de las perspectivas

financieras propuestas para el período 2007-13 es el *“desarrollo sostenible”*, aunque muchas de las prioridades recogidas en este epígrafe corresponden a los objetivos de crecimiento y competitividad de la Estrategia de Lisboa.

Otro ámbito que también presenta márgenes para introducir mejoras es el de la auditoría. Los informes del Tribunal de Cuentas de la UE han aportado valiosa información sobre los aspectos ambientales de los programas de gasto de la UE u otras líneas presupuestarias. Pero lo que los informes analizan habitualmente es el cumplimiento de las normas concretas relativas a gastos, no los objetivos generales de la UE, como los establecidos en los Tratados de la UE o en el derecho derivado de la UE en materia de medio ambiente. En consecuencia, la contribución del Tribunal tiende a limitarse a la evaluación de políticas que ya se han tornado *“verdes”*, como los programas de desarrollo rural o el Fondo de Cohesión.

#### 4.2.4 *Inversión en capacidades y recursos institucionales de la UE para la IPA*

Es importante asignar recursos para apoyar los planes de integración ambiental o de desarrollo sostenible. Además de las unidades para el medio ambiente ya constituidas en las Direcciones Generales sectoriales, se han ampliado los conocimientos sectoriales especializados en la DG de Medio Ambiente. Esta DG tiene ya personal trabajando a jornada parcial o completa en agricultura, pesca, comercio, desarrollo, industria, economía, transporte, etc. Incrementar aún más la capacidad para manejar la integración

#### **Recuadro 4.2 Reformas de la gobernanza europea: hacia una planificación estratégica**

Durante el mandato de la Comisión Prodi (2000-04), se han introducido varios cambios estratégicos, en particular relacionados con la estructura de gobernanza de la UE. Entre ellos se encuentra el Libro Blanco sobre la gobernanza europea<sup>(54)</sup> y las discusiones sobre el *“futuro de Europa”* que llevaron a la redacción del proyecto de Constitución Europea. Además de estas iniciativas destacadas, se ha producido una revolución silenciosa en la gestión estratégica y coordinación de las actividades de la Comisión y el Consejo. Se han introducido nuevos ciclos de planificación y programación estratégica de la Comisión, que han generado programas legislativos y de trabajo. El plan de acción sobre una *“mejor regulación”* ha tratado de mejorar la eficiencia de las intervenciones comunitarias, impulsando la introducción de nuevos procedimientos de evaluación de impacto.

Además, se acordaron cambios en el Consejo en la cumbre de Sevilla, que han adjudicado formalmente un papel de coordinación estratégico y más destacado al Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores. A este Consejo también se le ha otorgado la responsabilidad de formular programas de operación estratégicos y anuales.

<sup>(53)</sup> Wilkinson *et al.*, 2002.

<sup>(54)</sup> Comisión Europea, 2001a.

medioambiental podría redundar en una mejora de la coordinación y las consultas.

Las estrategias de integración de Cardiff no satisfacen las necesidades de recursos que exige la viabilidad de la estrategia <sup>(55)</sup>. Una excepción es la estrategia de integración del Consejo de Ministros de Desarrollo, en la que se señala la necesidad de garantizar a los servicios de la Comisión la capacidad necesaria para una integración ambiental eficiente tanto en Bruselas como en las delegaciones, mediante la asignación de recursos humanos adecuados, así como la formación, el intercambio de conocimientos y el empleo adecuado de mecanismos de retroalimentación.

#### 4.2.5 Administración verde y gestión ambiental

El sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales (*eco-management and audit scheme*, EMAS) es una herramienta de gestión para las administraciones públicas y también para las empresas privadas (Reglamento (CE) nº 761/2001). El EMAS cubre no sólo la gestión interna sino efectos indirectos como los relacionados con los servicios financieros o administrativos y de planificación. Cabe interpretar, por tanto, que el certificado EMAS es reflejo cuando menos de la ambición de integrar las cuestiones ambientales dentro del sistema de gestión interna de la administración.

El objetivo de la Comisión Europea es obtener el registro en EMAS en dos fases. Durante la fase *"EMAS en la Comisión Europea: primera fase piloto"*, la Comisión Europea aplicará el EMAS a tres de sus servicios en Bruselas: la Secretaría General, la DG Medio Ambiente y la DG Administración. Sobre la base de los resultados obtenidos en la primera fase, la Comisión decidirá si extiende la aplicación del EMAS a todos sus departamentos y solicita el registro en el EMAS. La Comisión confía en que su trabajo sirva de ejemplo y sea seguido por los organismos públicos nacionales.

El Comité de las Regiones, junto con el Comité Económico y Social Europeo, comenzaron a aplicar el EMAS a principios de 2002. El Parlamento Europeo y la AEMA también están preparando su registro en EMAS.

### 4.3 Evaluación y consultas para reforzar el proceso de regulación y decisión

#### 4.3.1 Coherencia de las decisiones

El Parlamento Europeo y la Comisión han incorporado procedimientos para abordar temas directamente relevantes para diferentes departamentos o comités, aunque no esté claro hasta qué punto son eficaces a la hora de mejorar la coherencia de las políticas. En la Comisión, los mecanismos principales pasan por la creación de *"grupos de trabajo"* específicos en los que participan distintas Direcciones Generales, así como procedimientos normalizados de consulta entre servicios que dan a todas las DG la oportunidad de comentar los borradores de los documentos antes de su adopción en conjunto por la Comisión. Aunque las decisiones no se adopten por unanimidad, la condición de órgano colegiado de la Comisión también debe favorecer el acuerdo sobre documentos relativamente coherentes.

El sistema de votación plenaria del Parlamento garantiza a todos los diputados del PE la oportunidad de votar las enmiendas legislativas, aunque son las comisiones las encargadas del minucioso trabajo que requieren los informes. Por lo que se refiere a los expedientes cuyo asunto interesa a varias comisiones, el Parlamento ha instituido un procedimiento más formal. Aunque sólo se designe una comisión como *"competente"* para analizar una determinada propuesta, otras comisiones interesadas también pueden analizar las propuestas y emitir su dictamen. Si la competencia sobre una cuestión corresponde casi por igual a dos comisiones, o si la competencia sobre diferentes elementos de esa cuestión corresponde a dos comisiones diferentes, se aplica el procedimiento de *"cooperación reforzada"*, que incluye el requisito de que el ponente (de la comisión competente) y el ponente de opinión (de la comisión a la que se solicita opinión) *"tratarán de alcanzar un acuerdo sobre los textos que van a proponer a sus comisiones y sobre su posición en relación con las enmiendas"* (Reglamento del Parlamento Europeo, artículo 47). Por último, el Parlamento ha creado una comisión transversal temporal para responder a las propuestas de la Comisión sobre las perspectivas financieras. Esta

<sup>(55)</sup> Fergusson *et al.*, 2001.

comisión temporal está integrada por representantes de varias comisiones permanentes, incluida la Comisión de Medio Ambiente.

#### 4.3.2 Evaluación ex ante de propuestas de regulación

La evaluación *ex ante* es un procedimiento para garantizar que las decisiones se apoyen en una evaluación de los posibles impactos de la política propuesta y sus alternativas. Normalmente lleva aparejadas disposiciones que prevén la participación de las partes interesadas, la consulta pública, el control de calidad y el seguimiento. En función de cuál sea el objeto de la evaluación (garantizar la integración del medio ambiente en la política o de hasta qué grado es sostenible la propuesta en general), las evaluaciones *ex ante* pueden centrarse en los impactos ambientales (como la evaluación ambiental estratégica) o asumir un carácter más general e incluir los impactos sociales, económicos y ambientales (evaluación de impacto sobre el desarrollo sostenible, evaluación de impacto de la legislación).

Si bien los Estados miembros de la UE tienen actualmente la obligación legal de efectuar evaluaciones ambientales estratégicas (EAE) <sup>(56)</sup>, dentro de la propia Comisión Europea nunca ha existido más que el requisito administrativo de efectuar las EAE de las propuestas legislativas de la UE. El hecho fue señalado en el Quinto programa de acción en materia de medio ambiente de 1992, que se presentó en 1993, y que ha venido siendo ocasionalmente reforzado en declaraciones de los Jefes de Estado y de Gobierno de la UE. En varios documentos, la Comisión se ha referido a la evaluación ambiental estratégica como un medio que contribuye a asegurar la aplicación del artículo 6 del Tratado sobre integración de la política ambiental. En la práctica, los intentos de instituir un sistema de EAE para las propuestas de la Comisión no han tenido éxito.

Partiendo de anteriores intentos fallidos, la EDS de la UE (Gotemburgo, 2001) contemplaba la introducción de *“mecanismos que garanticen la inclusión, en todas las propuestas políticas importantes, de una evaluación del impacto sobre la sostenibilidad que preste atención a sus posibles consecuencias económicas, sociales y ambientales”*. Se asistía en paralelo a un amplio

debate sobre la gobernanza europea donde la idea de mejorar la coherencia y eficiencia de las políticas es una prioridad. Posteriormente, la Comisión propuso, a finales de 2002, la aplicación de *“un método coherente para el análisis de impactos”* de todas sus propuestas principales <sup>(57)</sup>, lo que dio lugar a la introducción de un nuevo sistema en virtud del cual se pretendía integrar todos los procedimientos internos existentes para la evaluación de impactos. Con posterioridad, el Parlamento, el Consejo y la Comisión han consensuado un acuerdo para mejorar el proceso normativo, que compromete a todas las instituciones a realizar evaluaciones de impacto.

El nuevo procedimiento de evaluación de impactos de la Comisión debería asegurar un papel más destacado a la información ambiental en el marco del proceso de decisión. El proceso se ha iniciado con vistas al *“aprendizaje en la práctica”*. Un informe reciente <sup>(58)</sup> concluye que, durante el primer año de funcionamiento del sistema, la calidad de las evaluaciones ampliadas ha sido irregular y en varios casos deficiente. No ha habido ningún mecanismo formal para asegurar el control de calidad, los recursos para realizar evaluaciones, prestar asesoramiento, orientación y formación son limitados y no parece que exista ningún marco institucional que permita desarrollar de manera efectiva el *“aprendizaje en la práctica”*. Tampoco hay mecanismos formales para conseguir la participación de los Estados miembros en las evaluaciones de impacto, aunque a menudo son únicamente los Estados miembros quienes disponen de capacidad para proporcionar a la Comisión datos nacionales y otros detalles sobre los posibles sistemas de aplicación y sus previsible consecuencias. Los criterios para realizar las consultas con las partes interesadas también han variado ostensiblemente entre las diversas Direcciones Generales.

#### 4.3.3 Procedimientos de consulta y participación

A diferencia de lo que sucede en numerosos países europeos, no existen estructuras formales para implicar a los agentes nacionales o no gubernamentales ni en la EDS de la UE <sup>(59)</sup> ni en los procesos de integración de Cardiff. Se han llevado a cabo algunos intentos por implicar a las partes interesadas durante la elaboración de la EDS, a los que siguió un acto organizado por el Comité

<sup>(56)</sup> Directiva 2001/42 relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente.

<sup>(57)</sup> Comisión Europea, 2001b.

<sup>(58)</sup> Wilkinson *et al.*, 2004.

<sup>(59)</sup> EEAC, 2003.

<sup>(60)</sup> CESE, 2004.

Económico y Social Europeo en 2002. Este Comité también ha preparado un dictamen exploratorio para la revisión de la EDS de 2004/05 <sup>(60)</sup>.

La participación de las partes interesadas en las Estrategias de integración de Cardiff ha sido inconsistente y a menudo dependiente de la existencia de mecanismos de consulta ya establecidos en la Comisión y de la iniciativa de las Presidencias. La composición de algunos órganos asesores permanentes de la Comisión se ha ampliado más allá de la tradicional presencia de representantes de la industria. Por ejemplo, el Comité Asesor Oficial de Pesca y Acuicultura incluye actualmente un representante de las ONG ecologistas. La representación de las ONG en diversos grupos de trabajo se ha ampliado de forma significativa durante los últimos años.

Prosiguen los esfuerzos para implicar a las partes interesadas a la luz de la iniciativa de gobernanza europea de la Comisión, así como de la firma por parte de la Comunidad del Convenio de Aarhus relativo al acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia. Uno de los principales canales para afianzar actualmente las consultas es el nuevo sistema de evaluación de impactos de la Comisión.

#### **4.4 Instrumentos políticos para concretar la IPA**

Toda la política comunitaria adopta en último término la forma de legislación, pero la naturaleza de dicha legislación varía considerablemente: desde medidas relativas a la financiación e incluso la armonización fiscal hasta las más tradicionales de “mando y control”, que establecen objetivos y normas ambientales de obligado cumplimiento. La legislación de mando y control también incluye medidas de gestión ambiental con una mayor base de procedimiento y relativas a la planificación, la evaluación de impacto ambiental y la evaluación de impacto estratégica, la participación e información pública y la gestión y auditoría ambientales.

La existencia de un cuerpo normativo y otro tipo de estándares de referencia se considera una importante fuerza motriz para la integración de la política ambiental y un elemento importante en la combinación de políticas. Junto a las normas “específicas”, también suele presentarse la necesidad de que dichas normas u otras adicionales se reflejen en las políticas sectoriales.

El objetivo, desde una perspectiva de integración ambiental, es conseguir que se utilice el conjunto adecuado de instrumentos para impulsar la integración ambiental en los ámbitos nacional y local, dada la naturaleza del reto ambiental, las características del sector y otras consideraciones, como la rentabilidad. También se tendrán en cuenta las oportunidades de adoptar medidas derivadas de los Tratados.

##### **4.4.1 Mecanismos financieros para apoyar las mejoras ambientales**

Es importante eliminar las subvenciones perjudiciales o introducir incentivos financieros positivos a fin de internalizar los costes ambientales. La financiación es un instrumento político importante de la UE; el 80 % de los 100.000 millones de euros de gasto anual de la UE se dedican a la agricultura y al desarrollo regional (Fondos Estructurales y Fondos de Cohesión). El Banco Europeo de Inversiones y el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo también facilitan financiación.

La mayor parte de la financiación se ofrece a través de programas de gasto plurianuales y el acceso a los fondos de la UE depende de la cofinanciación nacional y privada. En el transcurso de los años se han ido utilizando cantidades cada vez más importantes para financiar específicamente programas o proyectos ambientales en los Estados miembros y en los países en desarrollo, por ejemplo a través de la línea presupuestaria para los bosques tropicales, el instrumento financiero LIFE y los Fondos de Cohesión. Sin embargo, la financiación “ambiental” sigue siendo una parte relativamente pequeña del gasto total de la UE.

La “ecologización” de la financiación europea ha sido un ámbito de actuación clave para las iniciativas de integración de la UE. En la década de 1990, algunos órganos de la Comisión y del Parlamento Europeo amenazaron con retener la financiación a menos que se incorporasen consideraciones ambientales. En parte como consecuencia de ello, se han venido realizando mejoras progresivas en las normas de financiación, incluyendo recientes revisiones de la política agrícola común y de la política pesquera común, a fin de reducir las subvenciones perjudiciales para el medio ambiente.

Aparte de alterar el tipo de financiación disponible, poco a poco se han ido incorporando mecanismos de conformidad transversal en la UE para promover

la integración en la formulación y aplicación de los programas nacionales de financiación. Para el período de gasto 2000-06, el acceso de los Estados miembros a la financiación regional y rural comunitaria se ha supeditado al cumplimiento nacional de importantes disposiciones de las Directivas comunitarias de hábitats y aves, así como de la Directiva de nitratos, tras los cambios acordados en 1999. Las disposiciones de “conformidad transversal” también son una característica de la política agrícola común (PAC), en virtud de la cual los agricultores han de cumplir ciertas condiciones ambientales a fin de obtener determinadas subvenciones. Las disposiciones de conformidad transversal se reforzaron en 2003 con la revisión intermedia de la PAC, que actualmente obliga a los Estados miembros a implantar sus propios sistemas en 2005.

La conformidad transversal puede jugar un importante papel en apoyo de la IPA, aunque evidentemente depende, ya de entrada, de que existan normas de financiación comunitaria suficientemente integradas, suficiente apoyo para promover la integración ambiental en los departamentos “ejecutivos” de la Comisión y un seguimiento adecuado a escala local y de los Estados miembros.

#### 4.4.2 Otros instrumentos basados en el mercado

La UE no recauda impuestos en sí misma, aunque parte de sus recursos proceden de los aranceles sobre las importaciones y de las aportaciones nacionales en concepto de IVA y RNB (renta nacional bruta). La capacidad de la UE para introducir o reforzar los instrumentos nacionales basados en el mercado, como los impuestos y tasas para internalizar las externalidades ambientales y fijar así “precios justos”, es muy limitada en todos los sectores, aunque se ha logrado algún progreso con la adopción de las Directivas de productos energéticos. Se ha puesto freno a todo avance en la armonización de las iniciativas nacionales debido a la exigencia de que las decisiones se adopten por unanimidad en el Consejo de Ministros. La Comisión asume su papel de “alentar” la aplicación de impuestos y tasas —por parte de los Estados miembros—, muy en particular en sus orientaciones generales de política económica, que se publican con carácter anual.

Por otra parte, la legislación vigente y en fase de proyecto sobre la imposición de tasas a los usuarios de carreteras (Directiva Eurovignette) no

admite la incorporación de los costes ambientales (con la excepción de los costes generados por las medidas de infraestructuras para luchar contra la contaminación acústica) en los sistemas impositivos aplicados a los usuarios de carreteras a escala nacional. Sólo pueden incorporarse los costes de las infraestructuras. Sin embargo, los Estados miembros pueden diferenciar sus tasas en función de las características ambientales de los vehículos de transporte pesado.

Además, hay otros casos interesantes en los que la UE ha acordado medidas o disposiciones que apoyan la internalización de los costes ambientales externos, en particular a través de la Directiva de vehículos al final de su vida útil, la Directiva de residuos de aparatos eléctricos y electrónicos, la Directiva marco sobre política de aguas (cobro del precio de coste total del suministro de agua) y las medidas relativas al contenido de azufre en los aceites minerales. Estas últimas promueven la aplicación de diferenciales impositivos para el combustible sin azufre, actualmente vigentes en muchos Estados miembros.

La UE introdujo un importante instrumento basado en el mercado en su política común sobre el cambio climático con la Directiva sobre comercio de emisiones <sup>(61)</sup>. La primera fase del sistema de comercio de derechos de emisión de CO<sub>2</sub> comenzó en enero de 2005.

#### 4.4.3 La ordenación territorial como instrumento para integrar aspectos sectoriales y ambientales

Al igual que ocurre con las medidas fiscales, las competencias de la UE para intervenir directamente en la ordenación territorial son limitadas, debido a que el Tratado exige que las medidas de ordenación sean aprobadas por unanimidad en el Consejo. En consecuencia, la UE ha utilizado medios alternativos para promover sus objetivos de ordenación.

La financiación comunitaria y en concreto los Fondos Estructurales y el Fondo de Desarrollo Rural se han utilizado para promover planes integrados de desarrollo territorial. De este modo, la UE también ha apoyado proyectos innovadores de desarrollo sostenible, por ejemplo, con la iniciativa de comunidades urbanas. Además, la UE ha adoptado una recomendación sobre la gestión integrada de las zonas costeras, aunque, tal como su nombre indica, no es vinculante para los Estados miembros.

<sup>(61)</sup> Directiva 2003/87/CE.

#### 4.4.4 Instrumentos de gestión ambiental

La UE ha adoptado una serie de Directivas que apoyan o reclaman otros aspectos de la gestión ambiental. Por ejemplo: el sistema de gestión y auditoría medioambientales (EMAS), tanto para las administraciones públicas como para las empresas privadas; la evaluación ambiental estratégica y de proyectos; el sello ecológico de la "Flor" y otros productos de etiquetado de productos específicos; y diversas medidas relativas al acceso a la información, la participación en las decisiones y la justicia ambiental. Algunas de estas medidas o instrumentos similares se aplican a escala de la UE directamente, aunque la mayoría están destinadas al ámbito nacional.

#### 4.4.5 Otros instrumentos para promover la IPA

También se han adoptado acuerdos voluntarios de ámbito comunitario, en particular un acuerdo destinado a reducir las emisiones de CO<sub>2</sub> de los turismos nuevos mediante el desarrollo tecnológico y cambios en el mercado, alcanzado con las industrias del automóvil de Europa, Japón y Corea. Asimismo se han introducido numerosas iniciativas para sensibilizar a la población, como la jornada sin coches, o el intercambio de información sobre buenas prácticas.

### 4.5 Sistemas de seguimiento y revisión

#### 4.5.1 Revisión de la Estrategia europea de desarrollo sostenible

Las cumbres de primavera de los Jefes de Estado y de Gobierno de la UE tienen la misión de evaluar el cumplimiento de los objetivos de Lisboa y la EDS, basándose en los informes anuales de primavera que elabora la Comisión. Estos informes se basan en revisiones periódicas e independientes de las políticas y en directrices formuladas cada otoño por el Consejo de Asuntos Económicos y Financieros y por el Consejo de Empleo. No existe ningún procedimiento similar en relación con la política ambiental y, hasta la fecha, los informes de primavera han prestado relativamente poca atención al medio ambiente, en comparación con las prioridades otorgadas a la economía y al empleo.

Dos nuevos informes comunitarios habían de reforzar el componente ambiental del informe de primavera de 2004 y posteriores: la revisión de la política ambiental y el "balance" del proceso de integración de Cardiff. En la práctica, ni la revisión de la política ambiental de 2003<sup>(62)</sup> ni el balance de Cardiff de 2004<sup>(63)</sup> llegaron a tiempo para el informe de primavera de 2004. Estos informes tampoco llegarán a tiempo para el informe de primavera de 2005. En la revisión de la EDS de la UE podría someterse a estudio la continuación del trabajo en estos informes y los plazos correspondientes.

Los informes de primavera incluyen un informe de avances con respecto a algunos "indicadores estructurales". También se trabaja en la formulación de una serie específica de indicadores de desarrollo sostenible (IDS). Los recuadros siguientes describen ambas series de indicadores.

A fin de mejorar el enfoque actual de los indicadores de desarrollo sostenible (IDS), se ha apuntado la conveniencia de que los IDS sean equilibrados, de modo que reflejen por igual las dimensiones ambiental, económica y social del DS, e incluyan indicadores que reflejen la contribución de las políticas sectoriales al DS. A largo plazo, deberá realizarse un seguimiento de los efectos recíprocos entre las tres dimensiones, aplicando una serie de indicadores sistémicos desarrollados en virtud de un marco general de objetivos de sostenibilidad<sup>(64)</sup>.

#### 4.5.2 La revisión intermedia de la EDS de la UE, Lisboa y el 6º PAMA

##### Revisión intermedia de la EDS

De acuerdo con la propuesta de EDS de la UE realizada en 2001 por la Comisión, la estrategia debe someterse a "un análisis profundo cada vez que la Comisión inicie un nuevo mandato". Inicialmente se había previsto una revisión para mayo de 2004. En la práctica, se inició un proceso de consulta en el verano de 2004, con la previsión de realizar la revisión en 2005. Esta revisión es una oportunidad de lograr una mayor integración de las dimensiones interior e internacional de la EDS de la UE<sup>(65)</sup>. También puede basarse en el trabajo realizado por Eurostat sobre indicadores de DS y en los indicadores básicos de la AEMA. Debe contar con el dictamen exploratorio del Comité Económico y

<sup>(62)</sup> Comisión Europea, 2003.

<sup>(63)</sup> Comisión Europea, 2004c.

<sup>(64)</sup> SERI, 2003.

<sup>(65)</sup> Comisión Europea, 2003.

<sup>(66)</sup> CESE, 2004.

**Recuadro 4.3 Los indicadores estructurales**

El Consejo Europeo solicitó a la Comisión que evaluase el cumplimiento de los objetivos de Lisboa y la EDS en un informe de síntesis anual —conocido como el “informe de primavera”— basándose en una serie de indicadores estructurales.

Los indicadores estructurales se formularon antes de incorporar la dimensión ambiental al proceso en 2001. No obstante, esta serie de indicadores sufrió algunos ajustes en la cumbre de Barcelona, en marzo de 2002, a fin de incorporar siete indicadores relacionados con el medio ambiente, de un total de 42 indicadores.

Los indicadores presentados para la cumbre de primavera de 2004 se redujeron de 42 a una lista de 14 posibles indicadores estructurales “básicos”. Tres de estos 14 indicadores están relacionados con el medio ambiente, en particular con las emisiones de gases de efecto invernadero, la intensidad energética de la economía y el volumen de transporte.

**Recuadro 4.4 Indicadores de desarrollo sostenible**

Tras la adopción de la EDS de la UE, el Comité del Programa Estadístico de la Comunidad acordó crear un grupo de trabajo en el marco de Eurostat —el servicio de estadística de la Comisión— para elaborar una respuesta común del sistema estadístico europeo a la necesidad de indicadores de desarrollo sostenible (IDS). Este grupo de trabajo ha de desempeñar un papel activo en la determinación de los IDS. El objetivo del grupo de trabajo a medio plazo es tener preparada una primera cartera de IDS en 2004.

Social Europeo que solicitó la Comisión <sup>(67)</sup> y con la aportación de una conferencia de partes interesadas que se organice conjuntamente entre el Comité y la Comisión.

*Revisión intermedia de la Estrategia de Lisboa*

El proceso de revisión de Lisboa se puso en marcha en marzo de 2004, cuando el Consejo Europeo creó un Grupo de Alto Nivel (el “Grupo Wim Kok”) para estudiar formas de mejorar la realización de los objetivos de Lisboa y de valorar los instrumentos y métodos utilizados hasta el momento. El informe del Grupo <sup>(68)</sup> incluía la sostenibilidad del medio ambiente entre los principales ámbitos donde era necesario actuar para cumplir los objetivos de crecimiento y empleo establecidos en la Estrategia de Lisboa. Sin embargo, el medio ambiente se presentaba fundamentalmente como una oportunidad para las industrias ecológicas. La reciente Comunicación de la Comisión para el Consejo de primavera de 2005, titulada “*Trabajando juntos por el crecimiento y el empleo — Relanzamiento de la Estrategia de Lisboa*” <sup>(69)</sup> refuerza la vocación de conseguir un mayor crecimiento económico y nivel de empleo; la dimensión ambiental apenas se menciona en la estrategia. La revisión de la EDS es una oportunidad para corregir este desequilibrio.

*Revisión intermedia del Sexto PAMA*

La Comisión ha de presentar un informe intermedio del Sexto programa de acción en materia de medio

ambiente (6PAMA), junto con propuestas de modificación, en el año 2006. Deberán evaluarse los avances en el cumplimiento del 6PAMA, junto con las tendencias y perspectivas ambientales correspondientes. Este informe ha de incluir una revisión de las estrategias temáticas, basada en una completa serie de indicadores. En 2012, la Comisión deberá presentar una evaluación final del programa y del estado y perspectivas del medio ambiente.

**4.5.3 Revisión del proceso y estrategias de integración de Cardiff**

La Comunicación de la Comisión “*Colaboración para la integración*” <sup>(70)</sup> incluye un llamamiento al Consejo Europeo para que realice revisiones periódicas de la integración ambiental en las políticas sectoriales fundamentales. En posteriores reuniones del Consejo Europeo también se han solicitado revisiones de avance específicas.

Los informes de avances iniciales fueron enviados por la Comisión en mayo de 1999 para la cumbre de Colonia, así como en noviembre de ese mismo año sobre los avances en materia de integración <sup>(71)</sup> e indicadores de integración (COM(1999) 1942), para la cumbre de Helsinki. Varios ministerios nacionales (en particular Austria en 2000, el Reino Unido en 2000 y 2001, Alemania en 2001 y Dinamarca en 2002) han encargado revisiones externas de algunas partes o la totalidad del proceso de Cardiff. Algunos de estos informes han servido de base a los informes de avances de la Presidencia. La mayoría se centran en

<sup>(67)</sup> Grupo de Alto Nivel, 2004.

<sup>(68)</sup> Comisión Europea, 2005.

<sup>(69)</sup> COM(98) 333.

<sup>(70)</sup> SEC(1999) 1941.

<sup>(71)</sup> Comisión Europea, 2004c.

**Tabla 4.5 Compromiso con las revisiones de la estrategia de Cardiff y situación actual**

	Consejos de la primera ola			Consejos de la segunda ola			Consejos de la tercera ola		
	Agricultura	Energía	Transporte	Desarrollo	Industria	Mercado interior	Ecofin	CAG	Pesca
Compromiso de revisión	Revisión prevista para finales de 2003	Segunda revisión prevista para 2002	Revisión periódica	Primera revisión a finales de 2004	La Comisión ha de informar cada dos años	Revisión completa a finales de 2003	Deben utilizarse las OGPE <sup>(72)</sup> para revisar los avances	Primera revisión prevista para 2003	Revisión del comportamiento ambiental de la PPC a finales de 2005
Situación a mediados de 2004	Ninguna	Documento en 2001; no hay segunda revisión	Revisión 2001; no hay segunda revisión	-	Ninguna	Revisión 2002; no hay segunda revisión	Parte ambiental de las OGPE desde 2001	Ninguna	

Fuente: Adaptado de la Comisión Europea, 2004c.

la forma y el contenido de las estrategias, en lugar de evaluar los resultados de los esfuerzos de integración en términos de cambios en las políticas.

En un intento por revitalizar el proceso de Cardiff, en la cumbre de primavera de 2003 se decidió la realización de un balance anual. El primer balance presenta una revisión resumida del estado de la integración en cada uno de los nueve sectores de Cardiff, además de extraer conclusiones sobre la forma de impulsar la integración en el ámbito de la UE <sup>(73)</sup>. Es importante observar que el objetivo declarado es evaluar la realización de las Estrategias de Cardiff y los correspondientes compromisos.

Como se observó en 2001, el tratamiento de los sistemas de seguimiento y revisión de las estrategias sectoriales individuales fue muy diverso en los distintos sectores y sólo algunas estrategias contemplan planes de revisión periódica <sup>(74)</sup>,<sup>(75)</sup>. Además, en la mayoría de los casos, no se han

cumplido los plazos de revisión. La tabla 4.5 da una idea de los compromisos adquiridos y de la situación en relación con las revisiones de los nueve Consejos. El anexo B contiene información más detallada. Las revisiones que se han completado han presentado muchas variaciones según los sectores, con frecuencia se expresan en términos muy generales y contienen poca información o datos de importancia <sup>(76)</sup>.

En el contexto de su nuevo inventario anual, la Comisión ha declarado su intención de elaborar un marco y directrices comunes durante 2005, señalando posibles sistemas de seguimiento, revisión y actualización de los contenidos de las Estrategias de integración de Cardiff.

#### 4.5.4 Indicadores de integración sectorial

En el contexto del proceso de Cardiff, el Consejo Europeo de Helsinki de 1999 pidió al Consejo que formulase estrategias de integración con la

<sup>(72)</sup> Orientaciones generales de política económica.

<sup>(73)</sup> Fergusson *et al.*

<sup>(74)</sup> Comisión Europea, 2004c.

<sup>(75)</sup> Un factor que puede causar cierta confusión es que, en varios sectores, los Consejos han fusionado su contribución al proceso de Cardiff con su contribución al seguimiento de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible (CMSD) y los compromisos en ella adquiridos.

<sup>(76)</sup> Fergusson *et al.*, 2001.

**Recuadro 4.5 Formulación de indicadores sectoriales: transporte, energía, pesca y agricultura***Transporte:*

Un elemento diferenciador de la Estrategia de "Cardiff" para el transporte fue la rápida adopción de un mecanismo de elaboración de informes sobre transporte y medio ambiente basados en indicadores (TERM). Se trata de un mecanismo promovido por la AEMA, en estrecha colaboración con la Comisión (DG de Medio Ambiente, DG de Transporte y Energía y Eurostat) y otras entidades. La primera vez que se hizo referencia al TERM fue en una reunión conjunta de los Consejos de Ministros de Transporte y Medio Ambiente en 1998. El marco conceptual de la AEMA sentó las bases para posteriores trabajos <sup>(77)</sup>. Además de los indicadores sobre el desarrollo del sector y las presiones e impactos sobre el medio ambiente, el TERM incluye indicadores de integración que reflejan la presencia de las estrategias de integración nacional, de los procedimientos y cooperación en materia de integración, de los sistemas de seguimiento del transporte y medio ambiente y de la adopción de la evaluación ambiental estratégica en el sector del transporte, así como respuestas de política, como los avances en la internalización de los costes externos. Desde el año 2000, se han publicado informes anuales, de los que el más reciente es el TERM 2004 <sup>(78)</sup>.

*Energía:*

En 2002, la AEMA presentó el informe "*Energía y medio ambiente en la Unión Europea*", que es una evaluación de los avances realizados por el sector energético en la integración ambiental y que sigue el modelo TERM. Se ha publicado un libro de bolsillo pluritemático titulado "*Indicadores de energía, transporte y medio ambiente*", que contiene datos recopilados por Eurostat y por la AEMA. El objetivo de esta publicación es ofrecer una sinopsis de los indicadores más relevantes en el ámbito de la energía, el transporte y el medio ambiente, con especial atención al desarrollo sostenible. Presenta datos relativos a los Estados miembros de la UE, así como a los países de la adhesión y candidatos y a los países del AELC. Los datos del anterior libro de bolsillo "*Integración: indicadores para la energía*" se han integrado en esta nueva publicación.

*Agricultura:*

Existe un trabajo en curso sobre indicadores agroambientales en el ámbito del proyecto IRENA, "*Informe sobre los indicadores de integración de las consideraciones medioambientales en la política agrícola*". Este trabajo está dirigido por la AEMA en colaboración con la DG de Agricultura, la DG de Medio Ambiente, Eurostat y el Centro Común de Investigación. IRENA trata de describir el vínculo entre la agricultura y el medio ambiente en los Estados miembros de la UE15, además de determinadas respuestas de política.

La AEMA también trabaja en indicadores de seguimiento del comportamiento ambiental de la pesca marina y la acuicultura europeas y, paralelamente, la DG de Pesca (Comisión Europea) trabaja en indicadores de integración.

posibilidad de incluir una serie de indicadores para los sectores. Esto contribuyó a generar nuevos trabajos sobre indicadores sectoriales, con una participación especialmente activa de la Comisión Europea y de la AEMA en el trabajo relacionado con la agricultura, la energía y el transporte y, en menor medida, la pesca. Antes del proceso de Cardiff, el trabajo en indicadores sectoriales relevantes para la UE era bastante limitado <sup>(76)</sup>.

Uno de los mecanismos más conocidos de elaboración de informes de indicadores que se ha desarrollado a lo largo del proceso de Cardiff es el "TERM" (mecanismo de información sobre transporte y medio ambiente), aunque también se desarrollan indicadores para otros sectores (véase el recuadro 4.5). TERM suele presentarse como modelo para indicadores de integración sectorial, ya que cubre los aspectos institucionales y de procedimiento de la integración, así como los "resultados" de los esfuerzos de integración. Las conclusiones del

TERM apuntan a que una ampliación adicional de su cobertura geográfica podría ser positiva, al igual que una orientación hacia los avances (en lugar del *status quo*) en la integración de procedimientos y las consiguientes respuestas de política. También se ha sugerido <sup>(79)</sup> que el así denominado uso "simbólico" del TERM está produciendo un uso político directo limitado del mismo, lo cual podría explicarse por el hecho de que el TERM constituye un "híbrido" de información y un marco seguimiento, que dispone de pocos mecanismos de control formal, además de tratarse de una herramienta aún relativamente nueva.

La AEMA trabaja asimismo en el desarrollo de indicadores de seguimiento del comportamiento ambiental de la pesca marina y la acuicultura europeas mientras que, paralelamente, la DG de Pesca (Comisión Europea) está desarrollando indicadores de integración.

<sup>(77)</sup> AEMA, 1999b.

<sup>(78)</sup> AEMA, 2004.

<sup>(79)</sup> Gudmundsson, 2003.

## 5. Realizar la IPA: retos y oportunidades fundamentales

Los organismos—incluidos sus elementos políticos y administrativos— están organizados de múltiples maneras que complican la plena integración de las cuestiones ambientales.

Es esencial que exista un compromiso político de alto nivel con la integración de la política ambiental. En Europa se han dado pasos muy importantes para la adopción de Estrategias nacionales de desarrollo sostenible, pero se precisa de un compromiso político adicional y constante, lo que exige actuar en varios frentes: entre ellos, la articulación de objetivos y metas que favorezcan específicamente la IPA, que contribuyan a suscitar compromisos políticos y permitan transmitir un mensaje claro a la población y a las administraciones.

Las administraciones persisten en la tendencia a mantener estructuras y formas de organización que afectan perjudicialmente al cumplimiento de unos objetivos ambientales y de desarrollo sostenible cada vez más interdependientes. Una mayor coherencia y coordinación dentro y entre los diferentes niveles gubernamentales favorecería la adopción de políticas más eficaces (al mismo coste). Para lograr avances reales sería útil formular declaraciones claras de objetivos internos, reestructurar o mejorar los mecanismos de coordinación en las organizaciones, aumentar los recursos y capacidades para el logro de la IPA, y mejorar los mecanismos de información, apoyo al proceso de decisión y participación del público. También puede ser útil contar con una autoridad superior independiente que impulse la integración.

Para promover la IPA, las organizaciones han de introducir cambios en su cultura y en sus prácticas “internas”, y elaborar políticas o enfoques que favorezcan la integración una vez llegado el momento de ejecutar las políticas. En el momento de identificar los criterios que más redundan en apoyar la IPA, es muy útil tener en cuenta de qué modo están distribuidas las competencias entre las diferentes instituciones y niveles de gobernanza, así como estudiar vías para aprovechar los instrumentos de regulación utilizados habitualmente en los distintos sectores.

Por supuesto, sobre la IPA también influyen factores importantes al margen de los gobiernos, como la propia naturaleza de los sectores que provocan impactos ambientales o el grado en que estos impactos “*son inherentes*” a las actividades del sector, por ejemplo, cuando la IPA exige una limitación del volumen de producción o cambios fundamentales en las pautas de consumo, en lugar de meros ajustes en los que todos salgan ganando o en los que al menos nadie salga perdiendo, también será importante la percepción de la sociedad y de determinadas partes interesadas, así como su capacidad de inspirar o influir en la formulación y ejecución de políticas. En general, los esfuerzos para favorecer la IPA deben adaptarse muy bien al sector concreto y a las organizaciones implicadas.

### 5.1 Retos “internos” y oportunidades para la IPA

Diversos factores inherentes a los sistemas políticos y administrativos pueden bloquear la inclusión de las cuestiones ambientales en el trabajo cotidiano de los gobiernos u otras organizaciones. La naturaleza específica de estos retos “internos” varía de un país u organización a otro, dependiendo además de los distintos estilos culturales o gubernamentales, además de las personalidades. Por ejemplo, es probable que sea más fácil promover el concepto de una mejor comunicación y coordinación entre departamentos gubernamentales en países pequeños con una progresiva sensibilidad ambiental en la esfera política (por ejemplo, Austria, Finlandia y Suecia).

No obstante, casi todos los gobiernos u organizaciones tienden a hacer frente a los retos y oportunidades que presenta la IPA en uno o más de uno de los siguientes ámbitos.

#### 5.1.1 Nivel alto y claro de compromiso político con la IPA

Sería beneficioso que el público y las administraciones recibiesen mensajes más claros en relación con la importancia de la IPA. Tales mensajes pueden desaparecer por temor a las implicaciones sociales y económicas de la IPA (especialmente a corto plazo) o al menos a sus ramificaciones políticas. Puede suceder que las cuestiones ambientales no figuren en la agenda política, o que

figuren, pero sean consideradas un problema a largo plazo. Cuanto más débil sea el compromiso político a alto nivel, más importante será encontrar otras vías para promover la IPA en las organizaciones <sup>(80)</sup>.

Un modo de asegurar el compromiso político, por ejemplo, es informar sobre las consecuencias derivadas de actuar o no actuar, o simplemente mediante la presión política. Las declaraciones o compromisos estratégicos se utilizan a menudo como instrumento para lograr —aunque sólo sea de forma gradual— el compromiso político, y pueden utilizarse posteriormente para orientar el trabajo de las organizaciones. Fijarse objetivos y compromisos estratégicos también puede contribuir a establecer la legitimidad política, y en este sentido pública, del desarrollo sostenible <sup>(81)</sup>.

### 5.1.2 Gobierno “compartimentado”

Es posible que los ministros y funcionarios tiendan a fijarse objetivos sectoriales específicos, pese a la creciente interdependencia de los objetivos y principios del desarrollo sostenible. Aunque las cuestiones ambientales ocupen un lugar preferente en la agenda política, puede que los departamentos se resistan a asumir los nuevos objetivos y perspectivas <sup>(82)</sup> o puede que los asuman, pero únicamente de manera muy marginal <sup>(83)</sup>. Es posible que las autoridades competentes en materia de medio ambiente carezcan de la autoridad necesaria para incorporar los objetivos ambientales al proceso de decisión de otras autoridades sectoriales <sup>(84)</sup>.

La compartimentación puede corregirse mediante: la formulación de objetivos y estrategias internas claras; la reestructuración y mejora de la coordinación dentro de las organizaciones. A menudo es posible incrementar los recursos y capacidades para apoyar el aprendizaje y conseguir que el personal traspase las fronteras de departamentos en su trabajo, mientras que diversos mecanismos de información, gestión, apoyo al proceso de decisión y participación pública pueden contribuir a asegurar que la información, el conocimiento y las decisiones reflejen las consideraciones ambientales de forma más adecuada. La responsabilidad de dar un impulso a la integración puede recaer en una autoridad superior, que pueda adoptar una perspectiva independiente y a largo plazo.

### 5.1.3 Integración entre niveles de gobernanza

Lograr que las decisiones se adopten y se apliquen de manera integrada entre los distintos niveles de gobernanza, incluidos los niveles nacional y regional, puede ser un reto, especialmente en un momento en que las señales enviadas a los agentes por las políticas comunitarias —es decir, los Estados miembros o las autoridades locales— parecen diferir. Cobra cada vez más importancia que los esfuerzos de integración traspasen los niveles de gobernanza —la integración vertical—, dada la tendencia a descentralizar las políticas y la gobernanza.

En las fases de formulación y aplicación de políticas es posible utilizar estructuras, comités y canales de comunicación a múltiples niveles, así como instrumentos de política para promover la integración. Algunos ejemplos son la financiación comunitaria y el reconocimiento del derecho de las organizaciones ecologistas a participar en el proceso de decisión nacional y local.

Cuando se trata de determinar y afrontar los retos y oportunidades internos y externos que presenta la IPA, es necesario considerar otras dimensiones importantes.

### 5.1.4 Multitud de instituciones implicadas

A la UE, la Comisión, el Consejo de Ministros (y el Consejo Europeo) y el Parlamento Europeo les incumben sus funciones respectivas en la IPA. Las iniciativas de integración ambiental también deben tener en cuenta que la propia UE cuenta con una estructura de gobernanza a varios niveles, ya que los intereses nacionales y regionales participan en la formulación de las políticas europeas <sup>(85)</sup>. Además, la IPA no se limita a los gobiernos, también debe alcanzar a las organizaciones privadas.

### 5.1.5 División de competencias

Los esfuerzos para lograr la IPA han de reflejar la división de competencias entre la UE, los países y las regiones: dentro de la UE, la competencia o participación de la Comunidad y de los Estados miembros en la acción normativa varía notablemente según el ámbito de política. Puede ir desde un marco constituido básicamente por documentos de

<sup>(80)</sup> Steurer *et al.*, 2004.

<sup>(81)</sup> Lafferty, 2004, basado en Lafferty y Meadowcroft, 2000.

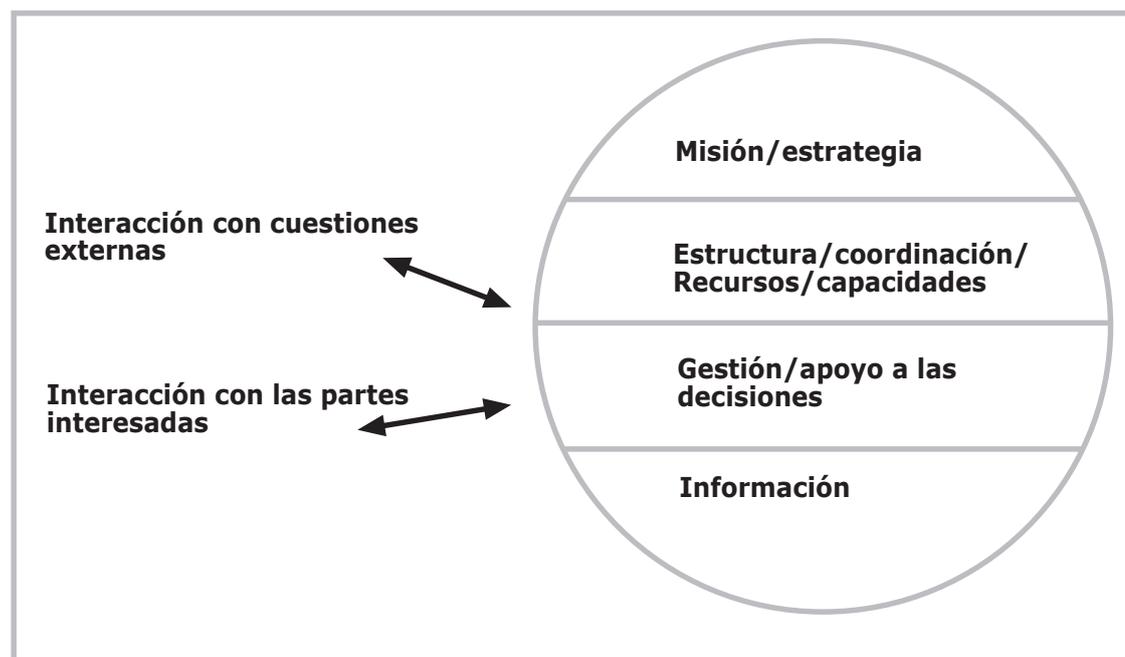
<sup>(82)</sup> Wandén, 2003.

<sup>(83)</sup> Sørensen, 2003.

<sup>(84)</sup> Lafferty, 2004.

<sup>(85)</sup> Jordan *et al.*, 2000.

<sup>(86)</sup> Wilkinson *et al.*, 2002.

**Figura 4** Cuestiones organizativas fundamentales que afectan a la IPA

la Comisión y conclusiones del Consejo (como en el caso del transporte), hasta ámbitos de legislación muy detallada (como el mercado interior) <sup>(86)</sup>.

### 5.1.6 Uso de instrumentos específicos

Se emplean distintos tipos de instrumentos en diferentes sectores y niveles de gobernanza. Entre ellos cabe señalar la ordenación territorial, los instrumentos de mando y control y los instrumentos económicos o basados en el mercado; por ejemplo, la UE sólo dispone de oportunidades limitadas para aplicar tanto instrumentos fiscales como de ordenación.

## 5.2 Principales factores “externos” que afectan a la IPA

Las repercusiones ligadas al refuerzo de los mecanismos políticos y administrativos favorables a la IPA dependerá del contexto “externo” en el que actúen los gobiernos. Esto incluye la naturaleza misma del sector abordado y la función y los puntos de vista de la sociedad y de los diferentes grupos de interés.

### 5.2.1 La naturaleza del sector

Sobre la IPA influirá la existencia de diferencias normativas. Por ejemplo cuando la IPA exija una

limitación del volumen de producción o cambios fundamentales en las pautas de consumo, en lugar de meros ajustes en que todos salen ganando o en los que al menos nadie sale perdiendo <sup>(87)</sup>. Algunos sectores se gestionan con más facilidad que otros debido a la naturaleza y al número de agentes clave existentes y a su voluntad de cambio, así como al nivel tecnológico y de inversión e investigación de que dispone el sector. Por ejemplo, los desafíos para el sector agrario y el sector energético serán muy diferentes. Un problema adicional es que, en algunos casos, los “sectores” se definen en virtud de divisiones administrativas, como “Asuntos Generales” o “Relaciones Exteriores”, en lugar de referirse a agrupaciones o actividades económicas específicas.

### 5.2.2 Puntos de vista de la sociedad y de diferentes grupos de interés

En función de su peso político, estos puntos de vista pueden ser importantes. Los grupos de interés o los sectores relativamente pequeños pueden tener un impacto importante sobre la IPA. El sector pesquero es una buena ilustración: si bien tiene mucho que ganar a largo plazo con una gestión racional de los recursos, lo que preside el debate político son sus pérdidas a corto plazo.

<sup>(87)</sup> Wandén, 2003.

Existen vías para proteger las decisiones contra la influencia adversa de los grupos de presión: por ejemplo, haciendo más transparentes los procesos de decisión y facilitando una mejor información, incluida información sobre opciones y casos hipotéticos, de manera que se preparen y se debatan las cuestiones de la manera más equilibrada posible, pero sin infringir la naturaleza política de las decisiones.

### 5.2.3 *Compromisos internacionales*

La existencia de compromisos ambientales y el contexto internacional general en que se enmarcan las políticas y el debate político serán importantes en este punto. De este modo, el conjunto de leyes ambientales que los nuevos Estados miembros han tenido que cumplir para formalizar su adhesión a la UE ha tenido una influencia importante en numerosos casos. Los debates de la Organización Mundial del Comercio relativos a las subvenciones agrícolas constituyen otro buen ejemplo en este sentido, al actuar como catalizadores para hacer más “verdes” las subvenciones agrícolas de la UE <sup>(88)</sup>.

## 5.3 Adaptación de las respuestas de la IPA

Dados los numerosos retos que presenta la IPA y los diferentes modos en que es posible promoverla, es necesario combinar y adaptar los esfuerzos, diferenciando en particular entre los distintos

sectores, ámbitos de política y organizaciones que afectan al éxito de las iniciativas por la integración. En algunos casos, pueden resultar adecuadas las normas ambientales por sí solas, pero en otros puede ser necesario combinar instrumentos. Las oportunidades que facilitan una mayor integración pueden abordarse sobre una base sectorial, intersectorial o de medidas específicas <sup>(89)</sup>.

En relación con el sector del transporte, por ejemplo, las iniciativas de integración han de contemplar actuaciones que puedan dirigirse al público en general, así como a grupos concretos de usuarios del transporte. Las medidas han de incidir en el plano local, regional y nacional, debido a las limitadas competencias directas que tiene la UE en materia de ordenación del territorio y política fiscal. Para llevar a cabo actividades de ámbito comunitario, deberá tenerse en cuenta el hecho de que son varios los departamentos de la Comisión o “Direcciones Generales” que intervienen en la política comunitaria de transportes.

La tabla 5.3 indica, a grandes rasgos, las diferencias sectoriales que habrían de tenerse en cuenta a la hora de articular respuestas de IPA. Los sectores son los comprendidos en la iniciativa principal de IPA de la UE: el proceso de integración de Cardiff (véase el capítulo 4). Los agentes destinatarios son aquellos que intervienen directamente en la actividad del sector. En el caso del transporte, esto incluye grandes sectores del público y los proveedores de los servicios de transporte.

<sup>(88)</sup> Nilsson *et al.*, 2003.

<sup>(89)</sup> Lafferty y Hovden, 2002; Persson, 2003.

**Tabla 5.3 Desarrollo de la IPA: diferencias entre "sectores" seleccionados**

	<b>Agentes destinatarios</b>	<b>Número de agentes</b>	<b>Problemas científicos y tecnológicos</b>	<b>Intervención a nivel del Estado miembro</b>	<b>Intervención a nivel de la UE</b>	<b>Instrumentos políticos a nivel de la UE</b>
<b>Agricultura</b>	Productores Transformación Consumidores	Muchos pero cohesionados	Baja significación	Alta	Alta	Ayuda económica
<b>Transporte</b>	Gobiernos Productores Industria petrolera Operadores / público	Muchos	Cambio a largo plazo	Alta (nacional, local)	Baja	Ayuda económica limitada Regulación
<b>Energía</b>	Gobiernos Productores Consumidores	Pocos	Cambio a largo plazo	Alta	Baja	Ayuda financiera Regulación Medidas fiscales
<b>Industria</b>	Productores Consumidores	Pocos (pero varía según los sectores)	Cambio a medio plazo	Media	Media	Regulación
<b>Mercado interior</b>	Productores Consumidores	Muchos	Media, problemas científicos	Baja	Alta	Regulación
<b>Desarrollo</b>	Gobiernos Productores ONG/público	Relativamente pocos	Baja	Media	Media	Ayuda financiera/comercio
<b>Asuntos económicos y financieros</b>	Gobiernos Público / contribuyentes	Pocos	Baja	Alta	Baja	Medidas fiscales/Regulación
<b>Asuntos generales y relaciones exteriores</b>	Gobiernos (política regional) Gobiernos y organizaciones internacionales (política comercial/ exterior) Productores Consumidores	Relativamente pocos	Baja	Baja (comercio) Alta (regiones) Alta (política exterior)	Alta (comercio) Media (regiones) Baja (política exterior)	Ayuda financiera, comercio, diplomacia
<b>Pesca</b>	Productores Transformación Consumidores	Muchos pero no muy cohesionados	Ciencia, alta significación	Baja	Alta	Regulación

## 6. Propuesta de un marco de evaluación de la IPA

Tal como señaló la Comisión en su informe balance de Cardiff de 2004, no existe un marco coherente para evaluar la integración ambiental.

Las conclusiones de esta revisión se utilizaron para mejorar los principales criterios de evaluación existentes, en particular los formulados anteriormente por la AEMA (1999) y la OCDE (2002). En consecuencia, se propone un marco revisado, orientado hacia las etapas fundamentales del proceso de políticas en las que es necesario considerar las cuestiones ambientales y las estructuras y procesos institucionales que lo sustentan.

Los siguientes ámbitos principales han de considerarse elementos clave de este marco de evaluación: compromiso político; visión y liderazgo; cultura y prácticas administrativas; evaluaciones e información para el proceso de decisión; instrumentos políticos; control de avances en materia de integración; y el contexto ambiental de la IPA. La evaluación de los avances en estos ámbitos se apoya en criterios sectoriales e intersectoriales, presentados en forma de "lista de control".

Este marco atiende a dos finalidades: la primera, ayudar a entender cómo promover la integración; y la segunda, establecer un marco sencillo para realizar evaluaciones de IPA con criterios coherentes, y facilitar así las comparaciones entre administraciones y entre sectores.

### 6.1 Desarrollo de un marco coherente de evaluación de la IPA

Este informe ha identificado un amplio abanico de métodos y enfoques utilizados para promover la IPA a escala nacional y comunitaria. Aunque es necesario seguir avanzando, surgen ya varios ejemplos importantes de buenas prácticas. Pero, como también señalaba la Comisión en su informe balance de Cardiff de 2004, no existe ningún marco coherente para evaluar la integración ambiental, lo que dificulta captar las mejoras en la práctica, comparar los avances e intercambiar experiencias entre sectores y entre países. Por ello, la Comisión sugiere explorar enfoques que alienten las buenas prácticas y la consistencia de la revisión y seguimiento entre diversas estrategias.

La finalidad de este informe de situación era repasar las razones que hacen aconsejable la IPA, frente a la política ambiental convencional, y revisar nuestra comprensión de su significado. De hecho, esto ha servido de base para estudiar los esfuerzos efectivamente realizados a escala nacional y comunitaria, y para detectar ámbitos de buenas prácticas. Otro paso esencial ha sido el análisis de la situación actual respecto a la evaluación de los avances en este terreno. La revisión de las prácticas existentes ha favorecido el desarrollo de un enfoque más sistemático para detectar los principales retos y oportunidades a los que se enfrenta la IPA en Europa.

El informe no se ha elaborado únicamente para actualizar el conocimiento de la situación, sino además para informar y reforzar los marcos de evaluación existentes. Mediante el desarrollo de un completo sistema de evaluación y de un mecanismo para resaltar e intercambiar buenas prácticas, el informe también deberá realizar una aportación significativa a las necesidades identificadas por la Comisión.

Anteriormente ha habido varios intentos de formular criterios de IPA. Tal vez los más exhaustivos y destacados sean (véase también el anexo A):

#### 6.1.1 Criterios de la AEMA para el seguimiento de los avances en materia de integración (1999)

Unos 20 criterios formulados para analizar los avances realizados con arreglo al Quinto programa de acción en materia de medio ambiente, que posteriormente han servido de base al análisis sectorial de la AEMA. Se refieren a cuatro categorías: institucional ("*cambio cultural*"), mercado ("*fijar precios justos*"), gestión ("*herramientas para el cambio*") y supervisión ("*seguimiento de avances*"). Estos criterios se centran en gran medida en las políticas y en su eficacia, reflejando cuestiones señaladas, por ejemplo, en el Quinto programa de acción en materia de medio ambiente, el programa "*Medio Ambiente en Europa*" y la revisión de 1997 de la Agenda 21 <sup>(90)</sup>.

<sup>(90)</sup> Persson, 2003; Dalal Clayton, 2002; y Fergusson *et al.*, 2001.

### 6.1.2 *Lista de control de la OCDE sobre coherencia e integración de las políticas con respecto al DS (2002)*

La lista de control contiene cuatro grupos de preguntas, relativas a: compromiso y liderazgo claros; mecanismos institucionales para dirigir la IPA; participación de las partes interesadas; y gestión eficaz de los conocimientos. En comparación con los criterios de la AEMA, las preguntas de la OCDE están mucho más orientadas hacia el modo en que se elaboran las políticas <sup>(91)</sup>.

Se han formulado otros criterios de evaluación, en particular para las estrategias nacionales de desarrollo sostenible y las estrategias de integración de la UE <sup>(92)</sup>.

Estos criterios de IPA recogen muchos de los retos y oportunidades fundamentales señalados en el presente informe, si no todos. Ambos pecan de bastante parcialidad en estos temas, ya que tienden a evaluar el proceso o las políticas, en lugar de a una combinación equilibrada de ambos. Estos criterios son además bastante amplios y no se sustentan en subcriterios más pormenorizados y en otras orientaciones útiles para los usuarios potenciales de los marcos de evaluación. El resultado es que su aplicación es bastante complicada y requiere muchos recursos, y puede dar lugar a evaluaciones que no sean especialmente comparables entre sectores o países.

Dicho esto, el contenido de los criterios existentes, y el enfoque adoptado en su formulación (es decir, el empleo de una serie de categorías seguidas de preguntas relativas a criterios concretos), sienta una base sólida sobre la que desarrollar un nuevo marco de evaluación de la IPA.

## 6.2 Elementos propuestos para un marco mejorado de evaluación de la IPA

Para desarrollar un marco mejorado, es necesario asegurar su relevancia para sectores y países muy diversos. El marco ha de ser practicable y basarse en un conjunto de parámetros lo más limitado

posible. Todo conjunto de criterios de evaluación o similares debe ser además suficientemente concreto. Lo ideal es que se combinen criterios cuantitativos y cualitativos. Los criterios y los análisis consiguientes deben generar información, no sólo sobre lo que se hace, sino también sobre la eficacia de lo que se hace, algo especialmente importante, pero también difícil.

Hay varios ámbitos teóricos que pueden considerarse relevantes para el proceso de formulación de políticas, y donde podrían aplicarse cambios destinados a obtener políticas más integradas desde el punto de vista ambiental. De acuerdo con el capítulo 6, esto incluye el desarrollo de compromiso político y de apoyo, adaptaciones en la cultura y en las prácticas y evaluaciones del proceso de decisión. Las actividades en estos ámbitos pueden contribuir a preparar el terreno para que se adopten políticas que satisfagan las necesidades del medio ambiente y el desarrollo sostenible. También pueden introducirse sistemas de seguimiento de los avances en materia de integración, tanto en el proceso como en las políticas, así como sus impactos y resultados.

A efectos del presente informe, estos ámbitos se utilizan para sustentar un marco de evaluación y como base para formular criterios de evaluación específicos. Se presentan en la figura 5, que también sitúa la IPA en el contexto del marco FPEIR (fuerzas motrices, presiones, estado del medio ambiente, impactos y respuestas).

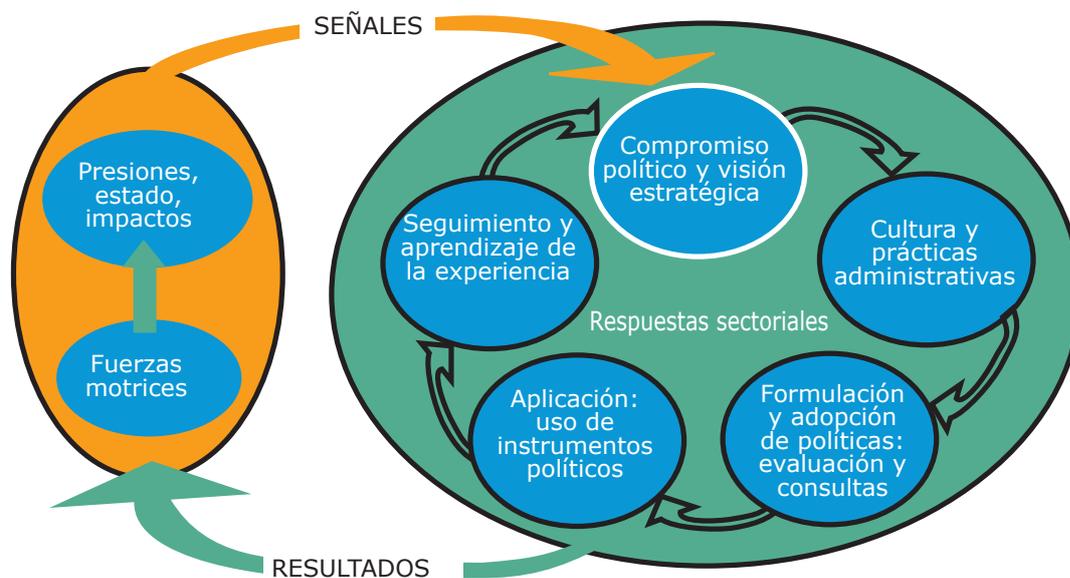
### 6.2.1 *Tendencias de las fuerzas motrices, presiones, cambios en el estado del medio ambiente, impactos*

El objetivo último de la IPA debe consistir en mejorar la forma en que se aplican las políticas y los instrumentos de política, a fin de asegurar que el sector o país avanza en el cumplimiento de sus objetivos ambientales,

además de sus objetivos generales de desarrollo sostenible, que han de tener en cuenta, por ejemplo, cuestiones distributivas, el estudio de posibles soluciones en que todos salen ganando y el respeto de los umbrales críticos. Si bien en general es difícil encontrar una relación de causa-efecto entre los

<sup>(91)</sup> AEMA, 1999c.

<sup>(92)</sup> OCDE, 2002b.

**Figura 5 Un círculo virtuoso para la IPA**

cambios de los procesos, las políticas resultantes y el grado en que estas políticas contribuyen a los objetivos genéricos y sectoriales, se trata de un ámbito fundamental de análisis. El estado y las tendencias del medio ambiente también servirán de base para nuevos trabajos sobre la integración ambiental, convirtiendo este ámbito en un punto de entrada y salida para el círculo virtuoso.

### 6.2.2 *Compromiso político, visión estratégica y liderazgo*

El compromiso político puede adoptar diversos marcos de expresión, desde las declaraciones públicas hasta los textos jurídicos como las constituciones. La visión y la orientación a largo plazo pueden determinarse, por ejemplo, mediante la formulación y adopción de estrategias de integración y de desarrollo sostenible. Tanto la calidad de estas estrategias como el compromiso político en términos más generales pueden evaluarse en función de si se mantiene dicho compromiso y de si existe una clara definición de la problemática ambiental, los objetivos y calendarios de regulación a medio y largo plazo y los mecanismos para controlar el cumplimiento. En algunos países, los procesos de IPA se han afianzado por medio de objetivos y metas consensuados políticamente, incluidos objetivos internacionales, y que, en consecuencia, son más aceptables para los sectores o para los agentes sectoriales. Sin embargo, incluso con visión y compromiso político, es importante ofrecer también liderazgo, de manera

que el público y las administraciones se vean constantemente estimuladas a profundizar más en su mentalidad medioambiental.

### 6.2.3 *Cultura y prácticas administrativas*

Puede ser necesario un cambio de cultura y práctica de las organizaciones y de su personal, con una clara definición y comunicación de las funciones y responsabilidades para el cumplimiento de objetivos estratégicos. Un alto ejecutivo podría encargarse de supervisar el cumplimiento de los objetivos estratégicos, garantizando el liderazgo desde el máximo nivel. Podrían utilizarse comités, estructuras o grupos nuevos o ya existentes para fomentar una mejor y más eficaz comunicación y coordinación entre sectores, tanto en la vertiente política como en la administrativa. También pueden crearse nuevos ministerios o departamentos, así como nuevas unidades de integración.

Los cambios organizativos deben estar apoyados por el proceso presupuestario, de planificación y auditoría, y por recursos adecuados e inversiones en más capacidad de integración. Por ejemplo, un reto difícil es asegurar que haya personal suficiente y de nivel suficientemente elevado como para supervisar, promover y participar en los esfuerzos de integración. También son necesarios recursos para apoyar la formación y la sensibilización dentro de las organizaciones. La correcta gestión de los departamentos y agencias puede apoyarse mediante

sistemas de gestión y auditoría ambientales aplicados eficazmente.

#### 6.2.4 Evaluación y consultas para reforzar el proceso de regulación y decisión

También pueden introducirse determinadas herramientas como apoyo al proceso de decisión, con objeto de corregir las deficiencias en la forma y en el momento de adoptar las decisiones, y de saber en qué medida intervienen las consideraciones ambientales, tanto las derivadas de la información como de los agentes, en tales decisiones. Algunas de las herramientas más evidentes son los sistemas de contabilidad ambiental, la evaluación ambiental *ex ante* y los mecanismos de participación y de consulta pública. La calidad y, por lo tanto, la utilidad de estas herramientas dependerá de factores tales como la fase del proceso de decisión en las que se utilicen, de si se consideran procesos únicos o continuados, o de si existen recursos y sistemas que garanticen la calidad.

#### 6.2.5 Uso de instrumentos de política

Es posible utilizar una combinación de instrumentos, además de los tradicionales de “mando y control”, con objeto de contribuir a la implantación de la integración ambiental a escala nacional e individual. Los principales criterios para la formulación de políticas deben ser la eficacia del instrumento o combinación de instrumentos propuestos, así como su utilidad para lograr soluciones eficientes a corto y a largo plazo. Dichos instrumentos pueden abarcar los reclamos fiscales, la ordenación del territorio, instrumentos informativos, responsabilidad y subvenciones estatales. Si los instrumentos sectoriales se consideran eficaces, será posible aprovecharlos en favor de la IPA.

Aparte de utilizar el instrumento o la combinación de instrumentos políticos adecuados, es fundamental que el contenido baste para resolver el problema y que su aplicación esté destinada a los ámbitos adecuados. Por ejemplo, es improbable que un impuesto o tasa que grave las emisiones atmosféricas produzca el efecto adecuado, a menos que se imponga a un nivel suficientemente elevado y se aplique a todos los emisores importantes. En los casos viables, los impuestos ambientales deberán estar acompasados a la magnitud de las externalidades, pese a que la información disponible aún sea escasa. Pese a desconocer en buena medida los costes externos, los impulsos financieros pueden jugar un papel crucial en el logro de los cambios de conducta deseados dentro de los grupos destinatarios correspondientes.

#### 6.2.6 Seguimiento y aprendizaje de la experiencia

Los mecanismos de seguimiento y de elaboración de informes pueden generar información sobre el rendimiento de las estructuras y procesos de integración, sobre cómo se están distribuyendo los recursos y cómo se reflejan estas iniciativas en términos de políticas e impactos ambientales. Los destinatarios de dicha información pueden ser tanto el público como los especialistas. También pueden utilizarse mecanismos para intercambiar información sobre buenas prácticas e innovación. Además, debe existir un flujo de información entre la comunidad científica y la comunidad política que incluya el análisis *ex post* y la información con vistas al futuro.

### 6.3 Lista de control de criterios de evaluación de la IPA

Una vez propuestas las áreas básicas del marco de evaluación de la IPA, se ha establecido un conjunto de criterios más concretos como apoyo a dicho marco (véase la tabla 6.3). Los criterios se basan en los enfoques anteriormente adoptados por la AEMA y la OCDE, así como en debates con el grupo asesor del proyecto, con el personal de la AEMA y con expertos independientes.

Los criterios se presentan como una suerte de “lista de control”, más que como una lista exhaustiva, lo cual es debido a que algunos criterios pueden ser más pertinentes para, por ejemplo, el sector del transporte, pero menos para otros sectores. No obstante, es aconsejable cumplir todos los criterios, aunque no todos tengan necesariamente la misma importancia (por ejemplo, es probable que los impuestos verdes tengan más “valor” que los “adalides” de la integración de departamentos). Además, la lista de control distingue entre políticas sectoriales e intergubernamentales, dados los distintos problemas y retos que surgen en estos contextos.

Pese a incorporar esta flexibilidad, la lista de control atiende a dos objetivos principales:

- primero, ayudar a entender cómo promover la integración;
- segundo, crear un marco único para realizar evaluaciones de IPA de forma coherente, favoreciendo así el aprendizaje compartido entre administraciones y entre sectores.

El marco de evaluación está destinado, por ejemplo, a las administraciones comunitarias, a los ministerios nacionales y a otros agentes interesados en analizar y comparar los avances entre sectores, así como entre países o regiones. Los próximos pasos del proyecto

implican ajustar mejor el marco de evaluación, y la formulación de una metodología de aplicación del mismo, de manera que pueda generarse información cualitativa y cuantitativa, que se utilice para evaluar y comparar los progresos de la IPA

**Tabla 6.3 Lista de control de criterios para evaluar la IPA sectorial e intersectorial**

Contexto de la IPA	Intersectorial	Sectorial
1. Tendencias de las fuerzas motrices, presiones, cambios en el estado del medio ambiente, impactos	1a. Cuáles son las principales fuerzas motrices económicas y sociales que ha de encarar la administración?	1a. ¿Cuáles son las tendencias de las principales fuerzas motrices económicas y sociales del sector?
	1b. ¿Cuáles son las magnitudes y las tendencias de los impactos socioeconómicos?	1b. ¿Cuál es la magnitud y tendencia de los impactos socioeconómicos del sector?
	1c. ¿Aumenta la ecoeficiencia de la sociedad? Es decir, ¿se disocian sus actividades y resultados económicos de las presiones e impactos ambientales?	1c. ¿Aumenta la ecoeficiencia del sector? Es decir, ¿se disocian sus actividades y resultados económicos de las presiones e impactos ambientales?
	1d. ¿Se avanza en el cumplimiento de los objetivos fundamentales en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible?	1d. ¿Contribuye el sector debidamente al cumplimiento de los objetivos fundamentales en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible?
		1e. ¿Está el sector en vías de alcanzar sus propios objetivos ambientales?
Categoría de IPA	Intersectorial	Sectorial
2. Compromiso político y visión estratégica	2a. ¿Hay una exigencia de IPA general a un alto nivel (jurídico/constitucional) ?	2a. ¿Hay una exigencia de IPA en el sector a un alto nivel (jurídico/constitucional) ?
	2b. ¿Existe una estrategia general de IPA o DS, respaldada y revisada por el Primer Ministro o Presidente del Gobierno?	2b. ¿Está incluido el sector en una estrategia general de IPA y/o desarrollo sostenible?
		2c. ¿Tiene el sector su propia estrategia de IPA o desarrollo sostenible?
	2c. ¿Existe un liderazgo político en materia de IPA o desarrollo sostenible?	2d. ¿Existe un liderazgo político en materia de IPA en el sector?
3. Cultura y prácticas administrativas	3a. ¿Se reflejan las prioridades de la IPA en los sistemas de planificación, presupuestos y auditoría de la administración?	3a. ¿Se reflejan los valores ambientales en la declaración de objetivos de la administración sectorial?
	3b. ¿Se reflejan las responsabilidades ambientales en el régimen de gestión interna de la administración?	3b. ¿Se reflejan las responsabilidades ambientales en el régimen de gestión interna de la administración sectorial?
	3c. ¿Existe un departamento, unidad o comité estratégico encargado de la coordinación y orientación de la IPA en los sectores?	3c. ¿Existen mecanismos de cooperación entre el sector y las autoridades ambientales?
	3d. ¿Existen mecanismos de cooperación con niveles superiores o inferiores de gobernanza?	3d. ¿Existen mecanismos de cooperación con niveles superiores o inferiores de gobernanza?

4. Evaluaciones y consultas para reforzar el proceso de regulación y decisión	4a. ¿Dispone el sector de un proceso para la evaluación ambiental <i>ex ante</i> de sus propuestas de políticas o programas?	4a. ¿Dispone el sector de un proceso para la evaluación ambiental <i>ex ante</i> de sus propuestas de políticas o programas?
	4b. ¿Intervienen las autoridades ambientales y las partes interesadas en los mecanismos de consulta y participación del proceso regulador del sector?	4b. ¿Intervienen las autoridades ambientales y las partes interesadas en los mecanismos de consulta y participación del proceso regulador del sector? [coordinar con documento sectorial]
	4c. ¿Se dispone de información ambiental y se utiliza para informar el proceso regulador?	4c. ¿Se dispone de información ambiental y se utiliza para informar el proceso regulador?
5. Uso de instrumentos políticos para lograr la IPA	5a. ¿Se favorecen los objetivos ambientales por medio de mecanismos basados en el mercado (por ejemplo, eliminando subvenciones perjudiciales o adoptando medidas para "fijar precios justos")?	5a. ¿Se favorecen los objetivos ambientales por medio de programas sectoriales de asistencia financiera (por ejemplo, introduciendo incentivos positivos o eliminando subvenciones perjudiciales)?
	5b. ¿Se utiliza la ordenación territorial para integrar cuestiones sectoriales y ambientales?	5b. ¿Se utilizan otros instrumentos basados en el mercado (por ejemplo, impuestos y comercio de emisiones) para internalizar los costes ambientales externos?
	5c. ¿Se utilizan instrumentos de gestión ambiental para lograr la IPA (por ejemplo, EMAS, EIA/EAE, etiquetado ecológico, acceso a la información/participación/justicia)?	5c. ¿Se aplican normas técnicas o de otro tipo para promover objetivos ambientales en el sector?
	5d. ¿Se utilizan otros instrumentos para promover la IPA?	5d. ¿Se utilizan otros instrumentos para promover la IPA?
6. Seguimiento y aprendizaje de la experiencia	6a. ¿Se realiza un seguimiento periódico de los avances en el cumplimiento de los objetivos de IPA sectoriales e intersectoriales?	6a. ¿Se realiza un seguimiento periódico de los avances del sector en el cumplimiento de sus objetivos de IPA?
	6b. ¿Se realiza una evaluación sistemática de la eficacia de las políticas aplicadas?	6b. ¿Se realiza una evaluación sistemática de la eficacia de las políticas aplicadas?
	6c. ¿Existen mecanismos de intercambio de buenas prácticas?	6c. ¿Existen mecanismos de intercambio de buenas prácticas?

## 7. Conclusiones

Esta revisión ha demostrado que se están dando pasos importantes en la formulación del marco estratégico para la integración ambiental y el desarrollo sostenible en Europa, tanto en el ámbito nacional como en el comunitario. Se han tomado iniciativas, en particular a partir del Tratado de Ámsterdam de 1997, si bien algunos cambios se introdujeron mucho antes de ese año, a fin de promover una gobernanza más coherente, así como la IPA y el desarrollo sostenible. El resultado es una evolución lenta, pero constante, de las estructuras organizativas y de las herramientas e instrumentos utilizados para facilitar la formulación y aplicación de políticas más integradas.

En determinadas áreas sigue sin haber constancia de que se esté avanzando lo suficiente, o de que se hayan aplicado los mecanismos por completo o con eficacia. Entre ellos cabe señalar los siguientes:

- A pesar del desarrollo generalizado de estrategias de desarrollo sostenible, en general hay margen para mejorar la calidad de las estrategias de integración y de DS, así como para evaluar su aplicación y sus efectos, especialmente para fomentar el aprendizaje entre países.
  - Los esfuerzos nacionales y comunitarios en materia de medio ambiente y de integración utilizan cada vez más los mecanismos de coordinación intersectoriales, así como la reestructuración de departamentos y la introducción de unidades ambientales en los departamentos sectoriales. No obstante, no está claro si estas medidas son eficaces o suficientes.
  - Aunque aparecen ciertas buenas prácticas, queda un amplio margen para utilizar sistemas gubernamentales de planificación, presupuestos y auditoría a fin de asegurar el cumplimiento de los objetivos estratégicos, tanto en el ámbito nacional como en el comunitario. Sin embargo, una de las cuestiones clave sigue siendo la de cómo controlar los avances realizados, sobre todo en términos presupuestarios.
  - Algunos de los obstáculos a los que ha de hacer frente la integración pueden deberse a la falta de recursos humanos y financieros suficientes. En particular, los recursos constituyen un problema que afecta a la integración en diferentes niveles gubernamentales (*"coordinación vertical"*).
- Cada vez está más admitida la importancia de la *"coordinación vertical"* entre distintos niveles gubernamentales, tanto en términos de integración de las consideraciones ambientales en la formulación de políticas como en la fase de aplicación.
- Los nuevos procedimientos ampliados de la Comisión para las evaluaciones de impacto constituyen un importante paso adelante en el sentido de facilitar un proceso de decisión mejor informado, aunque la calidad de estas evaluaciones es crucial, al igual que la voluntad de actuar conforme a sus resultados. En el ámbito nacional, hay pocos ejemplos de evaluación ambiental o integrada de las políticas, por lo que la evaluación del ámbito comunitario resulta bastante problemática.
  - La política ambiental nacional y comunitaria se ha basado tradicionalmente en los instrumentos de *"mando y control"*, aunque existe una tendencia gradual a la reforma de las subvenciones y al empleo de incentivos financieros, impuestos ambientales y reformas fiscales, así como otros sistemas basados en el mercado. Los instrumentos de financiación comunitaria han sido especialmente importantes, empleándose con creciente asiduidad fondos para el cumplimiento de objetivos ambientales, y sometándose a criterios ambientales, inclusive los mecanismos de conformidad transversal. No está clara la eficacia de diferentes instrumentos y combinación de instrumentos.
  - Los informes de avances en materia de desarrollo sostenible suelen basarse en indicadores de DS. Las revisiones anuales de la EDS de la UE y de las estrategias de integración son limitadas y los indicadores de la EDS de la UE no están totalmente desarrollados. Actualmente existen mecanismos sectoriales de seguimiento en el ámbito del transporte (TERM), la agricultura (IRENA) y la energía. En otros sectores es necesario continuar con el desarrollo de esta clase de mecanismos y tomar medidas para facilitar las comparaciones entre sectores e integrar mejor los sistemas de seguimiento en los ciclos de formulación de políticas y toma de decisiones.
- En cada uno de estos ámbitos, hace falta un análisis más pormenorizado, a fin de conocer mejor la eficacia y la razón de dicha eficacia de determinados

mecanismos en la práctica. El reto es lograr que los trabajos adicionales que se realicen sirvan de complemento al trabajo de la Comisión Europea, especialmente ejemplos concretos de buenas prácticas en actividades sectoriales e intersectoriales.

Aplicando las principales categorías de IPA y los correspondientes criterios de evaluación

intersectorial que se proponen en este informe, se presenta en la tabla 7.1 un resumen de los avances, obstáculos y deficiencias de información en relación con la IPA, así como recomendaciones sobre aspectos que podrían beneficiarse de un trabajo de análisis y estudio adicional por parte de la AEMA y otras organizaciones.

**Tabla 7.1 Resumen de avances, obstáculos y deficiencias de información en relación con la IPA, incluyendo cuestiones que requieren estudio adicional**

Principal aspecto de la IPA	Resumen de avances, obstáculos y deficiencias de información, a escala nacional y comunitaria	Cuestiones que pueden ser objeto de análisis y estudio adicional
1. Tendencias de las fuerzas motrices, presiones, cambios en el estado del medio ambiente, impactos	La ecoeficiencia y la distancia respecto a los objetivos ambientales son objeto de varios mecanismos de información de la AEMA, aunque actualmente comprenden pocos sectores. También hay algunos trabajos en curso sobre indicadores de desacoplamiento a escala nacional y de la OCDE.	Determinación de criterios adicionales, relativos a los efectos cuantificables de la IPA: podría incluir un estudio más exhaustivo del desacoplamiento (por ejemplo, entre las emisiones y el consumo de los recursos y el crecimiento del PIB) o de los objetivos de gestión de la demanda y su sostenibilidad para distintos sectores y gobiernos con carácter general.
2. Compromiso político y visión estratégica	Existe un creciente compromiso político de alto nivel y una visión estratégica en favor de la IPA y el desarrollo sostenible.  En muchos casos, cabe mejorar la calidad de las estrategias de DS y de integración. Es fundamental obtener evidencias de su aplicación y efectos, sobre todo para fomentar el aprendizaje entre países.	Hace falta un análisis más profundo para examinar la existencia y calidad de las estrategias sectoriales, con miras a establecer un subconjunto de criterios para evaluar los avances en compromiso político, visión estratégica y liderazgo.  Una revisión y análisis de la fijación de objetivos en los distintos sectores y una investigación de las sinergias y conflictos entre objetivos sectoriales y ambientales podría contribuir a garantizar la coherencia de los objetivos de IPA a escala intersectorial.
3. Cultura y prácticas administrativas	Las iniciativas comunitarias en materia de medio ambiente y de integración utilizan cada vez más estructuras transversales, horizontales y verticales, así como la reestructuración de departamentos y la introducción de unidades ambientales en los departamentos sectoriales. No está claro si estas medidas son eficaces o suficientes.  Aunque aparecen algunas buenas prácticas, hay mucho margen para utilizar sistemas gubernamentales de planificación, presupuestos y auditoría a fin de asegurar el cumplimiento de los objetivos estratégicos, tanto en el ámbito nacional como en el comunitario. Una de las cuestiones clave sigue siendo cómo controlar los avances realizados, sobre todo en términos presupuestarios.  Algunos de los obstáculos que encuentra la integración pueden ser consecuencia de la falta de recursos humanos y financieros suficientes en las unidades de integración, y de un esfuerzo insuficiente para informar mejor al personal con carácter general. En particular, los recursos constituyen un problema que afecta a la integración en diferentes niveles gubernamentales ("coordinación vertical").  Cada vez está más reconocida la importancia de la "coordinación vertical" entre distintos niveles gubernamentales, tanto en términos de integración de las consideraciones ambientales en la formulación de políticas como en la fase de aplicación.	No está claro que exista un compromiso a largo plazo con los cambios institucionales y su influencia real en términos de resultados de la acción normativa, lo cual exige un análisis más profundo.  Una revisión de buenas prácticas en la UE y en terceros países podría dar idea de la eficacia de las iniciativas para hacer más "verdes" los procesos presupuestarios, de planificación y de auditoría. Podrían examinarse capítulos clave del gasto con cargo al presupuesto europeo, en particular los Fondos Estructurales y otros mecanismos comunitarios de financiación. Sería valioso contar con un sistema de información para controlar las consecuencias ambientales del gasto a escala nacional y regional.  También sería útil explorar los recursos disponibles para promover la IPA, así como procedimientos para evaluarla de forma más sistemática en el futuro.  Un trabajo adicional podría estudiar la eficacia de los mecanismos nacionales/comunitarios de coordinación nacional/regional, como los utilizados para apoyar la Estrategia europea de biodiversidad y las Estrategias temáticas del 6PAMA

Principal aspecto de la IPA	Resumen de avances, obstáculos y deficiencias de información, a escala nacional y comunitaria	Cuestiones que pueden ser objeto de análisis y estudio adicional
4. Evaluación y consultas para reforzar el proceso de formulación y adopción de políticas	<p>Los nuevos procedimientos extendidos de la Comisión para la evaluación de impactos constituyen un importante paso adelante. La calidad de las evaluaciones de impacto es crucial, al igual que la voluntad de actuar conforme a sus resultados.</p> <p>El uso cada vez más extendido de la EAE en el ámbito nacional ha de considerarse positivo. No obstante el ámbito de aplicación de la Directiva de EAE está restringido a los planes y programas; tan sólo algunos países aplican además la evaluación ambiental o la evaluación integrada a sus políticas. En consecuencia, falta un eslabón entre la evaluación <i>ex ante</i> de las políticas en el ámbito comunitario (es decir, la evaluación de impacto) y en el ámbito nacional.</p> <p>Deben mejorarse los sistemas de consulta pública en el proceso regulador, en consonancia con el Convenio de Aarhus y las medidas comunitarias pertinentes.</p>	<p>Podría examinarse la experiencia con las evaluaciones de impacto (sobre la sostenibilidad) y las evaluaciones ambientales estratégicas (EAE), incluyendo la función de la información ambiental y la participación pública, así como la creación de capacidades y la obtención de recursos.</p> <p>También podría ser útil analizar si el enfoque y la reacción ante una EI y/o EAE podría servir como indicador general de IPA y cómo podría establecerse un vínculo entre la EI para las políticas comunitarias y la evaluación <i>ex ante</i> de las políticas nacionales.</p>
5. Uso de instrumentos políticos	<p>La política ambiental nacional y comunitaria se ha basado tradicionalmente en las medidas de "mando y control", aunque existe una tendencia gradual a la reforma de las subvenciones y al empleo de incentivos financieros, impuestos ambientales y reformas fiscales, así como otros sistemas basados en el mercado. No está claro cuál de estos instrumentos es más útil para la IPA. La internalización de los costes externos ha sido desigual en el conjunto de la UE.</p> <p>Los instrumentos de financiación comunitaria han sido especialmente importantes, aplicándose cada vez más fondos al cumplimiento de objetivos ambientales y sometándose a criterios ambientales, inclusive los mecanismos de conformidad transversal. No está clara la eficacia de las distintas opciones, incluyendo la conformidad transversal.</p>	<p>Sería útil realizar un estudio de los distintos instrumentos que se utilizan actualmente en el ámbito comunitario, especialmente los más eficaces o poderosos, y analizar cuál sería la mejor manera de aprovecharlos para la IPA.</p> <p>Si se utilizan instrumentos de financiación para lograr la IPA, ¿en qué condiciones podría aprovecharse la financiación de esta manera? Sería beneficioso estudiar las prácticas de algunos sectores, como la agricultura y el transporte.</p>
6. Seguimiento y aprendizaje de la experiencia	<p>Los informes de avances en materia de desarrollo sostenible suelen basarse en indicadores de DS, así como en sectores o temas específicos. Las revisiones anuales de la EDS de la UE y de las estrategias de integración son limitadas y los indicadores de la EDS de la UE no están totalmente desarrollados. Todavía no existen indicadores de integración sectorial de todos los sectores. Es necesario aclarar los procedimientos que se utilizarán en la revisión de la EDS prevista para 2005.</p> <p>Actualmente existen mecanismos sectoriales de seguimiento en el ámbito del transporte (TERM), la agricultura (IRENA) y la energía. En otros sectores, es necesario continuar con el desarrollo de esta clase de mecanismos y esforzarse por disponer de sistemas comparables e integrar mejor los sistemas de seguimiento en los ciclos de formulación de políticas y toma de decisiones.</p>	<p>No está claro el efecto real que tienen los sistemas de seguimiento e indicadores en el proceso de decisión. ¿Hay formas de mejorar dicho efecto? ¿Hay margen para extender los sistemas de seguimiento sectoriales a otros sectores? ¿Qué datos adicionales serían necesarios?</p> <p>Información sobre acción e inacción: un obstáculo fundamental para la IPA es el temor a los efectos económicos y sociales de la integración. Sería útil examinar el papel que desempeñan la información y la investigación como apoyo a los trabajos de prospectiva e hipótesis, en relación con la IPA.</p> <p>Pese al desarrollo de la IPA en la práctica, no está claro cuánto esfuerzo se dedica al intercambio sistemático de buenas prácticas. Podría elaborarse un documento de análisis más sistemático de las prácticas actuales en este ámbito.</p>

## 8. Fuentes de referencia

AEMA, 1999a, 'El medio ambiente en la Unión Europea en el umbral del siglo XXI', Informe de evaluación medioambiental, nº 2, Agencia Europea del Medio Ambiente, Copenhague.

AEMA, 1999b, *Towards a transport and environment report mechanism for the EU*, Informe técnico nº 18, Agencia Europea de Medio Ambiente, Copenhague.

AEMA, 1999c, 'Monitoring progress towards integration, a contribution to the global assessment of the fifth environmental action programme of the EU 1992–99', documento de trabajo.

AEMA, 2000, *Environmental taxes: recent developments in tools for integration*, Serie de publicaciones ambientales, nº 18, Agencia Europea de Medio Ambiente, Copenhague.

AEMA, 2003, El medio ambiente en Europa: tercera evaluación, Informe de Evaluación medioambiental, nº 10, Agencia Europea del Medio Ambiente, Copenhague.

AEMA, 2004, *Ten key transport and environment issues for policy-makers*, Informe nº 3/2004, Agencia Europea de Medio Ambiente, Copenhague.

Baldock, D., 2002, 'The EU sustainable development strategy: from Lisbon to Göteborg and beyond – an evaluation of progress', documento de trabajo del Stakeholder Event, Comité Económico y Social Europeo, Bruselas.

Baldock, D., Beaufoy, G., Haigh, N., Hewett, J., Wilkinson, D., y Wenning, M., 1992, *The integration of environmental protection requirements into the definition and implementation of other EC policies*, IEEP, Londres.

Baldock, D., Dwyer, J. y Sumpsi Vinas, J. M., 2002, 'Environmental integration and the CAP, a report to the European Commission', Dirección General de Agricultura.

Bär, S. y Kraemer, R.A., 1998, 'European environmental policy after Amsterdam', *Environmental Law Journal*, vol. 10, págs. 315–330.

CEC, 1979, 'Proposals for the reform of the Commission of the European Communities and its services', Informe llevado a cabo a petición de la Comisión por un Cuerpo Independiente de Revisión bajo la

presidencia del Sr. Mr Dirk Spierenburg, Septiembre 1979.

CEC, 2001a, Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea, Comunicación de la Comisión Europea, COM(2001) 428.

CEC, 2001b, 'Simplificar y mejorar el marco regulador', Comunicación de la Comisión Europea, COM(2001) 726.

CEC, 2003, 'Revisión de la política medioambiental: consolidar el pilar medioambiental del desarrollo sostenible', COM(2003) 745.

CEC, 2004a, 'Estrategias nacionales de desarrollo sostenible en la Unión Europea, primer análisis de la Comisión Europea', documento de trabajo de los servicios de la Comisión, Abril 2004.

CEC, 2004b, 'Construir nuestro futuro común: retos políticos y medios presupuestarios de la Unión ampliada, 2007-2013', Comunicación de la Comisión Europea, COM(2004) 101.

CEC, 2004c, 'La integración de criterios medioambientales en otras políticas. Balance del Proceso de Cardiff, documento de trabajo de la Comisión', 1 de junio de 2004, COM(2004) 394.

CEC, 2005, Comunicación al Consejo Europeo de Primavera, 'Trabajando juntos por el crecimiento y el empleo: relanzamiento de la estrategia de Lisboa', COM(2005) 24 final.

CESE, 2003, *Opinion on the Lisbon strategy and sustainable development*, CESE 289/2003, Comité Económico y Social Europeo, Bruselas.

CESE, 2004, *Opinion on assessing the EU sustainable development strategy – exploratory opinion*, CESE 139/2004, Comité Económico y Social Europeo Bruselas.

Clinch, P., 2000, 'Environmental policy reform in the EU', Pelkmans, J. and G. Galli, (eds.), *Regulatory reform and competitiveness in Europe*, vol. 2. Cheltenham: Edward Elgar.

Collier, U., 1994, *Energy and environment in the European Union*, Aldershot, Ashgate.

- Comité de Auditoría Ambiental, 1999, *'EU policy and the environment: an agenda for the Helsinki Summit'*, Primer informe, UK House of Commons, Sesión 1999–2000.
- Dalal-Clayton, B. y Bass, S., 2002, *Sustainable development strategies: a resource book*, UNDP y OCDE.
- Dalal-Clayton, B., 2004, *'The EU strategy for sustainable development: process and prospects'*, Environmental Planning Issues, No 27, IIED, London.
- DEFRA, 2004, *'Achieving a better quality of life: review of progress towards sustainable development'*, Informe anual 2003, Department of Environment, Food and Rural Affairs, UK.
- Dirección General de Medio Ambiente (sin fecha) *Status of the Cardiff Process December 2002*, descargado de Internet en marzo de 2004 desde [http://europa.eu.int/comm/environment/integration/cardiff\\_status.pdf](http://europa.eu.int/comm/environment/integration/cardiff_status.pdf).
- Ecologic, 1999, Conclusiones del taller sobre *'Best practices for integration of environmental protection requirements into other policies'*, Bonn, 25 y 26 May 1999, Ecologic, Berlin.
- EEAC, 2003, *'Strengthening sustainable development in the EU: recommendations from the EEAC Working Group on Sustainable Development as a contribution to the review of the European sustainable development strategy and the preparation of the EU spring Council'*, European Environmental Advisory Councils.
- Egenhofer, C., y ten Brink, P., 2002, *'The case for pluralism: different national approaches to environmental policy in Europe'*, Informe para Institut d'Entreprises, Francia.
- Eurostat, 2003, *'Environmental taxes in the European Union, 1980–2001: first signs of a relative 'green tax shift''*, en Statistics in Focus, Energy and Environment, Theme 8–9 2003. Eurostat, Luxemburgo.
- Falkemark, G., 1999, *Politik, Lobbyism Och Manipulation*, Nora Nya Doxa.
- Farmer, A., 2003, *'Environmental policy integration and sustainable development in the accession, candidate and Balkan countries'*, documento de antecedentes, Agencia Europea de Medio Ambiente, Copenhague.
- Fergusson, M., Coffey, C., Wilkinson, D., Baldock, B. con Farmer, A., Kraemer, R. A. y Mazurek, A., 2001, *'The effectiveness of EU Council integration strategies and options for carrying forward the Cardiff process'*, informe para el Department of Environment, Transport and the Regions. IEEP, Londres.
- Grupo de Alto Nivel, 2004, *'Facing the challenge: the Lisbon strategy for growth and employment'*, Informe del Grupo de Alto Nivel presidido por Wim Kok.
- Gudmundsson, H., 2003, *'The policy use of environmental indicators — learning from evaluation research'*, Journal of Transdisciplinary Environmental Studies, vol. 2, n° 2, 2003.
- Haigh, N. (ed), 2003, *'Integrating environment into EU sectoral policies'*, en The manual of environmental policy: the EU and Britain, IEEP/Maney Publishing, Reino Unido.
- Hession, M. y Macrory, R., 1998, *'The legal duty of environmental integration: commitment and obligation or enforceable right?'*, en The transition to sustainability: the politics of Agenda 21 in Europe, ed T. O'Riordan y H. Voisey. Earthscan Publications Limited, Reino Unido.
- Hovden, E. y Torjussen, S., *'Environmental policy integration in Norway'*, en W. M. Lafferty, M. Nordskog y H. A. Aakre (eds), Realizing Rio in Norway: evaluative studies of sustainable development. Oslo: ProSus, 2002.
- IEEP, 2001, *'Review of progress made under the 2001 Swedish Presidency of the EU on Council integration strategies for carrying forward the Cardiff process'*, IEEP, Londres.
- IEEP, 2003, *Manual of environmental policy — the EU and Britain*, Publicación 24 (actualizada cada seis meses), editor Nigel Haigh, Maney Publishing, Reino Unido.
- IEEP/Ecologic, 1998, Annex I *'Global assessment of the implementation of the fifth EC environmental action programme'*, Informe de antecedentes de IEEP & Ecologic, segunda revisión, 9 Noviembre 1998, Institute for European Environmental Policy & Ecologic, Londres/Berlin.
- Jacob, K. y Volkery, A., a publicar en 2004, *'Do governments evaluate themselves? A comparison of tools for environmental policy integration in OECD countries'*, a publicar en Journal of Comparative Policy Analysis.

- Jordan A, Schout, A y Zito, A., 2004, *Coordinating European Union environmental policy: shifting from passive to active coordination?* Documento de trabajo EDM 04-xx de CSERGE.
- Jordan, A. y Lenschow, A., 2000, 'Greening the European Union: what can be learned from the "leaders" of EU environmental policy?', en *European Environment*, vol. 10, nº 3, págs. 109–120.
- Jordan, A., 2002, 'Efficient hardware and light green software', en *Environmental Policy Integration: Greening Sectoral Policies in Europe*, edita A Lenschow, Earthscan, Londres.
- Kamieniecki, K, 2003, 'Institutional tools for sustainable development in the Czech Republic'. En: *Environmental policy integration: theory and practice in the UNECE Region*, págs. 175–177. European Ecoforum, c/o EEB, Bruselas.
- Kraemer, R, A., Klasing, A. y von Homeyer, I., 2003, 'The EU open method of coordination: risks and chances for environmental policy', documento para la Conferencia 'Sustainable development in an enlarged Union – linking national strategies and strengthening European coherence', 27–29 Abril 2003 en Viena, Austria. Ecologic, Berlin.
- Kraemer, R. A., con Büsgen, U., Choudhury, K., Klasing, K., Mazurek, A., Pfahl, S. y Tänzler, D., 2001, 'Results of the Cardiff processes – assessing the state of development and charting the way ahead', informe al Ministerio de Medio Ambiente, Conservación de la Naturaleza y Seguridad Nuclear, de Alemania.
- Kraemer, R. A., Wilkinson, D., Klasing, A. y von Homeyer, I., 2002, *EU environmental governance: a benchmark of policy instruments with a focus on agriculture, energy and transport*, Ecologic/IEEP, Berlin.
- Lafferty WM, 2004, *From environmental protection to sustainable development: the challenge of decoupling through sectoral integration*', en W. M. Lafferty (ed), *Governance for sustainable development: the challenge of adapting form to function*, Cheltenham UK, Edward Elgar, págs. 191–220.
- Lafferty, W. M. y Hovden, E., 2002, 'Environmental policy integration: towards an analytical framework', *Environmental politics*, 2003, vol. 12 No 3, págs. 1–22.
- Lafferty, W. M. y Meadowcroft, J., 2000, *Implementing sustainable development: strategies and initiatives in high consumption societies*, Oxford and New York: Oxford University Press.
- Lafferty, W. M., 2001, 'Adapting government practice to the goals of sustainable development', Documento presentado a Seminario "Improving Governance for Sustainable Development" de la OCDE/PNUMA, Paris, 22–23 Noviembre, 2001.
- Lenschow, A., 2002a, 'Dynamics in a multi-level polity: greening the EU Regional and Cohesion Funds', en *Environmental policy integration: greening sectoral policies in Europe*, ed. A. Lenschow, Earthscan, Londres.
- Lenschow, A., 2002b, 'Greening the European Union: an introduction', en *Environmental policy integration: greening sectoral policies in Europe*, ed A Lenschow, Earthscan, Londres.
- Liberatore, A., 1997, 'The integration of sustainable development objectives into EU policy-making: barriers and prospects', en Baker, S., Kousis, M., Richardson, D, y Young, S., *The politics of sustainable development*, Londres, Routledge.
- Ministerio Danés de Finanzas, 2001, *Miljøvurdering af finanslovsforslaget for 2002*, Ministerio Danés de Finanzas, Agosto 2002.
- Ministerio del Medio Ambiente de Noruega, 2001, Resumen en inglés: Report nº 24 to the Storting (2000–01), the Government's Environmental Policy and the State of the Environment, Ministerio del Medio Ambiente, Oslo. <http://odin.dep.no/md/engelsk/publ/stmeld/022001-040011/dok-bn.html>
- Nilsson, M. y Persson, Å., 2003, 'Framework for analysing environmental policy integration', *Journal of Environmental Policy and Planning*, vol. 5, 4 Diciembre 2003, págs. 333–359.
- Nooteboom, S., 2004, *Transitions progress report: making strides towards sustainability*, Ministerio de la Vivienda, Ordenación Territorial y Medio Ambiente de los Países Bajos, La Haya.
- Oberthür, S. et al., de próxima aparición, 'Institutional interaction: how to prevent conflicts and enhance synergies between international and EU environmental institutions', Ecologic, Berlin.
- OCDE, 2001, *Environmental performance reviews: achievements in OECD countries*. Organisation for Economic Cooperation and Development, Paris.

- OCDE, 2002a, *Environmental performance reviews: United Kingdom*. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, París.
- OCDE, 2002b, *Improving policy coherence and integration for SD: a checklist*, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos,, París. <http://www.oecd.org/dataoecd/60/1/1947305.pdf>
- OCDE, 2002c, *Policies to enhance sustainable development*, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos,, París.
- OCDE, 2002d, *Indicators to measure decoupling of environmental pressure from economic growth*, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos,, París.
- OCDE, 2002e, *Environmental performance reviews: Italy*. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, París.
- OCDE, 2004a, Reunión del Comité de Política Ambiental a nivel Ministerial, 20-21 Abril 2004, Documento con la agenda de establecimiento de temas. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos,, París.
- OCDE, 2004b, *Governance for sustainable development: five OECD case studies*. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos,, París.
- OCDE, 2005, *Environmental performance reviews: France*. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos,, París.
- Persson, Å., 2002, *Environmental policy integration: a draft for comments*. Stockholm Environment Institute, Stockholm.
- Peters, Guy B. 1998. 'Managing horizontal government', *Public Administration*, 76, págs. 295-311.
- PNUD, 1998, 'Capacity assessment and development' in *a systems and strategic management context*', Technical Advisory Paper No. 3, División de Gestión del Desarrollo y Gobernanza, Agencia de Política de Desarrollo, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Rennings, Klaus, René Kemp, Matteo Bartolomeo, Jans Hemmelskamp y David Hitchens 2004. *Blueprints for an Integration of Science, Technology and Environmental Policy (BLUEPRINT)*. Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung GmbH, Mannheim.
- Rynda, I., Dlouh, J. y Casn, M., 2003, 'Institutional tools for sustainable development in the Czech Republic', En: *Environmental policy integration: theory and practice in the UNECE region*. pp 173-174. European Ecoforum, c/o EEB, Bruselas.
- SERI, 2000, 'From Helsinki to Gothenburg — evaluation of environmental integration in the European Union', estudio solicitado por el Ministerio de Agricultura y Bosques, Medio Ambiente y Gestión del Agua de Austria.
- SERI, 2003, 'Ways towards sustainability in the European Union — beyond the European spring summit 2003'. Austrian Ministerio de Agricultura y Bosques, Medio Ambiente y Gestión del Agua de Austria, y Sustainable Europe Research Institute.
- Sørensen, C. H., 2003, 'Environmental policy integration: organisational obstacles', *Journal of Transdisciplinary Environmental Studies*, vol. 2, No 1, 2003.
- Steurer, R. y Martinuzzi, A., 2004, *Toward a new pattern of governance: first experiences with national strategies for sustainable development in Europe*, Vienna University of Economics and Business Administration.
- SWEPA, 2004, 'Environmental management in central government agencies: Sweden's experience', Informe 5358, Agencia Protección del Medio Ambiente de Suecia, Estocolmo.
- Underdal, A., 1980, 'Integrated marine policy: What? Why? How?', *Marine Policy*, 1980, págs. 159-169.
- Wandén, S., 2003, 'Society, systems and environmental objectives — a discussion of synergies, conflicts and ecological sustainability', *Naturvårdsverket Informe 5272*, Agencia Protección del Medio Ambiente de Suecia, Estocolmo. [www.naturvardsverket.se/bokhandeln](http://www.naturvardsverket.se/bokhandeln).
- Wilkinson, D., 1998, 'Steps towards integrating the environment into other EU policy sectors', in *The transition to sustainability: the politics of Agenda 21 in Europe*, ed T. O'Riordan and H. Voisey. Earthscan Publications Limited, UK.
- Wilkinson, D., Fergusson, M., Bowyer, C., Brown, J., Ladefoged, A., Monkhouse, C., Zdanowicz, A., 2004, 'Sustainable development in the European Commission's integrated impact assessments for 2003', informe final, Institute for European Environmental Policy, Londres.

Wilkinson, D., Skinner, I., Fergusson, M., 2002, *The future of the Cardiff process — a report for the Danish Ministry for the Environment*, IEEP, Londres.

World Commission on Environment and Development (1987) *Our common future*, Oxford, Oxford University Press

## Anexo A. Criterios de integración de la AEMA (1999) y de la OCDE (2002)

### Criterios de la AEMA de 1999 para evaluar la integración de la política ambiental

<b>A Integración institucional</b>	
1	¿Se han señalado los objetivos ambientales (por ejemplo, el mantenimiento del capital natural y los servicios ecológicos) como objetivos sectoriales clave (y tan importantes como los objetivos económicos y sociales) en la estrategia de integración sectorial?
2	¿Se consigue la máxima sinergia entre los objetivos económicos, ambientales y sociales?
3	¿Se reducen al mínimo las transacciones entre los objetivos ambientales, económicos y sociales, y son transparentes?
4	¿Se acuerdan objetivos y calendarios ambientales (por ejemplo, sobre ecoeficiencia)? Y ¿se asignan recursos adecuados para conseguir los objetivos en los plazos establecidos?
5	¿Existe una integración horizontal efectiva entre el sector, el medio ambiente y otras autoridades clave, por ejemplo, de financiación y ordenación?
6	¿Existe una integración vertical efectiva entre las administraciones locales, regionales, nacionales y de la UE, incluyendo información adecuada para el público y otras partes interesadas y medidas que faciliten la participación?
<b>B Integración del mercado</b>	
7	¿Se han cuantificado los costes y beneficios ambientales aplicando metodologías comunes?
8	¿Se han internalizado los costes ambientales en los precios de mercado a través de instrumentos basados en el mercado?
9	¿Se han reinvertido directamente los ingresos obtenidos a través de estos instrumentos basados en el mercado a fin de lograr modificar conductas lo máximo posible?
10	¿Se han reinvertido directamente los ingresos obtenidos a través de estos instrumentos basados en el mercado para promover el empleo?
11	¿Se han retirado o reorientado las subvenciones y exenciones fiscales perjudiciales para el medio ambiente?
12	¿Se han introducido incentivos que fomenten beneficios para el medio ambiente?
<b>C Integración de la gestión</b>	
13	¿Se han adoptado sistemas de gestión medioambiental (SGM)?
14	¿Existe una adecuada evaluación ambiental estratégica (EAE) de las políticas, planes y programas?
15	¿Existe una adecuada evaluación de impacto ambiental (EIA) de los proyectos antes de su ejecución?
16	¿Existe un programa eficaz de compras "ecológicas" (de suministros) en las instituciones públicas y privadas?
17	¿Existe un programa eficaz de productos y servicios que obtenga la máxima ecoeficiencia (por ejemplo, mediante la gestión de la demanda, el etiquetado ecológico, "productos a servicios", etc.)?
18	¿Existen acuerdos ambientales eficaces que logren la participación de las partes interesadas en la búsqueda de la máxima ecoeficiencia?
<b>D Integración del seguimiento y los informes</b>	
19	¿Existe un mecanismo adecuado de información sectorial/ambiental que permita el seguimiento de los avances realizados con los objetivos, metas y herramientas mencionados anteriormente?
20	¿Se realizan evaluaciones e informes de eficacia de las políticas y herramientas aplicadas para lograr la integración y se aplican sus resultados?

**Fuente:** AEMA, 1999, "Monitoring progress towards integration, a contribution to the global assessment of the fifth environmental action programme of the EU, 1992–99", documento de trabajo.

## Lista de control de la OCDE de 2002 para mejorar la coherencia de las políticas y su integración para el desarrollo sostenible

### Compromiso y liderazgo claros

- ¿Existe un compromiso claro al más alto nivel con respecto a la formulación y aplicación de objetivos y estrategias de desarrollo sostenible?
- ¿Se comunica este compromiso eficazmente a los distintos sectores de la maquinaria gubernamental y a los distintos niveles gubernamentales?
- Si existen divergencias entre la agenda política y la administrativa, ¿se adoptan medidas específicas para resolverlas?
- ¿Se expresa el liderazgo a través de un orden de prioridades en el tiempo?
- ¿Se mantiene el Gobierno en estado de alerta, pese a que la problemática del desarrollo sostenible requiere un tratamiento a largo plazo?
- ¿Se fomentan, recompensan y difunden actividades pioneras de determinadas agencias y comunidades locales?

### Mecanismos institucionales específicos para guiar la integración

- ¿Existe un "catalizador" institucional (ministerio, comité, etc.) encargado de hacer cumplir las estrategias de desarrollo sostenible?
- ¿Está dicho "catalizador" estratégicamente situado en la maquinaria gubernamental (por ejemplo, el departamento del Primer Ministro)?
- ¿Se realizan revisiones específicas de leyes y normas para comprobar si son contradictorias con el desarrollo sostenible y están los objetivos de desarrollo sostenible integrados en las nuevas medidas legislativas y normativas?
- ¿Hay mecanismos para garantizar una retroalimentación eficiente de la información entre distintos niveles gubernamentales?
- ¿Se aprecia que evolucionen las organizaciones desde unas perspectivas sectoriales limitadas (por ejemplo, agricultura, industria, transporte, etc.) hacia una agenda más "orientada a los problemas" (por ejemplo, calidad del aire, movilidad, lucha contra la pobreza, etc.)?
- ¿Se integra el desarrollo sostenible en los procedimientos gubernamentales habituales (por ejemplo, el proceso presupuestario)?
- ¿Existe un marco claro para evaluar la actuación de los organismos públicos en relación con el desarrollo sostenible?
- ¿Existen mecanismos de evaluación e información que faciliten los estudios de sostenibilidad en el sector público (es decir, indicadores de avances, análisis de coste-beneficios o evaluaciones de impacto ambiental y social)? ¿Hace el gobierno un uso efectivo de estos mecanismos de evaluación e información?
- ¿Se han establecido mecanismos específicos de auditoría y elaboración de informes externos e independientes?
- ¿Se ha creado un órgano encargado de prestar asesoramiento a las organizaciones que lo soliciten?

### Participación efectiva de las partes interesadas

- ¿Existen mecanismos efectivos en las organizaciones gubernamentales o independientes para informar a los consumidores acerca de las consecuencias de sus decisiones de consumo?
- ¿Se ha revisado y adaptado el marco jurídico para adoptar medidas claras que regulen la consulta y la participación?
- ¿Existen directrices claras sobre cuándo, cómo y con quién deben realizarse las consultas?
- ¿Se desarrolla un enfoque caso a caso en la formulación de políticas a todos los niveles y sobre las distintas dimensiones de los problemas, y participa el público en ello?
- ¿Hay mecanismos de evaluación y de retroalimentación de las consultas y de control de la influencia de la participación en el proceso de decisión?
- ¿Está la transparencia garantizada? Por ejemplo, ¿se ha hecho de la información restringida la excepción, no la norma, tanto por principio como en la práctica?
- ¿Se refuerzan los mecanismos de transparencia sobre decisiones clave en los distintos niveles gubernamentales?

### Gestión eficaz de los conocimientos

- ¿Se trabaja con mecanismos transparentes, apoyados en procesos de arbitraje (por ejemplo, un "Defensor del desarrollo sostenible"), para gestionar conocimientos conflictivos?
- ¿Se asegura el gobierno de que exista un marco de debate que permita analizar de forma constructiva los desacuerdos, por medio de hipótesis y opciones?
- Dado que la innovación científica y tecnológica es crucial para el desarrollo sostenible, ¿se dedica suficiente atención a asegurar que los flujos de información entre la comunidad científica y los órganos de decisión sean eficientes y eficaces?
- ¿Se aplican políticas de investigación que fomenten y faciliten la creación de redes de científicos y apoyen el desarrollo de investigaciones "conjuntas" entre disciplinas?
- ¿Se adoptan medidas concretas para fomentar los conocimientos prospectivos y de relevancia para el proceso regulador, asegurando en particular la "mezcla adecuada" de inversiones públicas y privadas en el campo de la investigación?

## Anexo B. Requisitos de revisión de las estrategias de Cardiff

<b>Agricultura</b>
La Estrategia establece que deben realizarse evaluaciones periódicas. La primera revisión general de la Estrategia estaba prevista para 2002-03. Posteriormente se llegó a un acuerdo entre los servicios de la Comisión y los Estados miembros sobre un conjunto coordinado de indicadores de seguimiento, así como sobre preguntas de evaluación comunes, con sus correspondientes criterios e indicadores. Su finalidad es la evaluación de los programas de desarrollo rural de 2000-06. En abril de 2001, el Consejo reiteró la necesidad de realizar un seguimiento y evaluaciones periódicas de la integración y el desarrollo sostenible. En 2002, se elaboró un informe sobre la integración del medio ambiente y la PAC (Baldock <i>et al.</i> ), destinado a la DG de Agricultura.
<b>Energía</b>
La estrategia de integración de la energía se adoptó en noviembre de 1999 y se pidió a la Comisión que revisase la estrategia para actuaciones posteriores a 2002. En junio de 2001 se elaboró un documento de trabajo por el personal de la Comisión. La segunda revisión de la estrategia estaba prevista para 2002. El Consejo de Ministros de la Energía no revisó los avances realizados, sino que adoptó conclusiones (noviembre de 2002) sobre el desarrollo sostenible, como complemento a la CMDS.
<b>Transporte</b>
En marzo de 2001, se publicó el primer <i>"Informe de integración del medio ambiente y el desarrollo sostenible en las políticas de energía y transportes"</i> . Una resolución del Consejo de abril de 2001 insta a la Comisión a proponer una regulación para salvaguardar la continuidad del mecanismo de elaboración de informes de transporte y medio ambiente. Los informes TERM son anuales. La segunda revisión estaba prevista para diciembre de 2002. Los preparativos para este informe llevaron al Consejo de Ministros de Transporte a concluir, en diciembre de 2002, que <i>"aunque se han realizado progresos para reducir las repercusiones para el medio ambiente del transporte en los Estados miembros y a escala de la Comunidad, aún se han de realizar avances significativos para alcanzar los objetivos establecidos en la estrategia del Consejo de 1999"</i> . El Consejo confirmó su decisión de revisar periódicamente la estrategia basándose en los informes de la Comisión.
<b>Desarrollo</b>
La revisión periódica de la Estrategia de mayo de 2001 del Consejo de Ministros de Desarrollo había de comenzar en 2004. También está prevista una revisión de la EDS de la UE para 2004. De acuerdo con la revisión de política ambiental de la Comisión, la revisión de la EDS debe integrar más las dimensiones interna e internacional.
<b>Industria</b>
La Estrategia de integración de la industria, adoptada en mayo de 2001, insta a la Comisión a desarrollar indicadores, y se publicó un estudio en 2001. El Consejo acordó revisar los avances periódicamente, como base para emitir recomendaciones de política y continuar el desarrollo de la estrategia. El Consejo, en sus conclusiones de junio de 2002 sobre <i>"Política de empresa y desarrollo sostenible"</i> , se comprometía a finalizar el trabajo de formulación de indicadores de seguimiento de la integración del desarrollo sostenible y la política de empresa. Se instó a la Comisión a presentar, cada dos años, un informe de los progresos realizados en la contribución de la política de empresa al desarrollo sostenible, el primero de los cuales se presentaría antes de finalizar 2002. En noviembre de 2002, el nuevo Consejo de Ministros de Competitividad, adoptó unas conclusiones en las que se comprometía a evaluar periódicamente <i>"si se mantiene el equilibrio entre los tres pilares del desarrollo sostenible, en especial para asegurar la competitividad de las empresas europeas"</i> .
<b>Mercado interior</b>
El Consejo de Ministros de Mercado Interior, Consumidores y Turismo adoptó su estrategia de integración en mayo de 2001. El Consejo de Competitividad adoptó una revisión de la estrategia en noviembre de 2002. Esta revisión es una actualización de actuaciones e indicadores y su objetivo es realizar un proceso más exhaustivo en 2003, teniendo en cuenta el nuevo contexto político (adopción del 6PAMA y las conclusiones de Johannesburgo) y la decisión de crear el Consejo de Competitividad, que fusiona los Consejos de Ministros de Industria y de Mercado Interior.
<b>Asuntos Económicos y Financieros (ECOFIN)</b>
El ECOFIN realizó un informe sobre la Estrategia de integración en marzo de 2002, en el que la piedra angular de dicha Estrategia es la necesidad de integrar el fomento del desarrollo sostenible en las orientaciones generales de política económica (OGPE). La Estrategia no fija objetivos concretos ni mecanismos de seguimiento o revisión aparte de las OGPE. Todos los años se elabora un informe de aplicación de las OGPE.

**Consejo de Asuntos Generales (CAG)**

En abril de 2001, el Consejo solicitó una propuesta para una estrategia de integración elaborada que incluyera indicadores. El Consejo también acordó realizar una revisión periódica de su trabajo en la Estrategia de integración, basándose en los informes de la Comisión. La primera revisión estaba prevista para 2003, a más tardar. La Estrategia de integración del Consejo de Asuntos Generales se adoptó en 2002. (La Estrategia recomienda que la Comisión adopte medidas para la revisión bienal de los avances. Para el Consejo de Asuntos Generales, cabría prever un procedimiento más amplio de elaboración de informes por los Estados miembros y la Comisión sobre sus respectivos avances. No obstante, en el documento se cuestiona si el propio CAG tiene la capacidad necesaria para realizar un informe de esta clase.)

**Pesca**

La Comisión remitió un plan de acción para integrar la exigencias de la protección del medio ambiente en la PPC en mayo de 2002 (COM(2002) 186). En el mismo se contempla la formulación de indicadores relevantes para vigilar la aplicación de la estrategia. Está previsto un informe de la Comisión sobre comportamiento ambiental de la PPC para 2005. (El Consejo adoptó conclusiones sobre el plan de acción en enero de 2003, en las que acogía favorablemente dicho plan como un importante paso adelante en la aplicación de la Estrategia de integración e instaba a la Comisión a presentar propuestas adecuadas para llevar a la práctica el plan de acción.)

**Fuente:** Adaptado de la DG de Medio Ambiente (sin fecha)

## Anexo C. Glosario

AEMA	Agencia Europea de Medio Ambiente
CAG	Consejo de Asuntos Generales
CE	Comunidad Europea
CEC	Comisión de las Comunidades Europeas
CEPE	Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas
CMSD	Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible
CPS	consumo y producción sostenibles
DG	Dirección General
DPE	diputado al Parlamento Europeo
DS	desarrollo sostenible
EAE	evaluación ambiental estratégica
EDS	Estrategia de desarrollo sostenible
EDS de la UE	Estrategia de desarrollo sostenible de la UE
EI	evaluación de impacto
EIA	evaluación de impacto ambiental
EIR	evaluación de impacto de la regulación
EIS	evaluación del impacto sobre la sostenibilidad
EMAS	sistema de gestión y auditoría medioambientales ( <i>Eco-Management and Auditing Scheme</i> )
ENDS	Estrategia nacional de desarrollo sostenible
EPR	análisis de los resultados medioambientales ( <i>environmental performance reviews</i> )
ETAP	plan de acción de tecnologías ambientales ( <i>environmental technologies action plan</i> )
FPEIR	fuerzas motrices, presiones, estado del medio ambiente, impactos y respuestas
IEEP	Institute for European Environmental Policy
IPA	integración de la política ambiental
IRENA	informe sobre los indicadores de integración de las consideraciones medioambientales en la política agrícola
IVA	impuesto sobre el valor añadido
NEAP	planes nacionales de acción medioambiental ( <i>national environmental action plans</i> )
NEHAP	planes nacionales de acción para la salud y el medio ambiente ( <i>national environmental and health action plans</i> )
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OGPE	orientaciones generales de política económica
OMT	Organización Mundial del Comercio
ONG	organización no gubernamental
PAC	política agrícola común
PAMA	Programa de acción en materia de medio ambiente
PDR	programas de desarrollo rural
PE	Parlamento Europeo
PECC	programa europeo sobre el cambio climático
PIB	Producto Interior Bruto
PPC	política pesquera común
PYME	pequeñas y medianas empresas
RASES	Consejo Checo de Estrategia Económica y Social
RDR	reglamento de desarrollo rural
REACH	nombre común utilizado para la propuesta de la Comisión sobre registro, evaluación, autorización y restricción de productos químicos
RFE	reforma fiscal ecológica
RNB	renta nacional bruta
Sexto PAMA / 6PAMA	Sexto programa de acción en materia de medio ambiente (Decisión 1600/2002)
SGM	sistemas de gestión medioambiental
SoER	informe sobre el estado del medio ambiente ( <i>State of Environment Report</i> )
TERM	mecanismo de información sobre transporte y medio ambiente ( <i>transport and environment reporting mechanism</i> )
THE-PEP	proyecto paneuropeo de transporte, salud y medio ambiente ( <i>transport, health and environment pan-European project</i> )
UE	Unión Europea
UE15	los Estados miembros de la UE antes de la ampliación en 2004
UE25	la Comunidad ampliada a partir del 1 de mayo de 2004
WFD	Directiva marco de la UE en materia de política de aguas ( <i>water framework directive</i> )



MINISTERIO  
DE MEDIO AMBIENTE

ISBN 84-8320-365-0



9 788483 203651

P.V.P.: 5,00 €  
(I.V.A. incluido)