



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

**Cultura y prácticas administrativas**



Diseño de portada: AEMA

Maquetación: AEMA

### **Advertencia**

El contenido de la presente publicación no refleja necesariamente la opinión oficial de la Comisión Europea ni de otras instituciones de la Comunidad Europea. 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 por escrito 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 (véanse datos de contacto más abajo).

En Internet, a través del servidor Europa (<http://europa.eu.int>), pueden consultarse otras muchas informaciones sobre la Unión Europea.

### **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):**

Israel Pastor Sainz-Pardo

Javier Rubio de Urquía

Gema de Esteban Curiel

### **Coordinación (TAU Consultora Ambiental):**

Ivanna Jiménez Reguilón

### **Equipo de revisión:**

Manuel Álvarez-Arenas Bayo, TAU Consultora Ambiental

Rodrigo Jiliberto Herrera, TAU Consultora Ambiental

Lourdes Losarcos Escalera, TAU Consultora Ambiental

### **Corrección de estilo y maquetación:**

Tina Guillem

Título del original en inglés: *Environmental policy integration: administrative culture and practices for EPI*

© Agencia Europea de Medio Ambiente, 2005

© de la presente edición Ministerio de Medio Ambiente, 2007

Publicada mediante un convenio con la AEMA y con la Oficina de Publicaciones Oficiales de la CE (OPOCE)

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

*Catálogo general de publicaciones oficiales*

**<http://www.60.es>**

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

I.S.B.N.: 978-84-8370-397-2

NIPO: 310-07-066-X

Depósito Legal: M. 36656-2007

Imprime: EGRAF, S.A.

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

# Presentación de la edición española

En esta obra de la Agencia Europea de Medio Ambiente se examina la influencia de las distintas culturas y prácticas administrativas para la integración ambiental.

Sin caer en la tentación de juzgar uno u otro sistema organizativo de cada Estado en función de las facilidades que pueden ofrecer al proceso de integración, esta obra se limita a describir lo que son diferencias obvias en la estructura administrativa y política de los Estados nórdicos, los centroeuropeos, los anglosajones o los mediterráneos.

La buena noticia es que, en general, los avances son innegables: prácticamente en todos los Estados europeos existen unidades ambientales. Todos los países tienen ya ministerios con responsabilidades ambientales claras y especializadas, con peso político, que en algunos casos se han unido a otras funciones. El que una u otra opción favorezca el proceso de integración ambiental depende mucho de cada país, y no sólo de su organización administrativa, sino de la voluntad política que existe en cada momento.

Un examen esencial para poder entender la velocidad de los avances ambientales es el que se realiza sobre los procesos de planificación y presupuestarios. Las decisiones políticas requieren una traducción presupuestaria, sus realizaciones tienen que poder medirse en auditorías posteriores. Según el Informe, es este el análisis en el que todos los Estados europeos tenemos aún que realizar más esfuerzos, aunque cada vez más los criterios ambientales aparecen desde el primer momento de la planificación, en concreto gracias a la aplicación del procedimiento de Evaluación Ambiental estratégica (EAE), que, en el caso de España, se establece mediante la Ley 9/2006.

Para la lectura de esta obra hay que tener en cuenta que la integración de la política ambiental en todas las políticas europeas se trata de un proceso continuo, que experimenta de manera dinámica avances y retrocesos.

Hay en ella factores difícilmente mensurables, pero que también tienen influencias innegables, como son los elementos personales, la comprensión por los representantes políticos o por los funcionarios y la sociedad civil de la trascendencia de los procesos ambientales. La capacidad de coordinación entre diferentes departamentos de la administración depende también de la capacidad de relación y conocimiento de los implicados, además de lo que especifique minuciosamente la normativa.

Por último hemos actualizado algunas de las menciones referidas a España, en la que el Consejo Asesor de Medio Ambiente se reúne de manera periódica (su trabajo en los últimos años ha sido intenso) y sus valoraciones tienen influencia en las decisiones gubernamentales referidas al medio ambiente. Esta VIII legislatura destaca, entre otras cosas, por la revitalización del CAMA. Su papel de foro de participación de la sociedad civil en él representada viene proporcionando a las políticas públicas ambientales de la Administración General del Estado una gran legitimidad. Ello no sólo para dar cumplimiento a la Ley 27/06, conocida como "Ley Aarhus", sino por el más elemental sentido democrático y transparente de la información ambiental que ha de atravesar toda la actuación pública en esta materia.

Jaime Alejandro  
Director general de Calidad y Evaluación Ambiental  
Ministerio de Medio Ambiente

# Índice

<b>Agradecimientos .....</b>	<b>8</b>
<b>Resumen general .....</b>	<b>9</b>
<b>1. Introducción.....</b>	<b>13</b>
<b>2. La IPA y el papel de las administraciones .....</b>	<b>14</b>
<b>3. El medio ambiente como una cuestión interdepartamental.....</b>	<b>17</b>
<b>4. Contexto para cambiar la cultura y las prácticas administrativas .....</b>	<b>20</b>
<b>5. Análisis del progreso en Europa.....</b>	<b>23</b>
<b>6. Aprender de la experiencia .....</b>	<b>38</b>
<b>7. Bibliografía .....</b>	<b>42</b>
<b>Anexo A. Marco de la AEMA para evaluar la IPA .....</b>	<b>45</b>
<b>Anexo B. Consejos asesores de medio ambiente y/o desarrollo sostenible (UE25).....</b>	<b>47</b>
<b>Anexo C. Glosario .....</b>	<b>51</b>

## Agradecimientos

Este informe se ha elaborado mediante un contrato con el Instituto de Política Ambiental Europea (Clare Coffey, Christina Jacobsen y Andrew Farmer) y ha sido dirigido por Ann Dom (directora de proyectos de la AEMA).

En la elaboración del informe nos ha sido de gran utilidad la colaboración de un grupo de asesores expertos, formado por: Tea-Darka Glažar, del Ministerio de Medio Ambiente, Ordenación Territorial y Energía de Eslovenia; Stig Wandén, de la Agencia de Protección del Medio Ambiente de Suecia; Julius Langendorff, de la Comisión Europea; Måns Nilsson, del Instituto de Medio Ambiente de Estocolmo (Suecia); Rubén Mnatsakanian, de la Universidad Centroeuropea de Budapest (Hungría); Henrik Gudmundsson, del Instituto Nacional de Estudios Medioambientales de Dinamarca; Andrea Lenschow, de la

Universidad de Osnabrück (Alemania); Nikolaos Christoforides, de la Comisión Europea; Robert Wright, del Comité Económico y Social Europeo; Felix Luitwieler, del Ministerio de la Vivienda, Ordenación Territorial y Medio Ambiente de los Países Bajos; Ursula Platzer, del Ministerio Federal de Agricultura y Silvicultura, Medio Ambiente y Gestión Hidrológica de Austria; Olivia Bina, de la Universidad Nueva de Lisboa (Portugal); y Maggie Charnley, del Ministerio de Medio Ambiente, Alimentación y Asuntos Rurales del Reino Unido.

También hemos contado con la valiosa aportación de los Centros de control nacional y de los revisores de la AEMA, entre ellos Andrew Jorda (Universidad de East Anglia, Reino Unido), William M Lafferty (Universidad de Oslo, Noruega) y Adriaan Schout (Instituto Europeo de Administración Pública)

# Resumen general

La integración de la política ambiental (IPA) implica un proceso continuado para velar por que los problemas del medio ambiente se vean reflejados en todos los ámbitos de decisión política, con vistas a alcanzar un desarrollo sostenible. La IPA respalda asimismo una serie de iniciativas más genéricas orientadas a la coordinación de actividades igualmente aconsejables desde una perspectiva meramente económica y de eficacia.

Si bien se ha dado gran importancia al compromiso político con la IPA, se ha prestado menos atención a la necesidad de garantizar un apoyo total por parte de las administraciones. La AEMA ha elaborado por ello un nuevo marco de evaluación de la IPA que incluye "la cultura y las prácticas administrativas" entre sus principales categorías.

Este informe presenta una visión sinóptica de la cultura y las prácticas administrativas de la IPA en Europa e investiga algunos de los principales estilos de gestión aplicados. Se revisan las estructuras y prácticas institucionales existentes en la UE25, en los países candidatos y solicitantes, en los países de la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC) y en los países de Europa oriental, el Cáucaso y Asia central (EOCAC).

Existen muchas formas de promover la cultura y las prácticas administrativas que favorezcan la IPA, utilizando enfoques de arriba hacia abajo (*top-down*) o de abajo hacia arriba, tales como mejora de las prácticas presupuestarias y de auditoría, herramientas de gestión interna, cambios institucionales y mejores mecanismos de coordinación. El marco de evaluación de la AEMA utiliza cuatro preguntas para evaluar hasta qué punto la IPA se refleja en los procedimientos de trabajo diario de las administraciones.

*¿Los procesos habituales presupuestarios, de planificación, y de auditoría reflejan las prioridades de la IPA?*

Los países están empezando ahora a explorar el papel que pueden desempeñar los procesos habituales de planificación, presupuestarios y de auditoría en la promoción de la IPA dentro de las administraciones.

Ya se están empezando a ver ejemplos, como es el caso de los Países Bajos, Noruega y el Reino Unido, de los intentos que se están haciendo para utilizar los procesos de gestión presupuestaria, planificación y auditoría para favorecer la IPA. Sin embargo, incluso estos países tienen que afrontar retos importantes para que estos procesos estratégicos de planificación y gestión presupuestaria favorezcan realmente la IPA.

La posibilidad de reforzar el papel de los procesos estratégicos para favorecer la IPA depende del enfoque que cada país dé a la gestión y elaboración de presupuestos, y esa posibilidad es claramente mayor en los países que dan más importancia a las iniciativas de gestión estratégica, incluida la nueva gestión pública (NGP). Esto también parece reflejarse en la práctica, y los Países Bajos, Noruega y el Reino Unido están asimismo a la cabeza de los más involucrados en la NGP.

Si bien la tendencia hacia la NGP se podría ver como favorable para la IPA, la experiencia de Suecia con la "gestión por objetivos" demuestra algunas de sus limitaciones y sugiere que no es simplemente una oportunidad, sino también una amenaza potencial para la IPA. Cuanto más rigurosa es una iniciativa de gestión estratégica, más difícil resulta la posterior "inclusión" de objetivos medioambientales u otros objetivos horizontales.

En cuanto a la posibilidad de utilizar sistemas de auditoría para evaluar el progreso en relación con la IPA, todavía queda mucho por hacer. Incluso en aquellos casos en que la auditoría ha resultado ser un elemento valioso, los auditores han tendido a centrar más su atención en examinar la implantación de determinados presupuestos u otras medidas financieras, que a evaluarlos a la luz de los objetivos y compromisos más amplios establecidos para el desarrollo sostenible. El Comité de Auditoría Medioambiental del Reino Unido es la excepción más obvia y llega incluso más lejos, ya que además de centrarse en la auditoría medioambiental, va más allá del objetivo puramente económico.

*¿Las responsabilidades ambientales se reflejan en el régimen de gestión interna de la administración?*

La IPA se puede integrar en los sistemas de gestión de varias formas. En la práctica, no existen actualmente datos sobre la integración de la IPA en los sistemas de gestión, aunque con la introducción de EMAS y otros sistemas similares se podría abordar la asignación de responsabilidades, medidas estructurales y recursos.

Más concretamente, apenas existen pruebas de que los países estén asignando responsabilidades relacionadas con la IPA en todos los departamentos y en sus distintos niveles, algo que es importante para asegurar que la IPA es impulsada hacia las administraciones y queda reflejada en todas ellas. No obstante, la creación de organismos estratégicos ha tenido como resultado el compromiso de personas al más alto nivel, incluidos los altos cargos ministeriales y los propios ministros o primeros ministros.

Se ha producido una cierta reestructuración y ahora existen unidades ambientales en los ministerios sectoriales de varios países. Todos los países tienen ministerios con responsabilidades medioambientales explícitas. En varios casos, las competencias medioambientales se han unido a otras funciones para facilitar la adopción de enfoques más orientados a los problemas. Resulta difícil saber si esto favorece y de qué manera a la IPA.

No está clara la existencia de programas sistemáticos para desarrollar aptitudes y otras capacidades humanas necesarias para afrontar la nueva agenda de la IPA y reducir la carga que ésta puede suponer para unos departamentos gubernamentales que cada vez soportan más presiones. La asignación de recursos económicos hacia actividades de integración sectorial es evidente en algunos casos, pero no avanza al mismo ritmo que las exigencias nuevas y emergentes, como las derivadas de la introducción de los procedimientos de evaluación de impacto y de consulta pública. No se han analizado las cifras globales de inversión en la IPA de las administraciones, y esto es debido en parte a que las inversiones verdaderamente integradas son, casi por definición, difíciles de identificar.

*¿Existe una unidad o departamento estratégico para guiar y respaldar la IPA?*

Ha habido un cierto avance, especialmente en los países de la UE15 y de la AELC, con la creación de nuevos departamentos, unidades u otros organismos específicos para garantizar el progreso de la IPA a un nivel estratégico. Ahora bien, esos organismos suelen estar orientados hacia estrategias de desarrollo sostenible, en lugar de centrarse específicamente en la IPA.

En los casos en que se cuenta con la participación de agentes tanto políticos como administrativos, estos organismos pueden actuar como un vínculo importante entre las esferas política y administrativa del gobierno. No obstante, la participación continuada de los principales representantes políticos no siempre es evidente. Más aún, según sus competencias formales, dichos organismos parecen desempeñar un papel relativamente pasivo, al hacer muy poco hincapié en una orientación y un respaldo positivos a la IPA. El trabajo de supervisión parece ser también bastante limitado, existiendo muy pocas pruebas de la realización de informes anuales o de otro tipo que exijan o conduzcan a cambios en la práctica.

Además de los organismos estratégicos internos para favorecer la integración, se han creado también un gran número de consejos asesores para seguir y orientar las actividades relacionadas con el desarrollo sostenible y, en menor medida, con la IPA. Pero no todos los países de la UE cuentan con organismos estratégicos o de asesoramiento, ni tampoco existen equivalentes a escala de la UE.

*¿Existen mecanismos apropiados para garantizar la coordinación y la comunicación medioambiental/sectorial, por ejemplo entre los distintos departamentos y niveles de gobierno?*

El alcance y la calidad de la coordinación y la comunicación entre los departamentos es especialmente difícil de evaluar, aunque están surgiendo algunas pautas. Por ejemplo, el establecimiento de mecanismos de comunicación y coordinación especiales u orientados a cuestiones específicas parece estar bastante extendido. Asimismo, en algunos países se han establecido redes permanentes con objeto de facilitar la

comunicación entre los ministerios sobre temas relacionados con la IPA.

El hecho de prestar atención a las cuestiones individuales puede resultar productivo, quizás al favorecerse un mayor avance que el que cabría esperar del uso de mecanismos de comunicación y coordinación más generales y rígidos. No obstante, a menos que se complementen con medidas transversales, los enfoques orientados a cuestiones específicas pueden hacer que se descuiden otras cuestiones.

Los mecanismos de consulta más genéricos pueden ser también importantes para la IPA, pero normalmente sólo dan lugar a un grado limitado de coordinación o comunicación cuya calidad es reflejo de los estilos y culturas administrativos dominantes y de las relaciones personales existentes, lo cual resulta bastante difícil de "producir".

La coordinación y la comunicación entre los distintos niveles de gobierno plantean una serie diferente de retos añadidos, especialmente en el caso de los países federales. En los países de la UE10 y en los países candidatos, existe una considerable comunicación ascendente. La comunicación y la coordinación descendentes plantean un reto mayor en los países federales más grandes. La comunicación puede ser más fácil cuando la toma de decisiones a escala regional o local forma parte de la estructura de un ministerio de medio ambiente.

### *Conclusiones principales*

La idea general que se extrae es la de un conjunto por ahora reducido, pero cada vez mayor, de prácticas encaminadas a conseguir que los compromisos jurídicos y políticos con la IPA se vean reflejados en las administraciones, en sus prácticas y en sus culturas. Se están utilizando distintos mecanismos, como instrumentos y cambios institucionales, en los esfuerzos por integrar el pensamiento medioambiental en los departamentos gubernamentales, en sus actividades y en sus formas de pensar, mecanismos que comprometen en mayor o menor medida a departamentos, políticos y otras partes interesadas ajenas a estos organismos.

El alcance de utilización de dichos mecanismos varía según los países, especialmente si unos se centran únicamente en los mecanismos específicos para la IPA, en vez de en los introducidos para favorecer el desarrollo sostenible o para otros fines gubernamentales más generales.

La adopción de mecanismos para la IPA es mayor en un reducido grupo de países de la UE y de la AELC, siendo especialmente destacable en los países anglosajones, nórdicos (incluidos los Países Bajos) y germanohablantes. Dentro de este grupo destacan el Reino Unido, Alemania, Suecia y los Países Bajos por haber realizado acciones específicas para promover la IPA, aunque para ello hayan utilizado métodos distintos. En algunos casos se han introducido nuevas estructuras de arriba hacia abajo, como el Gabinete Verde de Alemania, e instrumentos, como los procesos presupuestarios, para impulsar desde arriba la integración del medio ambiente a todos los niveles de la administración.

La IPA es un proceso continuo y no algo que simplemente "se logra". Esto pone de relieve la importancia de modificar no sólo las prácticas actuales, sino también las culturas administrativas, con vistas a institucionalizar la IPA y protegerla frente a cambios repentinos. Las administraciones garantizan que los objetivos políticos se sigan respetando, mucho tiempo después de que los políticos hayan pasado a otras cuestiones, lo que es especialmente problemático para retos como la IPA que normalmente van perdiendo interés político con el tiempo.

De esta revisión se pueden extraer varias conclusiones:

- para apoyar el uso del marco de evaluación de la AEMA, se requiere información accesible, sobre todo en lo relativo a la calidad y los impactos de las estructuras, los procesos o las iniciativas relacionadas con la IPA;
- las áreas en las que fue especialmente difícil obtener información fueron las relacionadas con los sistemas de gestión interna y los mecanismos de coordinación para la IPA.



- la escasez de información hace que algunas prácticas se presenten como buenos ejemplos, como por ejemplo, las más claramente vinculadas con la IPA o las de carácter más directivo (y por tanto explícito) y de arriba hacia abajo, sin que se aprecien realmente las iniciativas de abajo hacia arriba, más "ocultas";
- entre las iniciativas más explícitas, tanto en términos de institucionalización, como de introducción de instrumentos o herramientas para mejorar la coordinación, la mayoría de ellas se ocupan en realidad más del desarrollo sostenible (DS) que de la IPA. El DS no se puede lograr sin una IPA, pero los dos conceptos son esencialmente distintos. En la práctica, centrarse en el concepto más nebuloso del DS puede resultar insuficiente para garantizar que los objetivos medioambientales se reflejen plenamente en las políticas;
- el marco de evaluación de la AEMA ha demostrado su utilidad para analizar y extraer conclusiones de los distintos países, para realizar evaluaciones comparativas y para definir la "coordinación débil". Se podrían realizar evaluaciones posteriores más detalladas y cualitativas basadas en estudios de caso, que permitieran un análisis adecuado y en profundidad de los cambios más fundamentales y sutiles.

# 1 Introducción

## Recuadro 1. Integración de la política ambiental: concepto

La integración de la política ambiental (IPA) implica un proceso continuado para velar por que las cuestiones del medio ambiente se vean reflejadas en todos los ámbitos de la acción normativa. 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». En la práctica, esto normalmente exige cambios en las actividades políticas, organizativas y de procedimiento para que la incorporación de las cuestiones medioambientales se produzca lo antes posible y continúe durante su puesta en práctica. La IPA debe conseguir una mejora general de las políticas y de su aplicación, acorde con los objetivos a largo plazo del desarrollo sostenible.

Fuente: AEMA, 2005

La reciente revisión realizada por la AEMA sobre la integración de la política ambiental (IPA) en Europa (AEMA, 2005) pone de manifiesto un refuerzo progresivo del compromiso político y legal con la protección del medio ambiente desde la década de 1970, con un conjunto de políticas ambientales "básicas" y unos ministerios y autoridades de medio ambiente responsables de su aplicación. Conforme se han consolidado las políticas ambientales independientes, se ha ido prestando más atención a la integración de las consideraciones medioambientales en otras políticas. Esta tendencia se ha reflejado en los planes medioambientales nacionales, que en muchos casos han ido seguidos de estrategias integradas de desarrollo sostenible (EDS) y en algunos casos, de estrategias de IPA.

Aunque se ha dado gran importancia al compromiso político con la IPA, se ha prestado menor atención a la necesidad de garantizar el pleno apoyo de las administraciones (Jordan *et al.*, 2004). Para garantizar un progreso más transparente, el nuevo marco de evaluación de la IPA (véase el Anexo A) de la AEMA incluye "la cultura y las prácticas administrativas" entre sus principales categorías, junto con el compromiso político, la visión y el liderazgo, la evaluación del impacto y la consulta, los instrumentos reguladores, así como la vigilancia y el aprendizaje basado en la experiencia. La evaluación del progreso en relación con la cultura y las prácticas administrativas exige que se dé respuesta a las siguientes preguntas (véanse los criterios intersectoriales del Anexo A):

- ¿Se reflejan las prioridades de la IPA en los sistemas de planificación, gestión presupuestaria y auditoría?

- ¿Se reflejan las responsabilidades ambientales en el régimen de gestión interna?
- ¿Existe un departamento, unidad o comité estratégico encargado de coordinar y guiar la IPA entre los distintos sectores?
- ¿Existen mecanismos apropiados para garantizar la coordinación y la comunicación medioambiental/sectorial, por ejemplo entre los distintos departamentos y niveles de gobierno?

En el presente informe se utilizan estas preguntas para enmarcar el análisis y se comprueba el grado en que las administraciones europeas están teniendo en cuenta la IPA en sus actividades de trabajo diario. A lo largo del texto se destacan una serie de enfoques y ejemplos de buenas prácticas y, en la sección final, se presentan las principales conclusiones e implicaciones de cara a futuros trabajos. El informe está basado en la visión más general ofrecida por la AEMA sobre la integración del medio ambiente en Europa (2005).

En relación con las cuatro preguntas formuladas, el nivel de progreso varía considerablemente entre los distintos países, lo que refleja en parte si los enfoques adoptados han sido plenamente aplicados, o no. Las culturas administrativas nacionales, las diferentes tradiciones y las distintas tendencias de gestión influyen en la IPA. Por este motivo, el reto de lograr que las administraciones trabajen de una forma que favorezca la IPA es mayor y probablemente más urgente en unos países que en otros.

## 2. La IPA y el papel de las administraciones

### 2.1 IPA: el reto para los gobiernos

La forma en que funcionan los gobiernos, y sobre todo su "compartimentación", se ha identificado desde hace mucho tiempo como un factor clave que dificulta la IPA. En 1987, el informe Brundtland destacó la tendencia de las instituciones a ser "*independientes, fragmentadas y trabajar con arreglo a mandatos relativamente estrechos y con procedimientos cerrados de toma de decisiones*". Una organización institucional más coherente y menos fragmentada contribuiría a que las cuestiones y la información ambientales se tuvieran más en cuenta en todo el ciclo político, desde la preparación de la política y la toma de decisiones, hasta su aplicación, vigilancia y divulgación. Aunque un cierto grado de compartimentación en el gobierno resulta inevitable e incluso deseable, el nivel de fragmentación se puede minimizar y controlar.

La creación de los gobiernos —considerando tanto el plano político como administrativo— siguiendo líneas sectoriales no ha sido accidental. Esta clara demarcación de políticas y competencias entre departamentos se vio en la UE y en otros foros como una forma de especialización y, por tanto, de garantizar un enfoque y una eficiencia mayores en las actividades gubernamentales. Los departamentos y las agencias podían realizar una serie de tareas operativas diferenciadas, acumulando conocimientos y experiencia específicos en sus respectivos campos políticos y estableciendo contactos y circunscripciones en estas áreas estrechas. La aparición de nuevas iniciativas de gestión estratégica otorga aun más importancia a la definición de objetivos políticos concretos.

A pesar de los beneficios que ofrece, esta división de trabajo un tanto artificial resulta cada vez más inadecuada, debido al crecimiento de los gobiernos y de las políticas, y al mundo cada vez más complejo en el que actúan.

Para solucionar los problemas ambientales más complejos, como por ejemplo el cambio climático y la conservación de la biodiversidad, se requieren respuestas coordinadas y simultáneas desde muy diversos ámbitos. La IPA se ha descrito, por tanto, como un "tremendo problema", sobre todo por la necesidad de compatibilizar valores contrapuestos en los que participan múltiples agentes que operan en diferentes sectores (Jordan *et al.*, 2005). La magnitud del reto es más probable que aumente, a que disminuya.

### 2.2 La coordinación para un buen gobierno

La IPA exige que las cuestiones ambientales se integren en el trabajo de todos los departamentos gubernamentales, lo que requiere que se preste mayor atención a las consideraciones medioambientales y que los departamentos trabajen de una forma menos fragmentada, más coherente y coordinada.

El problema de la fragmentación institucional no afecta sólo al medio ambiente, sino que se trata de un grave reto al que deben hacer frente los gobiernos de forma más generalizada, y que engloba especialmente cuestiones como la pobreza y la educación. En el peor de los casos, la fragmentación dificulta el cumplimiento de políticas u objetivos contrapuestos, a menudo en detrimento de los objetivos relativamente «más débiles» relacionados con cuestiones sociales o ambientales; y en el mejor, representa un uso menos óptimo de los recursos públicos. Dentro de las administraciones, las políticas incoherentes o incompatibles son fuente de conflicto y llevan a que cada uno defienda su territorio en vez de buscar soluciones comunes. La coherencia política es también beneficiosa para obtener el apoyo de los ciudadanos —un Gobierno incoherente e ineficiente no gana votos.

Por ello, los esfuerzos para mejorar la forma en que los gobiernos trabajan para la IPA deben situarse en un contexto más amplio de coherencia y coordinación política. Los estudios realizados sobre la forma en que las administraciones se están ocupando de la IPA han empezado a generar ya prácticas y lecciones que proporcionan una buena base de información para un buen gobierno más amplio y una mejor regulación. Por otro lado, existe campo para que los partidarios de la IPA puedan aprender de otros ámbitos de la política donde también se aspira a lograr una mayor coherencia, como es el caso de la salud. Pero mejorando solamente la coordinación y la coherencia no se garantiza ningún resultado ambiental específico. Más bien puede suceder lo contrario: unos mecanismos rigurosos de coordinación administrativa pueden diluir los intereses ambientales, llevando a una suerte de integración inversa. La experiencia con la propuesta REACH de la UE sobre productos químicos demuestra la posibilidad de que esto suceda en la Comisión Europea, donde los que trabajan en cuestiones relacionadas con la competitividad tratan de promover este programa de trabajo en otras Direcciones generales (DG), entre ellas la de medio ambiente.

En términos más generales, es importante reconocer las limitaciones de la coordinación. Una coordinación excesivamente rigurosa puede inhibir de hecho la innovación y la creatividad

en términos de diseño y eficacia de las políticas, al forzar a los departamentos a seguir un camino estrictamente impuesto.

Al mismo tiempo, resulta engañoso sugerir que todas las cuestiones relacionadas con la IPA se pueden resolver con una mejor coordinación. Existen dilemas políticos —sobre todo los que implican metas incompatibles— para los que no basta con "coordinarlos", sino que exigen una serie de decisiones por parte de los políticos y los ciudadanos.

### 2.3 Administraciones, gobiernos y parlamentos

El presente informe se centra en la cultura y las prácticas administrativas, identificadas por la AEMA como un área fundamental para evaluar el progreso en la IPA. Centrarse exclusivamente en las administraciones es algo premeditado, ya que realizan una función importante en relación con la IPA por su papel en la formulación de políticas (conformando las decisiones tomadas posteriormente por los parlamentos), y debido a su responsabilidad respecto a la aplicación y ejecución de las decisiones políticas donde tienen libertad para la programación, el seguimiento, etc. No obstante, sería ingenuo pensar que la IPA se puede conseguir simplemente diseñando unas administraciones perfectas.

#### Recuadro 2: El papel de los gobiernos, los parlamentos y las administraciones

Las administraciones se pueden dividir entre "gobiernos" y "parlamentos", aunque rara vez el límite que los separa está definido con nitidez:

Los parlamentos nacionales son órganos políticos cuya función principal es la elección de los gobiernos, la legitimación de las decisiones ejecutivas y la aprobación de leyes, así como la representación del electorado. No obstante, dicha función se ve en ocasiones debilitada por marcos legislativos que otorgan primacía al ejecutivo.

Los gobiernos están formados por ministros elegidos políticamente, que deciden las políticas. En función de las estructuras específicas de cada Estado, los gobiernos cuentan con el Presidente, Primer Ministro o Jefe de Estado o de Gobierno equivalente, respaldado, en mayor o menor medida, por un Gabinete de Ministros.

Las administraciones son, en términos generales, la maquinaria del gobierno. También denominadas funcionariado o burocracias, sirven básicamente para respaldar al Gobierno en sus tareas ejecutivas y actúan de un modo apolítico. Pero ésta es la teoría; en la práctica, en algunos países, los nombramientos de los altos cargos del funcionariado están muy politizados y dependen de la obtención de mayoría en el Gobierno.

En varios países europeos, los gobiernos nacionales tienen que supeditarse, en algunos aspectos, a los gobiernos regionales o autonómicos. La interrelación con los niveles nacionales varía, aunque es habitual que las regiones con transferencias de poderes estén representadas en una cámara nacional, dentro de un sistema bicameral similar en términos generales al Consejo de la UE, en el que están representados los gobiernos de los Estados miembros. Una implicación fundamental de esto es que incluso la toma de decisión "nacional" (y europea) implica en muchos casos, múltiples niveles de gobierno y, por ello, también una coordinación a varios niveles.

La UE cuenta con una organización muy característica. La división entre lo político y lo administrativo es especialmente difusa, ya que

las decisiones políticas las toma el Consejo de 25 ministros, en muchos casos conjuntamente con los 732 diputados al Parlamento Europeo elegidos directamente, y casi siempre a partir de las propuestas de la Comisión. El Colegio de 25 Comisarios es también un órgano político cuyos miembros son elegidos por los Estados miembros y ratificados por el Parlamento Europeo. La Comisión tiene derecho a iniciar procesos legislativos comunitarios, así como a ejecutar aspectos de los mismos y a supervisar la aplicación de todo ello. Cada una de estas instituciones es básicamente una agrupación política que toma decisiones y cuyo trabajo cuenta con el respaldo de las administraciones. Dicho esto, la administración general corre a cargo de los 24 servicios de la Comisión y las DG.

### 3. El medio ambiente como una cuestión interdepartamental

El reto administrativo que plantea la IPA es alejarse de una cultura de fragmentación y de "silos políticos" y lograr que los departamentos tengan una actitud más abierta y receptiva en lo que a cuestiones ambientales se refiere. Se deberían abordar las consecuencias negativas imprevistas de la acción sectorial. Los departamentos también deberían ser capaces de colaborar activamente, en la medida de lo posible, en el logro de los objetivos de los demás. La ambición general es reforzar la contribución del conjunto de las administraciones a la protección del medio ambiente y al desarrollo sostenible, y hacerlo de forma tal que se garantice una acción rentable, sin perjuicio de la innovación.

#### 3.1 Combinación de distintos enfoques de la IPA

Los enfoques de arriba abajo pretenden básicamente incluir las cuestiones ambientales en los niveles más altos de gobierno —dentro del marco constitucional, en la legislación subsiguiente o en compromisos políticos más blandos— y luego ofrecer los incentivos necesarios para que el conjunto de la organización siga el ejemplo. De esta forma pueden favorecerse cambios por medio de normas e incentivos que garanticen que los compromisos políticos al más alto nivel vayan calando en todas las jerarquías administrativas y se manifiesten en las prácticas y las culturas internas de las organizaciones. Por ejemplo, los planes de gasto departamental o de desarrollo profesional pueden vincularse al cumplimiento de objetivos transversales. Como norma general, se podría decir que cuanto más firmes sean las señales enviadas desde arriba y mayor el número de mecanismos que se habiliten para transmitirlos a través de los gobiernos y las administraciones, mayor será la probabilidad de que las cuestiones ambientales se integren a todos los niveles.

Un enfoque meramente "de arriba abajo" asume que las personas conocen los objetivos ambientales y saben cómo conseguirlos, que reconocen la necesidad de hacerlo y que tienen incentivos suficientes para integrarlos, incluso si con ello se desvían de sus tareas e intereses principales (Peters, 1998).

Por tanto, se suelen requerir enfoques de abajo arriba adicionales para asegurar que los departamentos reciban la motivación, la orientación y el apoyo necesarios para integrar las cuestiones ambientales. La comunicación informal, la formación interna, la orientación y el intercambio de buenas prácticas pueden resultar útiles en este aspecto, al igual que las normas o los procedimientos, los comités y los grupos de trabajo. Estas actividades ascendentes se consideran también importantes como forma de inculcar sentimientos de responsabilidad y participación, convenciéndose los departamentos o agentes del valor de la IPA, en vez de limitarse a oír hablar de ella.

Las actividades de abajo arriba y de arriba abajo tienen sus puntos fuertes y puntos débiles, pero ambas pueden ser complementarias y juntas contribuir a un proceso gradual de cambio cultural. La aparición de oportunidades políticas puede resultar importante tanto para los procesos de arriba abajo como para los de abajo arriba, en el primer caso, moviendo a los agentes políticos de sus posiciones establecidas y "creando" la voluntad política de actuar, así como concienciando a ciudadanos y administradores. Las reformas administrativas ofrecen la posibilidad de impulsar las reformas a medio plazo o de permitir a los agentes que aprovechen las oportunidades que vayan surgiendo.

#### 3.2 Cultura y prácticas administrativas para la IPA: lista de control para la evaluación de la AEMA

Son muchas las maneras de influir en las administraciones y de modificarlas para favorecer la IPA, a través de instrumentos o herramientas que facilitan la coordinación, o cambios en la organización institucional. Desde una perspectiva de arriba abajo, se puede recurrir a ejercicios periódicos de planificación y gestión, así como a la creación de departamentos estratégicos para coordinar las distintas actividades. La introducción de regímenes de gestión adecuados dentro de cada departamento y de mecanismos de coordinación

entre departamentos son claros ejemplos de enfoques de abajo arriba.

Esta combinación de enfoques de arriba abajo y de abajo arriba queda reflejada en el marco de evaluación de la IPA de la AEMA, que busca respuestas a las siguientes preguntas para tratar de evaluar la cultura y las prácticas administrativas (AEMA, 2005):

*¿Se reflejan las prioridades de la IPA en las operaciones de planificación, presupuestarias y de auditoría?*

Si existen presiones de tiempo y recursos sobre un departamento y la IPA no se considera la parte más esencial de su trabajo, es muy probable que reciba menos atención, se hable mucho de ella, pero no se haga nada, o incluso se ignore totalmente. Para promover los objetivos transversales, incluidos los ambientales, se pueden utilizar los mecanismos presupuestarios y de planificación de la gestión interna de una administración, como herramienta de arriba abajo.

*¿Se reflejan las responsabilidades ambientales en los regímenes de gestión interna?*

El ajuste de las estructuras institucionales y la asignación de responsabilidades, personal y recursos económicos de los ministerios son formas ascendentes de garantizar una organización institucional adecuada para la IPA. Esto incluye la asignación de responsabilidades a todos los niveles necesarios, la incorporación de expertos en medio ambiente en todos los departamentos sectoriales u otros medios de adquirir capacidades y conocimientos especializados. Es también importante la presencia de conocimientos y capacidades sectoriales en los departamentos de medio ambiente. Existe la posibilidad de reestructurar los gobiernos, por ejemplo, creando unidades ambientales, o incluso reorganizando los ministerios existentes para que se centren más en cuestiones como el desarrollo rural, en lugar de en la agricultura.

*¿Existe un departamento, unidad o comité estratégico encargado de coordinar y guiar la IPA en los distintos sectores?*

Resulta igualmente importante que la IPA reciba la supervisión y el apoyo necesarios por parte de unidades estratégicas o similares, respaldadas al más alto nivel. Esto es posible a través de medidas institucionales de arriba abajo, por ejemplo,

estableciendo grupos interministeriales (específicos o permanentes), comisiones, "task forces" o grupos de trabajo, que involucren a todos los agentes relevantes (incluidos los no gubernamentales). También puede resultar útil conectar a dichos entes con los agentes políticos, sirviendo de vínculo entre los niveles político y administrativo del gobierno. Se debe tener en cuenta debidamente la naturaleza multinivel del gobierno.

*¿Existen mecanismos apropiados para garantizar la coordinación y la comunicación medioambiental/sectorial, por ejemplo entre los distintos departamentos y niveles de gobierno?*

Los instrumentos o herramientas de abajo arriba pueden variar, desde un intercambio activo formal o informal de información, donde la comunicación y la coordinación tienen lugar en una fase temprana del proceso político y las decisiones están basadas en acuerdos interministeriales, hasta la opción de facilitar la información solamente "cuando se necesita", para garantizar una coherencia básica y evitar conflictos abiertos. La comunicación y la coordinación pueden estar respaldadas por equipos o grupos de trabajo transversales (Boyle, 1999). Obviamente, dichos mecanismos no garantizan que se vaya a dar mayor importancia a las cuestiones ambientales, pero deberían garantizar al menos que se haga algo para que no se perjudiquen unas a otras. Se necesitan también instrumentos o herramientas para respaldar la coordinación y la comunicación entre los distintos niveles de las administraciones implicadas en el ciclo político.

Son varias las formas en que se puede responder de manera positiva a estas cuatro preguntas de la IPA, dependiendo de la complejidad del problema (Boyle, 1999) y de las necesidades o de las características específicas de la administración que se evalúe (véase más adelante). Además, unas respuestas serán más contundentes que otras, lo que puede implicar la adopción de varias medidas distintas, todas ellas adecuadas y rigurosas en su diseño y aplicación. Por regla general, cuanto más complejos sean los problemas de coordinación, mayores, más sofisticadas, y posiblemente más descendentes, serán también las labores de coordinación necesarias para abordarlos. Como se refleja en la siguiente sección, las labores de coordinación seleccionadas también tendrán que reflejar la cultura y estilos de gestión propios del país en cuestión.

**Tabla 1 Cultura y prácticas administrativas — ejemplos de iniciativas débiles, medias y fuertes para favorecer la IPA**

<b>Cultura y prácticas administrativas — preguntas para la evaluación de la IPA</b>	<b>Ejemplo de IPA débil</b>	<b>Ejemplo de IPA media</b>	<b>Ejemplo de IPA fuerte</b>
¿Se reflejan las prioridades de la IPA en las operaciones de planificación, presupuestarias y de auditoría?	Los objetivos ambientales se establecen en los procesos de planificación, pero solamente en términos generales y sin vincularlos a ningún sector específico.	Los objetivos ambientales se establecen en los procesos de planificación. También se identifican las contribuciones sectoriales específicas.	Los objetivos ambientales se establecen en los procesos de planificación. También se identifican las contribuciones sectoriales específicas. Las dotaciones presupuestarias están condicionadas al establecimiento de objetivos ambientales y al cumplimiento de los mismos.
¿Se reflejan las responsabilidades ambientales en los regímenes de gestión interna?	La responsabilidad de la IPA está claramente definida dentro de los departamentos sectoriales.	La responsabilidad global de la IPA recae en el Primer Ministro y/o en su gabinete. La responsabilidad operativa se asigna a otros niveles, según corresponda.	La responsabilidad global de la IPA recae en el Primer Ministro y/o en su gabinete. La responsabilidad operativa se asigna a otros niveles, según corresponda. Se asignan recursos humanos y económicos para la IPA.
¿Existe un departamento, unidad o comité estratégico encargado de coordinar y orientar la IPA en los distintos sectores?	Una unidad/ departamento del Ministerio de Medio Ambiente se encarga de la supervisión de la IPA.	La IPA es supervisada por una unidad estratégica perteneciente al gabinete ministerial o a la oficina ejecutiva. Se establece un Consejo Asesor para temas medioambientales.	La IPA es supervisada por una unidad estratégica perteneciente al gabinete ministerial o a la oficina ejecutiva. La unidad cuenta con una plantilla y un presupuesto permanentes y orienta y respalda activamente el trabajo relacionado con la IPA. El Consejo Asesor se reúne periódicamente y es escuchado por el Gobierno.
¿Existen mecanismos apropiados para garantizar la coordinación y la comunicación ambiental/ sectorial, por ejemplo entre los distintos departamentos y niveles de gobierno?	Existe comunicación entre los departamentos "cuando se necesita". Coordinación para evitar conflictos explícitos. Comunicación específica y coordinación con otros niveles de gobierno.	Intercambio de información activo y oportuno. Coordinación para tener en cuenta puntos de vista distintos. Mecanismos de comunicación y coordinación con algunos niveles de gobierno.	Intercambio de información activo y oportuno. Decisiones consensuadas sobre las políticas departamentales. Coordinación y comunicación sistemáticas con niveles inferiores y superiores de gobierno.



## 4. Contexto para cambiar la cultura y las prácticas administrativas

### 4.1 Diferencias entre culturas y tradiciones administrativas

Suelen existir grandes diferencias entre las culturas administrativas y los estilos de gestión nacionales, y en ocasiones también entre los regionales. Dichas diferencias se deben tener en cuenta a la hora de evaluar los avances realizados en la IPA y buscar vías de progreso adecuadas. En términos generales, los estilos de gestión pública de Europa se pueden dividir en los siguientes grupos: europeo meridional, germanohablantes, anglosajones y nórdicos (incluidos los Países Bajos). Se considera que los países nórdicos y los Países Bajos presentan estilos híbridos (Torres y Pina, 2004) Por otro lado, se puede decir que en las administraciones de los países de Europa central y oriental existe un sistema de control/planificación.

Los llamados países europeos meridionales, entre ellos Francia, Italia, Portugal, España y Bélgica, se ven influidos por unas estructuras heredadas del modelo jurídico francés que gira en torno al Derecho administrativo y a los ideales de "las debidas garantías procesales" y la "igualdad de trato". Este sistema se conoce también como "napoleónico" (Gyomarch, 1999). En dicho modelo, la institucionalización del Derecho administrativo ha derivado en una clara separación de la toma de decisiones políticas respecto de la aplicación administrativa, y en un interés especial por las reglas formales y la estructura organizativa (Capano, 2003). El modelo napoleónico es relativamente legalista y jerárquico. Un aspecto fundamental que lo diferencia del modelo germano es la dependencia de conocimientos técnicos especializados dentro de las administraciones, algo que puede ir en contra de la IPA si se utiliza para evitar interferencias o "intromisiones" de otros intereses.

Las prácticas administrativas en los países germanohablantes (Austria, Alemania y Suiza) están marcadas por una filosofía fundamentalmente legalista y más dominante (Rechtsstaat), que confiere protección constitucional a todos los niveles de gobierno y a

los funcionarios, y otorga a los órganos judiciales un papel fundamental para circunscribir las prácticas administrativas (Hammerschmid y Meyer, 2003).

Más que para hacer política, las administraciones públicas están para aplicar la ley y tienen relativamente poca flexibilidad y discreción a la hora de aplicar las disposiciones legales (Knill, 1998). En lo referente a la IPA, aunque los juristas no estén formados para "negociar" soluciones entre las fronteras sectoriales, son más proclives a cumplir la ley, incluidos requisitos legales transversales como los relacionados con la integración ambiental.

En la tradición anglosajona (sobre todo en el Reino Unido), el papel y la posición del funcionariado están más subordinados que en el caso de los países germanohablantes. Esto no implica que el funcionariado no sea importante para la acción normativa gubernamental, si bien es cierto que no tiene un papel constitucional y tiende a estar sujeto a los cambios estructurales producidos por el gobierno del momento. Este limitado afianzamiento constitucional, jurídico y estructural es reflejo de la idea de la administración como un sistema flexible, subordinado y fundamental para los requisitos y las prioridades políticas (Knill, 1997). A pesar de la estrecha colaboración entre los líderes políticos y los funcionarios públicos, en la tradición anglosajona destaca especialmente la separación entre la política y la administración, y los problemas más notables han sido los de la politización o el posible dominio de la burocracia sobre la política pública. El funcionariado británico se basa en gran medida en un enfoque de la gestión de tipo empresarial y suele contar con generalistas capaces de moverse por todo el sistema, lo que aumenta las oportunidades de aprendizaje político y fertilización cruzada, e incrementa las posibilidades de una mayor coordinación de las políticas.

Los países nórdicos (Dinamarca, Finlandia, Islandia, Noruega y Suecia), junto con los Países Bajos, pertenecen a un modelo de administración

pública que, atendiendo a su tradición de negociación y consulta, se puede describir como consensuado (Torres, 2004).

Las funciones públicas se caracterizan por una relativa homogeneidad e igualdad, lo que ha dado lugar a una fuerte cultura administrativa basada en una estrecha atención a las premisas de las decisiones políticas y a las consideraciones profesionales. Esta combinación, que apenas ha cambiado con el paso del tiempo, ha favorecido mucho la legitimidad pública y política del funcionariado. La creciente especialización administrativa ha contribuido a la fragmentación de tareas y valores, pero han existido relativamente pocos conflictos en el sistema, principalmente como resultado de unas normas y unos valores comunes (Christensen, 1997). La tendencia hacia la estabilidad y la falta de innovación que ésta puede implicar constituye un posible inconveniente. La falta de rotación entre los miembros de las administraciones, como por ejemplo en Noruega, es otro posible inconveniente (Peters, 1998).

Los intentos de los países de Europa central y oriental de adaptarse a formas de gestión más democráticas, tras la desintegración de la antigua Unión Soviética, ha tenido como resultado la emergencia de otro estilo de administración. En vez de basarse en la iniciativa individual, las jerarquías burocráticas y/o las leyes, las administraciones se basan más bien en sistemas externos de control (Peters, 2000). Las decisiones políticas y estratégicas se toman dentro de la estructura del partido, y no dentro de la estructura administrativa. Aunque las reformas ya se han iniciado, existe todavía una falta de cohesión y coordinación horizontales dentro de los gobiernos. Este problema se debe también a la ausencia de delegación vertical; por ejemplo, a la falta de definición de las funciones y los mandatos de los funcionarios de un ministerio, lo que es en parte una cuestión de desconfianza (Synnerstrom, fecha desconocida).

Dentro de los grupos mencionados, los países nórdicos, germanohablantes y anglosajones suelen destacar como líderes europeos de medio ambiente (véase Liefferink y Andersen, 1998). Incluso en países donde el medio ambiente es una prioridad política relativamente alta y donde se utilizan estilos de gestión similares, el enfoque de la política ambiental y la IPA puede diferir considerablemente.

Los estilos reguladores nacionales pueden influir en la estrategia general para la reforma medioambiental que cada país selecciona, y pueden implicar el uso de un enfoque más operativo e institucional del desarrollo de la estrategia, pero no se puede evitar que un país que normalmente sigue un estilo administrativo adopte estrategias ambientales más típicas de otro (Mol, 1999). En cualquier caso, las soluciones más efectivas suelen ser las que reflejan las especificidades nacionales. Por ejemplo, en la cultura anglosajona, más pragmática y donde el problema principal no es la coordinación organizativa, la clave del progreso podría encontrarse en una orientación explícita pero "débil" y en un liderazgo político de alto nivel. En los países de fuerte arraigo normativo, las medidas legales de arriba abajo pueden ser preferibles a los enfoques de abajo arriba o consensuados más suaves, que pueden tardar más en penetrar en los departamentos por la naturaleza jerárquica de los sistemas y el predominio de las culturas legalistas.

#### **4.2 La IPA y la "Nueva Gestión Pública": ¿oportunidad o reto?**

Al evaluar hasta qué punto las administraciones han integrado las cuestiones de la IPA, es importante mencionar las reformas de las administraciones públicas emprendidas por la mayoría de los países en los últimos 20 años. El objetivo de dichas reformas es asegurar la "Nueva gestión pública" (NGP), que implica la necesidad de prestar una mayor atención a las limitaciones y los recortes presupuestarios, la separación de la política de la administración, la descentralización de la aplicación de las políticas, la valoración de los resultados y la planificación estratégica (Gruening, 1998).

A pesar de que se ha considerado un fenómeno mundial, su grado de adopción varía considerablemente (Lane, 2000). En comparación con la tradición de los países germanohablantes, la tradición anglosajona ha sido más receptiva a las reformas de la NGP (Knill, 1999). En conjunto, el papel de la NGP en la UE ha sido modesto, si bien es cierto que ya se pueden apreciar ciertos rasgos de la misma en los sistemas internos de gestión de la Comisión Europea. Existe asimismo un marco común de evaluación (Common Assessment Framework, CAF) europeo que establece una serie de criterios europeos comunes como son

el liderazgo, la estrategia y la planificación, las asociaciones y los recursos, que deben tenerse en cuenta cuando se pretenden conseguir mejoras administrativas (IEAP, 2002).

Pese a su limitada adopción en Europa, la tendencia general hacia la NGP podría resultar importante en el contexto de la IPA. Por un lado, el hincapié que se hace, por ejemplo, en la estrategia y la planificación, y la consecución eficaz de los objetivos acordados, podría explotarse a favor de

la IPA. Por otro, se sostiene que si la actuación del funcionariado se evalúa en función de los resultados individuales y departamentales, podría debilitarse el incentivo para cooperar con otros programas en beneficio de todos los gobiernos. Las reformas de la NGP podrían, por tanto, dar lugar a sistemas de gestión pública peor preparados para adoptar métodos de formulación y aplicación de políticas a nivel de todo el gobierno, reforzando la necesidad de coordinación, en vez de atenuarla.

## 5 Revisión del progreso en Europa

A pesar de los distintos estilos administrativos y de los retos que debe afrontar la IPA en Europa, la existencia de un amplio abanico de legislación y políticas ambientales en muchos países, así como el alto nivel de fomento de las estrategias de desarrollo sostenible, proporcionan una base fuerte para reforzar la cultura y las prácticas administrativas que favorecen la IPA.

Los progresos en conseguir Administraciones que se ajusten a las necesidades de la IPA, se han revisado utilizando la lista de control de evaluación propuesta por la AEMA para estructurar el análisis. La información y el análisis se refieren a la UE25, a los países candidatos y solicitantes, a los países de Europa oriental, el Cáucaso y Asia central (EOCAC) y a los países de la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC), (véase el recuadro 3) y también se han extraído ejemplos de países no europeos. El objetivo es ofrecer información sobre prácticas de IPA que permita al menos realizar comparaciones preliminares entre países.

### 5.1 ¿Reflejan las habituales operaciones de planificación, presupuestarias y de auditoría las prioridades de la IPA?

Los países acaban de empezar a explorar el potencial papel de los procesos de planificación, presupuestarios y de auditoría en la promoción de la IPA dentro de las administraciones. Ya se están empezando a ver ejemplos, como es el caso de los Países Bajos, Noruega y el Reino Unido. Ahora bien, no todos los esfuerzos han tenido éxito

completamente. Incluso estos países afrontan retos importantes para que los procesos estratégicos de planificación y presupuestarios funcionen realmente para la IPA.

#### 5.1.1 *Procesos habituales de planificación y presupuestarios para favorecer la IPA*

Las prioridades de planificación y gasto en Europa se establecen de formas muy diversas, pero el proceso suele basarse en negociaciones bilaterales entre los departamentos y el ministerio central de finanzas o, cada vez más, en un proceso más centralizado que trata de establecer un techo presupuestario general, teniendo en cuenta las necesidades de gasto derivadas de las prioridades de la política estratégica, o bien mediante una combinación de ambos métodos. Independientemente del proceso empleado, la planificación presupuestaria tiene una gran connotación política, tanto en lo referente al nivel total de gasto, como a su reparto entre los distintos departamentos.

En la UE25 y en los países candidatos, se ha explorado el potencial de relacionar los esfuerzos de la IPA con los procesos habituales de planificación y presupuestarios, tal como se hace en los Países Bajos y en el Reino Unido. Incluso en estos casos, la experiencia del Reino Unido sugiere la necesidad de seguir trabajando si se pretende reflejar la IPA en los procesos bianuales de planificación y de preparación presupuestaria (véase más adelante). Otros países de la UE (Irlanda y Luxemburgo) han identificado la posibilidad de incorporar consideraciones ambientales en dichos procesos, pero parece que

#### **Recuadro 3. Países y grupos de países incluidos en la revisión**

**UE15:** Austria, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal, España, Suecia y Reino Unido.

**UE10:** Chipre, República Checa, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, Eslovaquia y Eslovenia.

**Países candidatos/países solicitantes:** Bulgaria, Rumanía, Turquía, Croacia y Antigua República Yugoslava de Macedonia (ARYM)

**EOCAC (Europa oriental, el Cáucaso y Asia central):** Bielorrusia, Moldova, Rusia y Ucrania.

**AELC (Asociación Europea de Libre Comercio):** Noruega, Suiza e Islandia.

las buenas intenciones aún no han dado fruto. En Irlanda, la Iniciativa de Gestión Estratégica del Gobierno iba a a participar, en virtud de la Estrategia Nacional de Desarrollo Sostenible (ENDS) de Irlanda, en la ejecución de dicha estrategia (aunque no de la IPA como tal), pero no parece que haya sido así.

También son dignas de mención las iniciativas emprendidas en otros países de la UE. En Dinamarca, a pesar del relativamente temprano y prometedor vínculo establecido entre los presupuestos y el medio ambiente, dicha práctica se abandonó en 2001, tras un cambio de gobierno. Suecia, un país nórdico con un firme respaldo político a la IPA, demostró las posibles dificultades asociadas a la nueva gestión pública, en este caso "la Gestión Basada en Objetivos" (véase la sección 5.1.3).

Fuera de la UE25, el único ejemplo que existe de promoción explícita de la IPA a través de

los procesos de planificación y de preparación presupuestaria, proviene de Noruega. En los países de la EOCAC resulta difícil encontrar ejemplos similares de promoción de la IPA y no parecen ser numerosos.

A escala de la UE, en la década de los noventa se dieron algunos pasos por parte del Parlamento Europeo y una serie de departamentos de la Comisión, para utilizar los procesos presupuestarios con el fin de integrar las consideraciones ambientales en ámbitos fundamentales de la política, en especial el desarrollo regional. Una consecuencia de ello fue la inclusión de algunas disposiciones en el presupuesto de la UE, por las cuales el gasto pasa a depender del cumplimiento de ciertos requisitos. Además de los presupuestos, los nuevos procesos de planificación política estratégica plurianual introducidos para la Comisión y el Consejo ofrecen grandes posibilidades para reforzar la IPA a escala europea.

#### Recuadro 4. Uso de los procesos de planificación de presupuestos para promover la IPA

En los **Países Bajos**, todos los departamentos gubernamentales, al preparar los informes financieros para el ejercicio siguiente, tenían que explicar de qué forma iban a tener en cuenta los distintos aspectos del desarrollo sostenible en la formulación y la aplicación de sus políticas. Ese requisito se aplicó un solo año y después se suprimió. En los Países Bajos se ha introducido también un modelo de presupuestos y gestión orientado a los resultados y a la productividad aplicable a todos los organismos públicos. Como parte de dicha reforma, además de los informes anuales del rendimiento, los organismos públicos tendrán que someterse periódicamente a una evaluación cada 3-4 años. Dichas evaluaciones —empleadas para integrar los criterios de desarrollo sostenible (más que los de IPA)— podrían ampliar el alcance de las prácticas sostenibles en el Gobierno.

En **Noruega**, todos los ministerios tienen que evaluar las implicaciones ambientales esperadas de sus propuestas políticas e incluirlas en sus presupuestos. En estos preparativos se tiene que consultar al Ministerio de Medio Ambiente. En los Presupuestos del Estado se contempla también de manera específica el medio ambiente, en un capítulo en el que se indica una relación de los gastos relacionados con el medio ambiente de todos los ministerios. El problema (según se indica en el Informe de Análisis de Ecoeficiencia de la OCDE correspondiente al año 2001) parece ser que la naturaleza concreta del gasto público no ha quedado muy clara ya que "una parte considerable del gasto en materia de medio ambiente podría ser en realidad, una compensación por daños al mismo".

En el **Reino Unido**, las revisiones del gasto realizadas por el Tesoro cada dos años establecen unos límites trienales de gasto fijo por departamento y, a través de los Contratos de Servicios Públicos (Public Service Agreements, PSA), se definen las mejoras principales que se deben realizar con dichos recursos. Las Sucesivas Revisiones del Gasto han servido para orientar los recursos a las prioridades del gobierno y han establecido objetivos ambiciosos para mejorar los principales servicios públicos. La Revisión del Gasto de 2004 estableció nuevos planes de gasto para 2006-2007 y 2007-2008. Los programas de trabajo departamentales deben determinar de qué modo y en qué ámbitos concretos el departamento debe considerar los tres pilares del impacto del desarrollo sostenible —social, económico y ambiental— a la hora de definir sus prioridades y elaborar las propuestas de inclusión en el presupuesto del departamento. Éstas posteriormente se evalúan para garantizar que los principios del desarrollo sostenible sustenten la revisión del gasto en cuanto a los compromisos de gasto y los objetivos establecidos en los PSA.

De acuerdo con una evaluación del proceso (SD Task Force, 2004), el hecho de que el desarrollo sostenible haya sido un aspecto transversal en las revisiones del gasto, ha constituido un paso necesario, pero no suficiente, para la integración más eficaz del desarrollo sostenible en la toma de decisiones del Gobierno británico. Hay que seguir trabajando en este sentido, si se pretende que siga siendo un aspecto transversal en las revisiones del gasto. Las soluciones pasan por Contratos de Servicios Públicos (PSA) transversales, comunes, y cambios en las disposiciones presupuestarias.

### Recuadro 5. La IPA en los mecanismos presupuestarios de la UE

En cuanto a los compromisos, el anteproyecto de presupuesto de la UE para 2005 (actualmente en proceso de negociación entre el Consejo y el Parlamento Europeo) asciende a 117,2 mil millones de euros, de los cuales los recursos humanos representan 29,5 mil millones, es decir, el 25% del total.

Aunque se ha solicitado a los departamentos con capacidad de gasto de algunos Estados miembros que justifiquen sus propuestas anuales en términos de cómo sus propuestas de gasto contribuirán a las prioridades del desarrollo sostenible, en la Comisión todavía no se ha hecho nada similar. El Anteproyecto de presupuesto anual se elabora en el marco de la Estrategia Política Anual (EPA) de la Comisión, y la DG Presupuestos prepara una circular presupuestaria a fin de que se reflejen las prioridades de estrategia política en la EPA. Hasta la fecha, en estos documentos no se ha mencionado explícitamente la necesidad de impulsar la EDS de la UE ni la IPA. Puesto que las negociaciones entre la DG Presupuestos y las Direcciones Generales que gestionan recursos toman la Circular presupuestaria como punto de partida, la condicionalidad ambiental no se ha aplicado —aunque en teoría podría haberlo sido si la IPA estuviera reflejada en las estrategias de alto nivel de la Comisión. Del mismo modo, la evaluación a posteriori del gasto pasado de la UE no incluye sistemáticamente una evaluación de su impacto en el medio ambiente. La Secretaría General ha realizado una evaluación temática sobre la contribución de una serie de políticas de la UE al desarrollo sostenible y es posible que se recomiende a las DG que presten mayor atención a los impactos ambientales cuando realicen sus evaluaciones *ex post*.

En los últimos años se ha acrecentado la práctica de la "condicionalidad externa" —a través de la cual, los fondos transferidos por la UE a los Estados miembros dependen del pleno cumplimiento de la legislación europea u otras condiciones. No obstante, su uso sigue siendo limitado. Existen otros mecanismos y procedimientos que permiten a la Comisión influir en el gasto descentralizado de la UE, como son los programas estratégicos nacionales y europeos, la transparencia y la participación de los agentes interesados, los mecanismos de control y seguimiento, los sistemas de incentivos financieros, los informes periódicos y las evaluaciones *ex-ante*, intermedias y *ex-post*. Normalmente, las razones por las que se han introducido dichos mecanismos no responden a la IPA, pero al igual que en el caso de la gestión presupuestaria estratégica de la Comisión, ofrecen posibilidades para garantizar una mayor condicionalidad medioambiental.

La posibilidad de reforzar el papel de los procesos estratégicos a favor de la IPA dependerá del enfoque que adopte cada país en la gestión y la preparación presupuestaria, siendo claramente mayor el alcance de aplicación en los países que otorguen más importancia a las iniciativas de gestión estratégica, entre ellas la nueva gestión pública (NGP). Esto parece también reflejarse en la práctica, estando los Países Bajos, Noruega y el Reino Unido también a la cabeza de los más involucrados en la agenda de la NGP.

Si bien la tendencia hacia la NGP se podría ver como favorable para la IPA, la experiencia de Suecia sugiere que no es solamente una oportunidad, sino también una posible amenaza para la misma. Cuanto más rigurosa es una iniciativa de gestión estratégica, más difícil resulta la "inclusión" posterior de objetivos medioambientales u otros objetivos horizontales.

#### 5.1.2 Comportamiento de la auditoría en relación con la IPA

Por norma general, todos los países cuentan con sistemas o instituciones de auditoría, si bien es cierto que suelen limitarse a evaluar la aplicación de determinadas leyes o presupuestos. En la práctica, esto quiere decir que los sistemas de

auditoría serán a menudo utilizados para la IPA solamente si la legislación y los presupuestos incluyen disposiciones específicas de integración ambiental.

Una de las excepciones es el Comité de Auditoría Ambiental del Reino Unido (*Environmental Audit Committee*, EAC), el cual se creó en noviembre de 1997 para estudiar la contribución de las políticas y los programas de todos los departamentos gubernamentales y de los organismos públicos no departamentales a la protección del medio ambiente y el desarrollo sostenible, así como para auditar el cumplimiento con respecto a las metas establecidas por los ministros. Dicho Comité realiza revisiones anuales de las implicaciones ambientales de los planes de gasto del Tesoro del Reino Unido, tanto *ex-ante* como *ex-post*. Está formado por quince parlamentarios que no tienen cargo específico en el gobierno o la oposición y por el Ministro de Medio Ambiente (en la práctica, de oficio y no compareciente). Además de revisar la planificación y la ejecución de los presupuestos, el EAC ha analizado el comportamiento del gobierno a la hora de integrar las consideraciones medioambientales en la maquinaria gubernamental, las políticas individuales (cambio climático, energía, OMG) y las negociaciones multilaterales (en la UE, la OCDE y la OMC). Sin

embargo, estrictamente hablando, el EAC no es un organismo administrativo, sino político.

En Canadá, el Comisario de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible (CESD) pertenece a la Oficina del Auditor General y desempeña un importante papel en lo relacionado con el progreso de la agenda de desarrollo sostenible. El CESD audita el comportamiento general del gobierno en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible, así como los compromisos incluidos en las estrategias departamentales, e informa al parlamento sobre el progreso general con respecto a los objetivos marcados. Los hallazgos reflejados en el informe del Comisario han motivado en muchos casos respuestas directas de los departamentos y las agencias, y sus recomendaciones han influido en la determinación del contenido y el rigor de todas las rondas de estrategias de desarrollo sostenible.

La capacidad para hacer cumplir las condiciones de la IPA que se han fijado, depende de la disponibilidad de recursos adecuados a escala de los Estados miembros y de la Comisión. Con la creación de una nueva oleada de organismos legislativos europeos, es probable que el gasto "descentralizado" —como el del Banco Europeo de Inversiones— crezca en el futuro. En la Comisión se podría desarrollar una cultura de evaluación más robusta, de tal manera que se realicen y se utilice más evaluaciones en su proceso presupuestario anual. La Comisión ha iniciado una evaluación *ex-post* sistemática de sus políticas como parte de su nueva orientación hacia una gestión y unos presupuestos basados en su actividad, pero es muy pronto para saber si eso será beneficioso para la IPA.

La UE tiene un Tribunal de Cuentas que elabora aproximadamente 15 informes al año, la mayoría de los cuales giran en torno a distintos aspectos que suponen un gasto importante para la UE, ya que dicho Tribunal, está obligado a considerar la relación coste-efectividad de determinadas investigaciones. Y en cierto modo, ésta es la causa por la que son pocos los informes sobre el medio ambiente o la IPA. Algunas excepciones son los informes sobre la dimensión ambiental del gasto en los Fondos de Cohesión, la Política Agraria Común e instrumentos como ISPA y PHARE. Además, la Comisión de Control Presupuestario del Parlamento Europeo ("COCOBU") —que como sucede con el EAC del Reino Unido tampoco es un organismo administrativo— es responsable de revisar el gasto de la Comisión en los ejercicios

anteriores y "aprobar" formalmente o el gasto del presupuesto de la UE.

Aunque parte de su objetivo formal consiste en revisar la relación coste-efectividad de los programas de gasto —un concepto elástico—, ha hecho una interpretación rigurosa de dicho objetivo, de manera que su función en la práctica se ha visto limitada a la auditoría financiera.

### 5.1.3 Estudio de caso: el enfoque de "gestión por objetivos" adoptado por Suecia

En Suecia, la Gestión por Objetivos (GPO) está en la agenda política desde los años 80, cuando el Ministerio de Administraciones Públicas y la Oficina Nacional de Auditoría elaboraron el sistema de gobierno. La GPO es conocida principalmente entre el sector privado, donde se utiliza con el propósito de motivar un mayor rendimiento por parte de los directivos y los empleados a través del establecimiento de metas, la toma participativa de decisiones y la evaluación de objetivos. En el sector público sueco, la GPO es vista como la forma en que el parlamento y el gobierno controlan a los organismos a través del establecimiento de metas y objetivos a largo plazo para un determinado periodo presupuestario. Las autoridades públicas deben entonces informar al gobierno sobre los resultados de sus actividades.

En materia de medio ambiente, el Gobierno sueco ha establecido 15 objetivos nacionales de calidad ambiental (OCA) y aproximadamente 200 objetivos secundarios y sectoriales. Todos estos objetivos describen el estado del entorno natural y cultural que se pretende lograr. Con la introducción de la GPO en la política ambiental, se han obtenido varios beneficios. Se han estructurado de forma clara los objetivos ambientales, antes muy numerosos, y se ha designado un organismo responsable de cada objetivo o de cada objetivo secundario. Al seguimiento, incluido el uso de indicadores, se le ha dado un fundamento más firme. También ha sido posible iniciar un análisis sistemático de las relaciones existentes entre los objetivos ambientales y otros objetivos del gobierno en materia de bienestar, como son el crecimiento industrial, el desarrollo regional, el desarrollo agrario y forestal y la satisfacción del consumidor.

Pero al mismo tiempo, al introducir la GPO en el ámbito medioambiental se han planteado varios problemas.

La estructura de objetivos ambientales, aunque es más transparente que antes, sigue recibiendo críticas por su opacidad, ya que algunos objetivos están relacionados con los niveles de emisión, otros con el uso de los recursos naturales, otros con el estado del medio ambiente y algunos con la salud humana. También influye la constante descentralización de la administración sueca, que implica que se permita a los consejos de los condados y a las autoridades locales decidir y aplicar sus propios objetivos ambientales. Es posible, por tanto, que las metas regionales y locales no "se sumen" a los Objetivos de Calidad Ambiental nacionales. Esto significa que no hay una estructura global de objetivos ambientales consistente, lo que supone un problema a la hora de identificar y analizar los potenciales conflictos y sinergias entre los distintos objetivos gubernamentales. Por otro lado, puede también debilitar el control político sobre las actividades gubernamentales, lo que dificulta todavía más el establecimiento de objetivos independientes para diferentes operaciones. Esto puede entorpecer la distinción entre los políticos que establecen los objetivos y los funcionarios que los llevan a cabo. Si los políticos no declaran abiertamente qué objetivos son más importantes, los funcionarios de distintos niveles se ven obligados a hacer frente a conflictos que surgen a la hora de decidir si dar prioridad a sus propios objetivos de producción o a los objetivos ambientales (Wandén, 2003).

La conclusión es que la Gestión por Objetivos ha dado un cierto ímpetu a la IPA al identificar los objetivos ambientales y asignar un organismo responsable de cada uno de ellos. Sin embargo, el hecho de que todos los departamentos y organismos sectoriales tengan que incluir consideraciones ambientales en sus actividades no ayuda a establecer una estructura clara de objetivos ni a eliminar los conflictos entre los objetivos ambientales y otros objetivos de bienestar. La Agencia de Protección del Medio Ambiente sigue siendo la responsable general de la investigación y seguimiento ambiental, pero no tiene capacidad para interferir en las decisiones tomadas por otras agencias. Un problema relacionado es que los objetivos ambientales no se asignan a ningún presupuesto, como prevé la GPO. Las agencias sectoriales han de financiar su trabajo en materia de medio ambiente con sus propios presupuestos, que no suelen incluir fondos destinados a fines ambientales. (Wandén, 2003). Aunque tienen varios objetivos ambientales a su alcance, aún queda mucho por hacer en lo referente a la coordinación (o integración) ambiental.

## 5.2 ¿Se reflejan las responsabilidades ambientales en los sistemas de gestión interna?

La IPA se puede integrar en los sistemas de gestión de varias formas, tanto explícitas como implícitas. En la práctica, no existen actualmente pruebas de una integración sistemática de la IPA en los sistemas de gestión, aparte de la introducción del EMAS o de enfoques similares con los que se podrían abordar la asignación de responsabilidades, las medidas estructurales y los recursos.

### 5.2.1 Asignación adecuada de responsabilidades

No resulta fácil determinar si los países han asignado la responsabilidad de la IPA "de forma adecuada", por ejemplo, entre los distintos departamentos y niveles jerárquicos. El establecimiento de organismos de gestión estratégica (véase más adelante) ofrece una cierta indicación del compromiso de los altos cargos con la IPA o con las cuestiones relacionadas con el desarrollo sostenible, pero la asignación de las responsabilidades diarias no está clara en casi ninguno de los países evaluados.

Es quizás más sencillo analizar si la IPA se considera una cuestión sectorial o si, como sucede en los países de EOCAC, a efectos prácticos, las actividades relacionadas con la IPA y con el desarrollo sostenible se ven como una competencia exclusiva de los ministerios de medio ambiente a efectos prácticos. En la ARYM, por ejemplo, aunque la formulación de una estrategia de desarrollo sostenible cuenta con mayor participación ministerial, la función gestora del Ministerio de Medio Ambiente puede estimular la acción continuada, pero también puede conllevar problemas de interés sectorial. La situación es similar en alguno de los países de la UE25, en la práctica, cuando no en la teoría. En Malta, por ejemplo, el medio ambiente se considera todavía una obligación de la Autoridad de Medio Ambiente y Planificación del país y de otras agencias medioambientales, como la Agencia de Recursos de Malta.

En las instituciones de la UE, se ha identificado una responsabilidad para con la IPA en la mayor parte de las DG de la Comisión y en otros servicios.



Pero dicha responsabilidad suele recaer en los Jefes de Unidad y en el personal a su cargo y existen muy pocas pruebas de que los altos funcionarios actúen como "líderes" en materia de IPA, de forma constante. No queda claro si se están asignando responsabilidades explícitas de la IPA al personal sectorial de las secretarías del Consejo y del Parlamento Europeo.

### 5.2.2 Planes estructurales

En cuanto a la estructura básica de las administraciones, todos los países incluidos en este informe cuentan con un departamento o ministerio nacional que es el principal organismo encargado de la política ambiental. Bosnia Herzegovina es la única excepción, ya que en dicho país las competencias se asignan a nivel de entidad.

Los países de Europa central y oriental tenían un historial de enfoques "integrados" en lo relacionado con la formulación de políticas, debido a que los sistemas socialistas de planificación centralizada tendían a considerar en la elaboración de planes y la formulación de políticas todas las diferentes cuestiones sectoriales, pero no solían integrar los objetivos ambientales. Las instituciones responsables de la protección del medio ambiente rara vez tenían capacidad suficiente para influir en sectores económicos, como los de industria y agricultura, que gozaban de gran prioridad política. De hecho, a comienzos de la década de 1990, la creación de los Ministerios de Medio Ambiente como carteras independientes, allí donde no existían, contribuyó a dar mayor relevancia al medio ambiente. Esta "separación" se puede considerar como un primer paso hacia la integración.

En conjunto, la estructura y la autoridad institucional de los ministerios "medioambientales" varía considerablemente de un país a otro, existiendo tres formas principales de reparto de las responsabilidades derivadas de las cuestiones ambientales entre los ministerios:

- Responsabilidades ambientales incluidas en ministerios "multifuncionales" y los ministerios son responsables de varios ámbitos de la política, entre ellos el medio ambiente. Austria, por ejemplo, tiene un "Ministerio Federal de Agricultura, Silvicultura, Medio Ambiente y Gestión del agua" y Chipre, un "Ministerio de Agricultura, Recursos Naturales y Medio Ambiente". Las responsabilidades de planificación suelen estar más ligadas al medio ambiente (como sucede en Croacia y Eslovenia), pero existen otros casos en que se incluyen los asuntos rurales y la seguridad alimentaria (como en el Reino Unido).
- La cartera ambiental se divide entre dos o más ministerios —en los Países Bajos, por ejemplo, el Ministerio de Agricultura, Naturaleza y Calidad Alimentaria se encarga de la gestión de la naturaleza y el desarrollo rural, mientras que el resto de cuestiones relacionadas con la protección ambiental recae en su mayoría sobre el Ministerio de Vivienda, Planificación y Medio Ambiente. En varios países, como por ejemplo en la ARYM, los Ministerios de Salud son responsables de las políticas relacionadas con la protección del agua potable y de las aguas de baño.

Los países federales plantean un reto particular para la integración estructural. La responsabilidad de la administración ambiental puede transferirse, en distinto grado, al nivel subnacional, cuyas administraciones necesitan departamentos de medio ambiente para garantizar la aplicación y la coordinación con el resto de autoridades relevantes. En cuanto a las responsabilidades referentes a otros ámbitos políticos, la situación puede variar. Por tanto, la existencia de una gran variedad de responsabilidades nacionales o federales para los distintos ámbitos de la política puede suponer ser un reto para la IPA.

- Un Ministerio de Medio Ambiente encargado de todos los asuntos ambientales (el modelo predominante en la mayor parte de los países europeos).

### Recuadro 6. Reestructuración de los Ministerios de Medio Ambiente

El hecho de contar con un Ministerio de Medio Ambiente responsable de todos los asuntos ambientales puede ser reflejo de una alta prioridad del gobierno a las cuestiones ambientales y permite que se transmita un mensaje ambiental claro. En dichos ministerios se adquieren con frecuencia unas aptitudes y unos conocimientos especializados para abordar cuestiones relacionadas con el medio ambiente. No obstante, la separación física de los otros ministerios puede hacer que sea más difícil informar el pensamiento y los enfoques sectoriales, debido a las dificultades existentes en términos de coordinación y comunicación tanto formal como informal. A menos que se aborde cuidadosamente, la separación puede también dar lugar a "batallas de territorialidad", sobre todo porque las cuestiones ambientales cada vez afectan más a las decisiones sectoriales, y viceversa.

El hecho de que el medio ambiente forme parte de un ministerio "multifuncional" tiene la ventaja de que es más sencillo incluir las cuestiones ambientales en la agenda de ese área específica (por ejemplo la planificación urbanística o la política agraria). Pueden aumentar la comunicación y la coordinación informales y formales, y también puede mejorar el reconocimiento de las cuestiones ambientales. Lo mismo puede suceder si se comparte la responsabilidad del medio ambiente entre distintos ministerios. Un inconveniente puede ser que de forma inherente se limite el alcance de las actividades ambientales, dado que la falta de "independencia" puede implicar que las preocupaciones ambientales se releguen a un segundo plano en caso de conflicto con otras funciones del ministerio "anfitrión". Por otro lado, si se divide la responsabilidad de la política ambiental entre dos o más ministerios, puede haber problemas de coordinación y cooperación.

#### 5.2.3 Recursos humanos y económicos para la IPA

La IPA puede requerir recursos humanos adicionales y con frecuencia diferentes, tanto en los departamentos sectoriales como en los de medio ambiente, aunque es difícil determinar el nivel exacto de recursos necesarios.

Existen pruebas de que se ejerce presión sobre los recursos humanos y económicos, sobre todo cuando existen presiones generales para reducir el gasto general del gobierno. En Alemania, el papel innovador de la oficina de la Cancillería General de supervisar la implantación de la EDS (en vez de la IPA) parece estar limitado por cuestión de recursos (Swanson *et al.*, 2004).

La capacidad de los ministerios de medio ambiente para ocuparse de los expedientes y las negociaciones sectoriales también puede ser importante en términos de limitación de la IPA. Muchas administraciones ambientales de la UE10 y de los países candidatos están "al límite" de recursos (por ejemplo, para la aplicación del acervo medioambiental europeo), lo que hace que la disponibilidad de los recursos para la IPA pueda plantear grandes retos para la dotación presupuestaria.

En el ámbito comunitario, son muchos los departamentos de la Comisión que tienen personal específico para la IPA, normalmente perteneciente a las unidades ambientales o de desarrollo sostenible.

En cierto modo, esto es el reflejo de una iniciativa anterior de incorporar responsables de integración en todos los departamentos. Si bien es cierto que

ha habido un incremento de los recursos durante los últimos cinco años, existe con frecuencia margen suficiente para aumentar el número y los conocimientos del personal a fin de abordar las incipientes exigencias relacionadas con la IPA.

La formación y la capacitación asociadas al nuevo procedimiento ampliado de evaluación de impactos empleado por la Comisión, podrían suponer una contribución significativa. Con el nuevo procedimiento se espera un aumento del número de expertos ambientales contratados por los departamentos sectoriales, aunque puede que no sea suficiente para compensar el aumento de recursos humanos desviados hacia las evaluaciones de impactos y los correspondientes procedimientos de consulta.

#### 5.2.4 Sistemas de gestión ambiental para la IPA

Aunque la responsabilidad, las medidas estructurales y los recursos humanos y económicos necesarios para la IPA se podrían introducir por separado en los ministerios y las administraciones, también se podrían incluir de manera conjunta registrándose en el Sistema Comunitario de Gestión y Auditoría Medioambientales (EMAS) o en un sistema similar de gestión ambiental. Esto es particularmente evidente debido a la necesidad de los organismos registrados en el EMAS de garantizar que sus aportaciones, incluidas las políticas, mejoren gradualmente en materia de medio ambiente. Sin embargo, no se puede dar por hecho que el sistema de gestión interna de un ministerio favorezca la IPA simplemente porque esté registrado en el EMAS.

En Suecia, el Gobierno ha introducido sistemas de gestión en los ministerios y otros organismos, que ya han sido adoptados por todos los ministerios y más de 230 organismos. Estos sistemas abarcan los impactos ambientales directos (por ejemplo de la adjudicación de contratos públicos) e indirectos resultantes de la formación y la financiación (OCDE, 2004).

En Suiza, los principales sectores de la administración federal (60 departamentos federales) están encargados de implantar un sistema de gestión medioambiental denominado "Gestión de los Recursos y del Medio Ambiente en la Administración Federal". (RUMBA) de conformidad con la resolución del Consejo Federal de 15 de marzo de 1999. Este sistema de gestión exige la evaluación de los impactos ambientales directos e indirectos de las oficinas, los equipos de oficina y los viajes oficiales de todas las unidades organizativas, con el fin de conseguir una reducción constante de dichos impactos. Este procedimiento se aplica también a los productos, servicios, ordenanzas y órdenes administrativas.

A fecha de hoy solamente se han registrado en el EMAS tres organizaciones nacionales: el Ministerio Federal de Agricultura, Silvicultura, Medio Ambiente y Gestión Hidrológica austriaco, la Agencia Federal de Medio Ambiente austriaca y la Agencia de Protección Ambiental danesa. Sin embargo, en niveles inferiores (regionales) de la administración existen numerosos registros en Italia, Alemania y Austria (EMAS Helpdesk, 2004). También son varias las instituciones y agencias comunitarias que han iniciado o completado el proceso de certificación del EMAS.

### **5.3 ¿Existe un departamento, unidad o comité estratégico encargado de coordinar y orientar la IPA en los distintos sectores?**

#### *5.3.1 Organismos estratégicos encargados de coordinar la IPA en los distintos departamentos*

Como se puede ver en la Tabla 2, los Estados miembros de la UE y los países de la AELC han introducido en muchos casos nuevos departamentos, unidades o comités transversales de alto nivel para supervisar y promover la IPA en el gobierno.

De hecho, muchos de ellos se crearon para preparar o aplicar las Estrategias nacionales de desarrollo sostenible o marcos similares. Como norma general, requieren la participación de los niveles administrativos y, en los casos más prometedores, participan también los ministros y los Jefes de Estado o de Gobierno. Tal es el caso, por ejemplo, del Consejo Gubernamental de Eslovaquia para el desarrollo sostenible, del que forman parte el Primer Ministro, otros ministros y organismos centrales relevantes, los jefes de las autoridades regionales y agentes no gubernamentales.

Organismos como éste pueden actuar como enlace eficaz entre los niveles político y administrativo del gobierno. A pesar del número de organismos existentes y de su potencial, no siempre es evidente que cuenten con el compromiso total de los altos cargos, ni que desempeñen una función estratégica para impulsar la IPA. Más al contrario, el papel de estos organismos suele ser el de supervisar o informar de una forma bastante neutral. También tienden a centrarse más en cuestiones relacionadas con el desarrollo sostenible que en la IPA.

Entre los países incluidos en el presente informe, el Reino Unido es el que presenta el conjunto más completo de unidades u organismos específicos de desarrollo sostenible (DS), algunos de los cuales se ocupan de la coordinación dentro de la administración. En el Departamento de Medio Ambiente, Alimentación y Asuntos Rurales, existe una unidad intergubernamental de DS que se encarga de promover la Estrategia de DS, proporcionando orientación y una herramienta de evaluación de políticas integrada. Existe también un grupo operativo de DS del que forman parte varios ministros y que está presidido por el Secretario de Estado de Medio Ambiente, que supervisa la EDS. Además, una subcomisión del Consejo evalúa el impacto de las políticas sobre el DS y las formas de mejorar la contribución de los departamentos al DS. La subcomisión está formada por 19 ministros nombrados por cada departamento gubernamental (16 departamentos centrales más 3 de las oficinas de Escocia, Gales e Irlanda del Norte) y presidida por el Ministro de Medio Ambiente. De acuerdo con la OCDE (2002), a pesar de estos mecanismos, todavía queda mucho por hacer para lograr la integración de los temas de interés para la sostenibilidad en la política, especialmente más allá del nivel de la administración central.

En la mayor parte de los casos, estos organismos de alto nivel se centran más en el DS que en la IPA. En el Reino Unido, aparte del Comité de Auditoría Medioambiental del Parlamento, que evalúa la actuación del gobierno en cuanto a la integración del medio ambiente en las políticas y la toma de decisiones, lo que interesa es el DS. El famoso "Gabinete Verde" de Alemania también se ocupa de las cuestiones relacionadas con el DS.

A diferencia de otros avances nacionales en la UE y la AELC, el progreso a nivel europeo en este campo es relativamente limitado. Al Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores se le ha asignado un papel de coordinación del proceso de integración europeo de Cardiff, pero se ha limitado básicamente a la elaboración de una hoja de ruta en la que se detallan las cuestiones políticas en las que es importante el medio ambiente. No existe ningún grupo intersectorial del Consejo encargado de supervisar el trabajo. Dentro de la Comisión, una unidad de la DG Medio Ambiente ha actuado como conductor para favorecer la IPA, impulsada por las iniciativas específicas de las presidencias semestrales del Consejo partidarias de dicha integración. Ninguno de estos organismos ha ofrecido orientación o apoyo activos para la IPA, aunque la DG Medio Ambiente está estudiando las posibilidades de hacerlo (Comisión Europea, 2004).

En los países de EOCAC existen pocos indicios de la existencia de unidades específicas para la supervisión y la orientación de la IPA, dejándose estas tareas en manos de los Ministerios de Medio Ambiente. La participación gubernamental a la hora de supervisar la implantación es mayor allí donde se han elaborado Estrategias de Desarrollo Sostenible (EDS). En Bielorrusia, por ejemplo, el Gabinete supervisa la EDS.

### 5.3.2 Consejos asesores

Además de los organismos meramente estratégicos, en la década de 1990 proliferaron en Europa los Consejos Asesores en materia de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible,

aunque las primeras iniciativas de creación de Consejos Asesores datan de las décadas de 1960 y 1970 (Macrory y Niestroy, 2004). Normalmente los crean los gobiernos para supervisar las Estrategias nacionales de desarrollo sostenible y están formados por una serie de expertos gubernamentales y no gubernamentales.

La composición de los consejos varía considerablemente, algunos de ellos actúan como consejos de agentes y público interesados y otros actúan más bien como consejos científicos o de expertos (véase el anexo B). Su función principal es lograr el consenso entre los grupos de interés e informar al público sobre las cuestiones ambientales o de desarrollo sostenible, mientras que los consejos de expertos se centran en la evaluación de las políticas gubernamentales y en hacer recomendaciones para las nuevas políticas. Se espera que todos los consejos ofrezcan un asesoramiento independiente a sus gobiernos, aunque unos son más independientes que otros. Su afianzamiento dentro las administraciones nacionales y su relación con los Jefes de Estado o de Gobierno también es variable. Un estudio reciente señala que son preferibles los consejos independientes y de expertos que los dirigidos por el Gobierno, aunque más representativos (Niestroy, 2004).

Los únicos países de la UE25 y de la AELC que no cuentan con Consejos Asesores de este tipo para la IPA o el DS son Dinamarca, Grecia, Islandia, Italia, Lituania, los Países Bajos, y Suiza aunque casi todos ellos se interesan por las cuestiones relacionadas con el DS. No se conoce con certeza la existencia de consejos similares en los países de EOCAC. En la actualidad no existe ningún Consejo Asesor sobre Medio Ambiente a escala comunitaria.

**Tabla 2 Unidades estratégicas u otros organismos para orientar y apoyar la IPA (UE15, UE y AELC)**

	<b>Unidad estratégica u organismo para la IPA</b>	<b>IPA débil, media o fuerte</b>
<b>UE15</b>		
Alemania	El Comité de Secretarios de Estado para el Desarrollo Sostenible (Gabinete Verde) está presidido por la Cancillería Federal. El Gabinete Verde es responsable de la gestión interdepartamental del proceso de DS y presenta informes periódicos al Gabinete Federal. Existe un Consejo de DS, además de Consejos Asesores sobre Medio Ambiente, Cambio Global y Administración del Suelo.	Fuerte
Austria	En el año 2000, se creó un comité permanente de coordinadores para el DS (no para la IPA) que representaba a los gobiernos de los Estados federales ( <i>Länder</i> ) y al ámbito federal. Se trata de un mecanismo de coordinación de políticas. Su misión es respaldar la coordinación y la aplicación de las políticas de DS. Se supone que la IPA se asegura a mediante el proceso de DS.	Débil/media
Bélgica	La Comisión Interdepartamental de Desarrollo Sostenible (CIDS) es responsable de redactar los Planes federales de DS, así como de coordinar y supervisar su seguimiento, con la utilización de informes anuales. La CIDS está formada por representantes de todos los Ministerios Federales y Gobiernos Regionales y está presidida por el Ministro de Medio Ambiente, Asuntos del Consumidor y DS. El Grupo Operativo de DS respalda la elaboración del Plan de DS. Un nuevo organismo, el POD-DO, está encargado de la formulación de las políticas de DS dentro del Plan Federal, ayuda a los departamentos ministeriales con sus conocimientos y coordina la ejecución del plan. El POD-DO parece desempeñar la función más explícita en cuanto a la orientación y la coordinación de las actividades de implantación de la EDS. Existen Consejos de DS nacionales y regionales.	Débil/media
Dinamarca	No existe ninguna unidad estratégica ni ningún otro organismo gubernamental que oriente o respalde la IPA. No existe ningún consejo de asesoramiento.	Débil
España	La responsabilidad política de elaboración de la ENDS ha estado liderada por una Comisión Interministerial para la Coordinación de la ENDS. Dicha Comisión se encarga de la coordinación de los 12 Departamentos Ministeriales. Se ha propuesto la creación de un foro específico para el DS, tras la aprobación de la ENDS de España. La coordinación estará respaldada por un "Observatorio Permanente" formado por una unidad de evaluación y un panel no permanente de expertos. Existe un Consejo Asesor de Medio Ambiente, presidido por la Ministra de Medio Ambiente, del que forman parte las principales organizaciones no gubernamentales, sindicatos, organizaciones empresariales, agrarias y de consumidores. Este Consejo Asesor convoca cada dos años la Conferencia sobre Desarrollo Sostenible, para analizar los avances de la Estrategia de DS.	Media
Finlandia	La Comisión Nacional finlandesa de DS está presidida por el PM y copresidida por el Ministro de Medio Ambiente. Está formada por ministros y representantes de distintos sectores de la sociedad. Un subcomité se encargó de guiar la evaluación de la ENDS realizada en 2003. Esta Comisión actúa también como consejo asesor.	Media/fuerte
Francia	El Comité Interministerial de Medio Ambiente (CIEN) —presidido por el Ministro de Medio Ambiente por delegación del PM y formado por representantes de todos los Ministerios y Secretarías de Estado. El CIEN aprueba programas relacionados con la integración y examina, concretamente, la coherencia de las diferentes acciones ministeriales con el medio ambiente. Existe, asimismo un comité interministerial para el DS (CIDD), un Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial (MATE) responsable de elaborar la estrategia de DS y un Comité Interministerial para la Gestión y el Desarrollo del Territorio (CIADT). Además, se ha creado una Comisión Nacional para el DS, que actúa como consejo asesor.	Media

	<b>Unidad estratégica u organismo para la IPA</b>	<b>IPA débil, media o fuerte</b>
Grecia	Las actividades de IPA y de DS están lideradas por el Ministerio de Medio Ambiente, Planificación y Obras Públicas. Existía un comité coordinador interministerial que representaba a los Ministerios de Economía y Finanzas, Desarrollo, Agricultura, Transporte y Marina Mercante y que participó en los preparativos de la ENDS y la CMDS. En Grecia no existe ningún consejo asesor.	Débil
Irlanda	La Red Verde de los Departamentos Gubernamentales fomenta la coordinación política y un enfoque coherente de la gestión ambiental en todos los departamentos del gobierno con funciones ambientales, o donde las políticas tienen un impacto sobre el medio ambiente. El COMHAR es el equivalente irlandés de un Consejo Asesor.	Débil
Italia	El Comité Interministerial de Planificación Económica (CIPE) designó una serie de estructuras y organismos para garantizar el seguimiento de la ejecución de la ENDS. La Comisión de DS de dicho comité cuenta con un Consejo Técnico, presidido por el Secretario de Estado de Medio Ambiente y Territorio y formado por los Secretarios de Estado de Obras Públicas, Transporte, Industria y Energía y Asuntos Regionales. El CIPE elabora informes anuales de evaluación de la ENDS. No existe ningún Consejo Asesor.	Débil/media
Luxemburgo	La Comisión Interdepartamental sobre DS es responsable de redactar el Plan Nacional de DS y los informes nacionales. También actúa garantizando la IPA. LA CIDS está formada por representantes de distintos ministerios y por expertos invitados puntualmente. La CIDS actúa como organismo coordinador. Existe una institución de asesoramiento: el Consejo Supremo de DS.	Media
Países Bajos	El proceso de elaboración de la ENDS estuvo guiado por un grupo directivo interministerial, bajo la supervisión del Primer Ministro. Tanto este proceso como el Plan Nacional de Política Ambiental (NEPP) cuentan con la participación de varios Ministerios y ONGs. El Ministerio de Vivienda, Ordenación Territorial y Medio Ambiente es responsable de coordinar la ejecución del Programa de Acción. Existe un subconsejo del gabinete de cuestiones ambientales y territoriales, presidido por el Primer Ministro. No existe ningún Consejo Asesor en materia de Medio Ambiente.	Media
Portugal	La Estrategia Marco de DS de 2002 se elaboró gracias a la cooperación intergubernamental, con la ayuda de estructuras interministeriales de coordinación existentes, entre las que cabe destacar la Comisión Interministerial de Asuntos Comunitarios. En la oficina del Primer Ministro se estableció una Comisión especial responsable de la coordinación política del Marco de 2002. No existe ningún organismo estratégico específico encargado de seguir y supervisar la IPA de forma general y continuada. Existe un consejo asesor.	Débil
Reino Unido	Existe una Unidad de DS —una unidad intergubernamental situada en el Departamento de Medio Ambiente, Alimentación y Asuntos Rurales, y un Grupo Operativo de DS— en la que participan varios ministros y que está presidida por el Secretario de Estado para el Medio Ambiente, que se encarga de revisar la EDS. Dicha unidad se encarga de promover la estrategia de DS, proporcionando orientación y una herramienta de evaluación de políticas integrada. Existe un consejo asesor de medio ambiente —la Comisión Real sobre la Contaminación Ambiental.	Media
Suecia	A finales de 2003, se creó una secretaría de DS en la oficina del PM, con responsabilidad en materia de DS. Existe un Consejo sueco de Asesoramiento en materia de Medio Ambiente.	Débil/media
<b>UE</b>	No existe ningún organismo específico que respalde ni oriente la IPA desde un punto de vista estratégico. No existe ningún consejo asesor a escala comunitaria.	Débil

Unidad estratégica u organismo para la IPA		IPA débil, media o fuerte
<b>AELC</b>		
Islandia	Existe un Comité Interministerial para el Desarrollo Sostenible, liderado por el Ministro de Medio Ambiente, con representantes de los Ministerios de Finanzas, Industria, Agricultura, Transporte, Pesca y Asuntos Exteriores y representantes de la oficina del Primer Ministro. Existen además organismos de coordinación interministerial sobre asuntos climáticos. No existe ningún Consejo Asesor.	Débil/media
Noruega	El Comité Nacional de Cuestiones Medioambientales Internacionales (CNCMI) está presidido por el Ministerio de Medio Ambiente y formado por la oficina del Primer Ministro, varios Ministerios y agentes privados y no gubernamentales. Este Comité actúa como foro de debate, consejo asesor y organismo de coordinación intersectorial. Existe además un Comité de Desarrollo Sostenible que incluye a la Asociación de Consejos locales, los Directores Generales de los principales sindicatos y asociaciones empresariales y la Sociedad Noruega para la Conservación de la Naturaleza, la organización de conservación más grande del país.	Media/fuerte
Suiza	La EDS de 2002 se elaboró dentro del marco de trabajo del IDARio (Comité Interdepartamental de Río). El IDARio es un comité interdepartamental a escala directiva formado por representantes de las agencias federales cuya misión está relacionada con el desarrollo sostenible. Se creó para realizar el seguimiento de las actividades derivadas de la Cumbre de Río. No existe ningún Consejo Asesor.	Débil/media

### 5.3.3 Estudio de caso: el enfoque adoptado por los Países Bajos para la IPA y el DS

En los Países Bajos no existe una tradición sólida de integración del desarrollo sostenible dentro del proceso político. Sin embargo el gobierno está trabajando en otros métodos para promover el DS y la IPA. Concretamente, en 2001, el cuarto Plan Nacional de Política Ambiental (NEP4) introdujo los conceptos de transiciones y gestión de la transición, que se están aplicando en los cuatro ámbitos principales de la política: energía, biodiversidad, agricultura y movilidad (VROM, 2001).

La gestión de la transición "pretende combinar la previsión a largo plazo, la interacción de actores múltiples y las acciones a corto plazo basadas en la innovación" (Loorbach, 2002). De esta forma, las visiones a largo plazo sirven de marco para la formulación de objetivos a corto plazo y la evaluación de las políticas actuales. La gestión de la transición es un enfoque suave para la planificación política, que pretende lograr un cambio estructural gradual, sin gran fricción destructiva en forma de resistencia social (Rotmans *et al.*, 2001).

Para la gestión de la transición resulta fundamental que haya un apoyo público, a través de la

implicación de las agentes sociales interesados en la generación de imágenes y visiones (el "terreno de la transición") donde los participantes lleguen al entendimiento mutuo en relación con el problema de la transición. Las visiones de transición proporcionan la base para pensar en vías de transición y objetivos intermedios. El proceso de transición implica también una serie de experimentos, a través de los que se ponen a prueba las nuevas tecnologías a nivel local y se intentan probar nuevas regulaciones, medidas y cooperación en materia financiera. En este sentido, la gestión de la transición está bastante influida por el enfoque "aprender haciendo" que podría eventualmente incluir también un seguimiento y una evaluación periódicas (Lorbach, 2002; Rotmans *et al.*, 2000; y Kepm y Loorbach, 2003).

A través de la gestión de la transición se deberían obtener estrategias dinámicas con mayor responsabilidad de las partes interesadas que también generen mayor coherencia en la política pública. No obstante, aunque el enfoque inicial no se centra en la integración de las cuestiones ambientales en los sistemas de gestión, el éxito de la gestión de la transición dependerá de que las administraciones asuman tomar en cuenta las cuestiones ambientales.

## 5.4 ¿Existen mecanismos para garantizar la coordinación y la comunicación sector/medio ambiente, por ejemplo entre los distintos departamentos y niveles de gobierno?

### 5.4.1 Coordinación y comunicación entre departamentos

La coordinación y la comunicación entre los departamentos pueden ser más o menos formales e implicar medidas o procedimientos generales y específicos para el medio ambiente. Es complicado evaluar el grado o la calidad de la coordinación y la comunicación, aunque algunos patrones resultan evidentes. También es importante destacar que la coordinación y la comunicación no se suelen apoyar en estructuras, sino en planes de acción, (como es el caso de los Planes de Acción de Eslovaquia en materia de Transporte y Medio Ambiente y de Sanidad y Medio Ambiente), evaluaciones de impacto y mecanismos externos de consulta.

La creación de grupos de trabajo o comisiones *ad hoc* o centrados en cuestiones específicas es algo común en la mayoría de los países de la UE, por ejemplo en Austria, Alemania y Portugal y está aumentando dentro de la Comisión Europea. Son varios los países que han creado también redes más permanentes de comunicación o coordinación de la IPA entre las agencias públicas o los ministerios, centradas específicamente en las cuestiones relacionadas con la IPA o el DS. Por ejemplo, en Suiza, la Agencia de Protección del Medio Ambiente coordina una red encargada de recopilar los ejemplos de buenas prácticas, así como problemas y cuestiones relacionados con la evaluación. Igualmente, Finlandia tiene una secretaría de redes dentro del Ministerio de Medio Ambiente que cuenta con varios contactos en otros Ministerios. En Irlanda existe una red verde de departamentos gubernamentales.

En Bulgaria se han tomado una serie de medidas durante los últimos años para mejorar la cooperación interinstitucional en materia de desarrollo sostenible e integración de la política ambiental a escala nacional, entre las que se incluyen:

- acuerdos de cooperación;
- colaboración de los representantes de otros ministerios en las comisiones y consejos permanentes con el Ministerio de Medio Ambiente y Aguas, y viceversa;
- aprobación por el Consejo de Ministros de programas y planes relacionados con el medio ambiente en los que se especifiquen las diferentes responsabilidades institucionales, seguimiento del cumplimiento y presentación de informes.

La coordinación y la comunicación específicas del ámbito del medio ambiente son normalmente adicionales a los ejercicios de consulta habituales de los procesos legislativos o políticos. En Noruega se distribuye toda la documentación gubernamental a todos los Ministerios relevantes para que puedan hacer sus comentarios y las cuestiones que afectan a varios Ministerios son normalmente abordadas por un comité interministerial como es la "Comisión Fiscal Verde".

En el ámbito de la UE, los procedimientos de consulta entre servicios de la Comisión exigen que todos los departamentos tengan la oportunidad de hacer sus comentarios sobre todos los documentos oficiales de la Comisión. En la práctica, si bien es cierto que la consulta entre servicios establece una norma mínima, se puede utilizar de forma superficial e incluso obstruccionista. Donde la comunicación y la coordinación funcionan relativamente bien, por ejemplo entre la DG Medio Ambiente y la DG Agricultura, se han destacado las relaciones personales y los contactos informales como los elementos más importantes.

Dentro de la Comisión, al igual que en cualquier otro foro, la calidad de la coordinación y la comunicación generales o específicas del ámbito del medio ambiente parecen depender de una combinación de estilos administrativos, culturas y relaciones personales. En Noruega, uno de los países de mayor consenso que dan prioridad a las cuestiones medioambientales, se logra un importante grado de coordinación informal con acciones tan sencillas como "descolgar el teléfono". Hay otros países en los que las relaciones y las culturas no están tan orientadas



hacia la IPA. La rotación de funcionarios entre los distintos ministerios –práctica habitual en el Reino Unido, puede suponer una forma de consolidar las relaciones y mejorar la coordinación y la comunicación.

También es más probable que la comunicación y la coordinación sean constructivas si todos los agentes son conscientes de los beneficios de la IPA.

#### 5.4.2 Coordinación y comunicación entre los distintos niveles de gobierno

La coordinación y la comunicación entre los distintos niveles de gobierno suponen una serie de retos añadidos o diferentes a los ya existentes, especialmente en el caso de los países federales. En los países de la UE10 y en los países candidatos, existe una considerable comunicación hacia arriba. Esto se ha podido apreciar a través de los distintos mecanismos de coordinación, tanto los de los propios Ministerios de Medio Ambiente como los de las Comisiones de DS, etc.

A este respecto, la Iniciativa de la Diplomacia Verde de la UE está entre las más destacadas a nivel de la UE. Su finalidad es promover la integración del medio ambiente en las relaciones exteriores, a través de la creación de una red informal de expertos en medio ambiente dentro los

ministerios de asuntos exteriores, la conocida como Red de Diplomacia Verde.

Con ella se pretende mejorar la coherencia y las sinergias entre los distintos programas de la UE y lograr una mayor coordinación entre los diferentes niveles bilaterales y multilaterales. No obstante, todavía no se conocen los impactos o la influencia de dicha red, ya que el primer informe se publicará en 2005.

La comunicación y la coordinación hacia abajo varían, considerándose a los países escandinavos relativamente fuertes en este aspecto (Niestroy, 2004). Esto supone claramente un reto en países de mayor extensión como Polonia, donde la toma de decisiones es un proceso descentralizado. En Malta, sin embargo, no supone ningún problema. Dicha comunicación suele ser más fácil cuando la toma de decisiones regional o local puede estar integrada en la estructura de un Ministerio de Medio Ambiente (por ejemplo en los estados bálticos), en contraposición a las autoridades regionales independientes o autónomas (España, Alemania, Austria, República Checa o Polonia). A menudo el método formal suele ser incluir a los organismos regionales en los organismos de DS (que no en los de IPA). A continuación se indican varios ejemplos de estructuras establecidas en Europa, especialmente las de los países germanohablantes.

#### Recuadro 7: Ejemplos de estructuras de coordinación y comunicación establecidas en Europa

Austria ha creado un comité permanente de coordinadores de DS, que representa a los gobiernos de los nueve Estados (*Länder*) y al nivel federal. Se trata de un mecanismo de coordinación de políticas que sirve además como organismo estratégico para supervisar el progreso realizado en la implantación de la EDS.

El Consejo Nacional Búlgaro sobre Desarrollo Sostenible Regional (CNDSR) es un organismo asesor del Consejo de Ministros. Está formado, entre otros, por varios ministros con carteras importantes, los gobernadores regionales de las nueve regiones administrativas de Bulgaria y el presidente de la Asociación Nacional de Municipios.

Alemania tiene un grupo de trabajo compartido por los ministerios federales y regionales de medio ambiente, creado en 2001 para facilitar el intercambio de experiencias en la implantación de la EDS y para coordinar las correspondientes actividades. En la práctica, parece que desempeña más bien una función de orientación, así como de identificación de buenas prácticas, definición de indicadores para la evaluación del DS, etc.

En Suecia, los condados pueden establecer sus propios objetivos de calidad ambiental. Un Consejo de Objetivos Ambientales coordina la aplicación regional de los objetivos e informa al gobierno sobre el progreso. Dicho consejo cuenta con unos fondos destinados al seguimiento y a la presentación de informes a escala internacional.

El Consejo Federal Suizo promueve los aspectos de la IPA y la implantación de la EDS proporcionando una cierta coordinación para los cantones. No obstante, los cantones son autónomos y por ello las cuestiones de coordinación nacional/local tienen gran sensibilidad política.

En los países de EOCAC existen unos cuantos ejemplos de comunicación hacia abajo, casos en los que la planificación nacional implica a los gobiernos locales o regionales. Sin embargo, resulta difícil identificar un sistema específico de comunicación hacia abajo de la IPA.

Existen muchas posibilidades para más coordinación concertada de la IPA entre la UE y la escala nacional utilizando la evaluación comparativa, la revisión por homólogos y el aprendizaje político. Se está prestando especial atención a los beneficios del "Método Abierto de Coordinación" de la UE (Jordan *et al.*, en imprenta).

#### 5.4.3 Estudio de caso: coordinación intersectorial en Alemania

En Alemania, los enfoques estratégicos e interdepartamentales adoptados en la formulación de políticas son bastante débiles y, en términos generales, se observa una falta de estructuras administrativas horizontales y de mecanismos de coordinación para ayudar al proceso de la IPA, aunque se han creado algunos organismos "horizontales" claves, entre los que destaca especialmente el Gabinete Verde. En lugar de ello, el enfoque alemán de la IPA se ha centrado más en los avances realizados en áreas críticas, como el cambio climático, permitiendo un debate en profundidad de aspectos específicos.

En materia de política climática y energética, Alemania puede considerarse, en cierto modo, a la cabeza de Europa en términos de coordinación intersectorial a escala nacional y participación vertical a escala regional y local. El Programa Nacional Alemán de Protección Climática, adoptado en el año 2000 y administrado por el Ministerio Federal de Medio Ambiente, contempla 64 medidas concretas de protección climática, entre las que se encuentran la Reforma Fiscal Ecológica y la promoción de la cogeneración (BMU, 2000). Como parte de dicho programa, con la nueva ley sobre Fuentes de Energía Renovables (EEG) que entró en vigor en agosto de 2004 tiene el objetivo de ofrecer un marco jurídico para las energías renovables con el fin de aumentar su cuota de suministro respecto al total de energía eléctrica (BMU, 2004).

Ha habido un compromiso político de alto nivel para la formulación y la aplicación de objetivos ambiciosos dentro del programa y se exige a todos los ministerios que logren sus metas individuales de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero. El Gobierno Federal ha creado un grupo de trabajo interministerial que informa al Ministerio Federal de Medio Ambiente, Conservación de la Naturaleza y Seguridad Nuclear y asigna responsabilidades a los ministerios relevantes (BMU, 2000). El programa ha contado también con una importante participación de las partes interesadas, con el compromiso de la industria de cumplir con metas de reducción voluntarias y, a escala regional y local, más de 500 comunidades locales han elaborado Estrategias de cambio climático (OCDE, 2001).

En Alemania, la política sobre el cambio climático es excepcional en lo referente a sus redes políticas, entre las que hay ONG, unidades / departamentos gubernamentales, unidades / institutos de investigación y también grupos de interés procedentes del mundo empresarial, sindicatos, fundaciones y corporaciones. Aunque está dividida en intereses medioambientales y económicos, no parece estar fragmentada, y los datos disponibles demuestran que el nivel de conflicto es bajo y la cooperación y el intercambio de información no se ven interrumpidos a causa de ellos. Además, todos los grupos tienen acceso al proceso de decisión política, aunque la distribución de recursos no está bien equilibrada (Jost y Jacob, 2003).

A pesar del potencial que ofrece el enfoque alemán orientado a cuestiones específicas, la protección del clima no es un ejemplo de éxito total. Los recortes previstos en las subvenciones para la minería del carbón se han atenuado y la industria energética ha conseguido bloquear un mayor apoyo a la cogeneración. (Swanson y otros, 2004). Esto quiere decir que el programa de Acción Climática es un buen ejemplo de programa político, coordinado entre varios sectores y en el que participan las partes interesadas relevantes, pero que sólo se puede integrar si no existe oposición de los intereses creados. Otro inconveniente que puede surgir al centrarse excesivamente en cuestiones específicas es que, aunque pueden verse beneficiadas un reducido número de cuestiones muy relevantes, también es posible que se descuiden otras.

## 6 Aprender de la experiencia

### 6.1 Principales conclusiones extraídas de Europa

Los primeros esfuerzos para favorecer la IPA —de los que se tiene evidencia— consistían en enfoques suaves hacia arriba en los que los departamentos/ministerios de medio ambiente trataban de convencer a los demás del valor y la importancia de la IPA. A esto se han ido añadiendo cada vez más compromisos políticos y/o constitucionales de alto nivel, que en la actualidad están ampliamente articulados y establecidos, concretamente en las Estrategias nacionales de desarrollo sostenible y en los Planes de acción ambiental. Dichos compromisos preparan el camino a cambios en las prácticas administrativas y las decisiones políticas. En la práctica, el desarrollo de Estrategias nacionales de medio ambiente o de DS ha venido seguido de o asociado a la creación de nuevas iniciativas y/o organismos. Es discutible, sin embargo, que la preocupación por las estrategias haya desviado la atención de decisiones más difíciles, tanto las relacionadas con las administraciones como con el cambio político real.

No obstante, ahora está surgiendo un pequeño, aunque creciente grupo de iniciativas cuyo objetivo es lograr que en las administraciones europeas se reflejen los compromisos políticos y legislativos relativamente fuertes adquiridos con la IPA. Son varios los mecanismos que se están utilizando para integrar el pensamiento ambiental en los departamentos gubernamentales, sus actividades y sus modos de pensar, y en dicho proceso también están participando los políticos y las partes externas interesadas. Muchos países europeos pueden demostrar sus esfuerzos para asegurar mejoras en las prácticas administrativas que respaldan la IPA, aunque, como era de esperar, el uso de los distintos mecanismos es irregular.

En lo referente a las cuatro preguntas de la lista de control para las evaluaciones de la AEMA, el progreso más notable proviene al parecer de un reducido grupo de países de la UE y la AELC, especialmente de algunos países anglosajones, nórdicos (incluido los Países Bajos) y germanohablantes, como se indica a continuación.

Los países que van a la cabeza en materia de planificación estratégica, presupuestos y auditoría, están entre los que han introducido enfoques de Nueva Gestión Pública que favorecen el rigor presupuestario, la planificación estratégica y la evaluación de los resultados (Reino Unido, Noruega y los Países Bajos), para favorecer la IPA o el DS. Sobresale, no obstante, el Reino Unido, por su enfoque único de la auditoría ambiental (aunque implique a un organismo político), algo de lo que podrían aprender otros países y el Parlamento Europeo. Pero estos no son los únicos países que se han adentrado en el terreno de la Nueva Gestión Pública y, como bien demuestra Suecia, la mayor integración de la IPA en los procesos estratégicos es al mismo tiempo una oportunidad y una necesidad.

La idea que se extrae en relación con el reflejo de la IPA en los sistemas de gestión interna es mucho menos clara. Aquí es más fácil identificar a los países con peores resultados, especialmente, aunque no son los únicos, los países de EOCAC, donde la IPA todavía se considera competencia de los Ministerios de Medio Ambiente. En cuanto a las medidas estructurales para la IPA, los países parecen estar o encaminarse hacia una situación en la que existen unidades ambientales en los departamentos sectoriales y en la que el medio ambiente se está integrando cada vez más con otras cuestiones a fin de conseguir ministerios "multifuncionales". Las implicaciones que esto conlleva y el hecho de que las responsabilidades en materia de políticas ambientales y sectoriales suelen repartirse de forma desigual entre los niveles europeo, nacional y regional, han de estudiarse más a fondo. Lo que sí que está claro es que todas las medidas estructurales pueden desautorizar o debilitar a las autoridades ambientales y diluir las habilidades. En este contexto es importante destacar que en los países de la UE10 y en los países candidatos, así como en algunos de los países de la UE15, los recursos y los conocimientos son cada vez más limitados, algo que no siempre se reconoce suficientemente en las épocas de recortes presupuestarios.

Los cambios más visibles que han tenido lugar están relacionados con la creación de organismos estratégicos para promover, orientar y respaldar el DS y, a menor escala, la IPA. Entre ellos se incluyen los organismos asesores internos y externos. En este aspecto destacan el Reino Unido, seguido de Alemania y Finlandia, como los más prometedores, aunque no siempre está claro qué es lo que consiguen estos organismos en la práctica. Los países meridionales y la UE destacan por encontrarse entre los "rezagados", siendo bastante marcado el desequilibrio entre el compromiso de la UE y las medidas estratégicas de gobierno.

La cuestión de la coordinación y la comunicación entre los distintos departamentos y niveles de gobierno es cada vez más importante, tanto a escala de gobierno nacional como europeo. También se trata de un área donde resulta difícil evaluar la situación actual y el progreso, incluso aunque algunos patrones sean obvios. La creación de mecanismos de comunicación y coordinación *ad hoc* o centrados en cuestiones específicas, por ejemplo, parece ser una tendencia muy extendida, entre otros, en los países germanohablantes y en los de Europa meridional y central. También se han creado redes permanentes que complementan a los mecanismos habituales de consulta. No obstante, lo más importante y a la vez lo más difícil de construir rápidamente, es una comunicación y una coordinación de buena calidad.

Aún queda mucho por hacer para que todos, o casi todos, los países europeos obtengan una buena puntuación en los cuatro criterios de evaluación de la AEMA, siendo el trabajo bastante poco sistemático y estando todavía las prácticas, aparentemente, poco institucionalizadas. Resulta aleccionador el hecho de que incluso en los países donde más se está trabajando para respaldar la IPA, las medidas existentes no alcancen su máximo potencial y los impactos de dichos esfuerzos no están claramente definidos.

La IPA tiene que ser un proceso continuo y no algo que simplemente "se logra". Su éxito depende de una mezcla de compromiso político, estructuras, procesos e incluso personalidades, de modo que es probable que el reto sea constante. Por otro lado, el progreso no es siempre lineal. A pesar

de que se han apreciado mejoras generales en la mayoría de los países, algunos como Dinamarca, que históricamente siempre ha ido a la cabeza en materia de medio ambiente, suprimió la evaluación ambiental del presupuesto tras las elecciones generales de 2001.

El hecho de que la IPA sea un proceso continuo también subraya la importancia de cambiar no sólo las prácticas actuales, sino también las culturas administrativas relacionadas con la IPA, a fin de institucionalizarla y protegerla de cambios repentinos, siempre y cuando no sea en perjuicio de los principios democráticos. Las administraciones garantizan que los objetivos políticos se sigan respetando, mucho tiempo después de que los políticos hayan pasado a otras cuestiones, lo que es especialmente problemático para retos como la IPA que normalmente con el tiempo pierden interés político.

Al extraer las conclusiones de este análisis, cabría destacar dos puntos importantes:

- Los avances más obvios que se recogen en este informe son los que se han llamado explícitamente iniciativas "IPA", que suelen ser también las más hacia abajo por naturaleza. El resultado es que no se refleja adecuadamente el progreso realizado en los países donde la IPA ha sido una política menos explícita y donde se utilizan las iniciativas hacia arriba para conseguir la integración. Esto tiene importantes implicaciones para los países cuyas culturas y tradiciones administrativas pueden encajar mejor en los acuerdos de cooperación de enfoque hacia arriba.
- En cuanto a los desarrollos más explícitos, tanto en términos de creación de instituciones como de introducción de instrumentos o herramientas que ayuden a mejorar la coordinación, la mayoría están relacionados con el DS más que con la IPA. El DS no se puede alcanzar sin la IPA, pero ambos son completamente distintos. En la práctica, para garantizar que todas las cuestiones ambientales queden completamente reflejadas en las políticas, no basta con prestar atención al concepto más difuso de DS.

## 6.2 Retos para la futura evaluación de la IPA

El reto fundamental para la evaluación de la IPA es determinar la existencia de medidas a favor de la misma y también sus resultados, es decir, si los procedimientos administrativos burocráticos son eficaces para promover la IPA, a nivel de formulación y aplicación políticas. La mera existencia de mecanismos no implica necesariamente que sean eficaces. Sin conocer la eficacia de un determinado mecanismo, es difícil definir combinaciones adecuadas de los mismos. En cuanto a la aplicación de los criterios del marco de evaluación de la IPA, surgen una serie de puntos que se deben considerar detenidamente antes de aplicar dichos criterios de modo más amplio para evaluar su eficacia.

A escala más básica, para poder favorecer el uso del marco de evaluación se requiere

información disponible, especialmente en lo relativo a la calidad de las estructuras, procesos u otros desarrollos relacionados con la IPA, y sus impactos. Existe información sobre la cultura y las prácticas administrativas para la IPA, pero tiende a centrarse en los avances realizados en un número relativamente pequeño de países y/o un reducido número de cuestiones. Esta información, además, tiende a centrarse más en el DS, más que en la IPA. La información utilizada para elaborar el presente informe se ha completado con entrevistas a funcionarios nacionales y breves cuestionarios que ellos mismos han rellenado. Esto ha permitido identificar y/o confirmar medidas más concretas que, por otro lado, no han sido de gran utilidad a la hora de realizar el análisis cualitativo adicional. Los escasos recursos disponibles para la elaboración de este documento han supuesto una importante limitación.

### Recuadro 8: Información sobre las prácticas administrativas para favorecer la IPA

La bibliografía utilizada para la elaboración del presente informe se puede dividir en tres categorías principales —informes detallados sobre la actuación en materia de medio ambiente nacionales o UE/OCDE, informes de evaluación orientados a cuestiones específicas y otro tipo de informes "independientes" sobre la integración de la política ambiental, el gobierno y la cultura administrativa. Aunque en conjunto suponen una abundante fuente de información, son pocos los que incluyen información en profundidad relevante (aunque insuficiente) sobre los cuatro criterios de evaluación. En esos informes también se reflejan un subconjunto de países y sectores.

#### *Informes nacionales, de la UE o de la OCDE*

Los informes de actuación ambiental de la OCDE ofrecen información detallada y una completa evaluación de los avances realizados en relación con cuestiones institucionales, pero muchos de estos informes están bastante obsoletos. Hay otros informes de la OCDE que estudian las cuestiones y prácticas administrativas de forma bastante detallada, pero generalmente se centran en el gobierno del desarrollo sostenible en pequeños grupos de países "pioneros". La revisión de las EDS nacionales realizada por la Comisión se centraba menos en las administraciones y en conocer hasta qué punto se refleja la IPA en los procedimientos de trabajo diario —estaba específicamente (no es de extrañar) vinculada a las iniciativas relacionadas con las EDS.

#### *Evaluaciones de iniciativas específicas*

Existen otros documentos oficiales sobre evaluaciones de mecanismos específicos, por ejemplo los informes del Comité de Auditoría Ambiental del Reino Unido. Dichos documentos confirman que se abordan cuestiones más detalladas y más importantes relacionadas con la eficacia de las distintas medidas adoptadas, pero no se acompañan de informes similares que estudien otras iniciativas emprendidas en los mismos países, o en otros.

#### *Estudios e informes independientes*

Un informe del IISD sobre "Estrategias nacionales para el desarrollo sostenible: retos, enfoques e innovaciones" (Swanson *et al.*, 2004), presenta un análisis comparativo y estructurado de las EDS y sus correspondientes avances en 19 países, aunque solamente se incluye un reducido número de países europeos. No obstante, sí que cubre varias de las cuestiones principales abordadas en el marco de evaluación propuesto.

Entre otros documentos utilizados se encuentra también el informe sobre la «Función de los organismos asesores de medio ambiente y desarrollo sostenible» (Macroy y Niestroy, 2004), que ofrece una revisión única y actualizada de los consejos existentes en los países de la UE, pero no pretende evaluar su influencia o su eficacia. En cuanto a la IPA en las administraciones, Jordan *et al.*, (2005) ofrecen información detallada sobre algunos países (el Reino Unido y los Países Bajos) así como información a escala europea, y Jacob y Volkery *et al.*, (2004) se centran en cómo se puede promover el cambio administrativo por distintas vías, utilizando diferentes enfoques.

En determinadas áreas fue difícil obtener información relacionada con los sistemas de gestión interna de la IPA, sobre todo la asignación de responsabilidades, la existencia de estructuras adecuadas y los recursos humanos y económicos. El análisis de los mecanismos de coordinación y comunicación, tanto horizontales como verticales, es también difícil con las fuentes de información actuales. Hay que pensar en nuevas formas de abordar estas cuestiones, sobre todo para garantizar que las evaluaciones no se desvíen a favor de iniciativas más concretas y hacia abajo.

En conjunto, el marco actual no posibilita la evaluación del progreso global —o la falta del mismo, en lo referente a la inclusión de las consideraciones ambientales dentro de los sistemas administrativos nacionales. Se aprecia también una tendencia a ver la IPA como un conjunto de cambios estructurales concretos, en vez de como una práctica y un cambio cultural. La escasez de información posibilita que se empleen como ejemplos a seguir un número reducido de prácticas que se consideran más vinculadas con la IPA y de carácter más directivo (y por ello explícito) y de enfoque hacia abajo, sin que se aprecien como es debido las iniciativas hacia arriba más "ocultas".

Para abordar esta posibilidad de que el marco de evaluación se centre demasiado en ciertos tipos de enfoques o iniciativas, el análisis futuro de la IPA se podría tratar desde un ángulo distinto, identificando primero las políticas que se han establecido y examinando posteriormente si las culturas y las prácticas administrativas han sido una ayuda o un obstáculo, y hasta qué punto.

A pesar de estas circunstancias, existe ciertamente la posibilidad de aplicar el marco de evaluación propuesto, por ejemplo, solicitando a los países o a los expertos de los países que sean ellos mismos quienes apliquen el marco y luego lo utilicen como base para una evaluación a escala europea. Dicho marco podría por tanto utilizarse para extraer conclusiones de los distintos países, realizar evaluación comparativa y servir como base para una "coordinación suave". Otro posible enfoque consiste sencillamente en utilizar el marco para identificar los avances más concretos, reconociendo que se puede llegar a generar una imagen sesgada. No obstante, debería ser posible obtener una idea sistemática de este tipo sobre los avances de la IPA. Se podrían realizar evaluaciones posteriores más detalladas y de mayor calidad en base a estudios de caso, que permitieran un análisis adecuado y en profundidad de los cambios más fundamentales y los más sutiles.

## 7 Bibliografía

AEMA (2005) Integración de la política ambiental en Europa. Situación actual y marco de evaluación. Informe técnico N° 2/2005. Agencia Europea del Medio Ambiente, Copenhague. Versión española: Ministerio de Medio Ambiente, Madrid 2006.

BMU (2000) Programa Nacional de Alemania de Protección del Clima — Resumen. Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit. Acceso desde <http://www.bmu.de/files/climateprotection.pdf>

BMU (2004) Entra en vigor la ley sobre fuentes renovables de energía. Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit. Acceso desde <http://www.bmu.de/en/1024/js/news/pressrelease231/>

Boyle, R. (1999) The Management of Cross-Cutting Issues. Committee for Public Management Documento 8 de Discusión de Investigación. Instituto de Administración Pública, Dublín. Acceso desde <http://www.cmodservices.gov.ie/cpmr/Publications/Paper8.doc>

Capano, G. (2003) Administrative traditions and policy change: When policy paradigms matter. The case of the Italian administrative reform during the 1990s, in *Public Administration* Vol. 81, N° 4 (781–801).

Christensen, T. (1997) The development and current features of the Norwegian civil service system, paper prepared for presentation at Civil Service Systems in Comparative Perspective. Indiana University, EE.UU., 5–8 abril, 1997

Comisión Europea (2004) Commission Working Document on Integrating Environmental Considerations into other policy areas — a stocktaking of the Cardiff process. 01.06.2004, COM(2004)394.

EMAS Helpdesk (2004) [http://europa.eu.int/comm/environment/emas/tools/contacts/helpdesk\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/environment/emas/tools/contacts/helpdesk_en.htm)

Gruening, G. (1998) Origin and theoretical basis of the New Public Management, borrador para la conferencia del IPMN de 1998 en Salem/Oregon.

Grupo de trabajo en DS (2004) SDTF6 0715-1: Sustainable development and the Spending Review. Grupo de trabajo para DS, Departamento de Medio Ambiente, Alimentación y Asuntos Rurales, Reino Unido.

Guyomarch, A. (1999) 'Public service', 'public management' and the modernisation of French public administration in *Public Administration*. Vol. 77, N° 1 (171–193).

Hammerschmid, G. and Meyer, R. (2003) Current initiatives and central actors in the Austrian administrative reform process, documento para la conferencia anual de EGPA en Oeiras (Portugal) 3–6 septiembre de 2003.

IEAP (2002) Improving an organisation through self-assessment: the Common Assessment Framework (CAF). Instituto Europeo de Administración Pública, Maastricht.

Jacob, K. and Volkery, A. (2004) Institutions and Instruments for Government Self-Regulation: Environmental Policy Integration in a Cross-Country Perspective. *Journal of Comparative Policy*

- Analysis, Frank Cass, Vol. 6, N° 3: 291–309.
- Jordan, A. Schout, A. y Zito, A. (2004) Coordinating European Union Environmental Policy: shifting from passive to active coordination? Documento de trabajo del CSERGE EDM 2004–05. Centro para la Investigación Social y Económica del Medio Ambiente Global, University of East Anglia, Reino Unido.
- Jordan, A. Schout, A. Unfried, M. y Zito, A. (2005) Environmental Policy: struggling to address a multilevel coordination deficit? En: Kassim, H. A. Menon y B.G. Peters (eds) Coordinating the European Union. Rowman and Littlefield, Lanham, EE.UU.
- Jordan, A. y Schout, A. (en impresión) The Coordination of the European Union: Exploring the Capacities for Networked Governance. Oxford University Press: Oxford.
- Jost, G.F. and Jakob, K. (2003) The Climate Change Policy-Network in Germany. Centro de Investigación de la Política Ambiental. Berlín.
- Kemp, R. y Loorbach, D. (2003) Governance for Sustainability through Transition Management. Documento para la Conferencia de EAEPE de 2003, noviembre 7–10, 2003, Maastricht, Países Bajos
- Knill, C. (1998) European Policies: the impact of national administrative traditions, en *Journal of Public Policy*, Vol. 18, N° 1 (1–28).
- Knill, C. (1999) Explaining Cross-National Variance in Administrative Reform: Autonomous versus Instrumental Bureaucracies, en *Journal of Public Policy*, Vol. 19, N° 2 (113–139).
- Lane, J.-E. (2000) *The New Public Management*, Routledge, Londres.
- Liefferink, D. y Andersen, M.S. (1998) Strategies of the 'green' member states in EU environmental policy-making, en *Journal of European Public Policy*, Vol. 5, N° 2, (254–270).
- Loorbach, D. (2002) Transition Management: Governance for Sustainability. Paper for the Conference Governance and Sustainability — New challenges for the state, business and civil society. Berlín, 30 septiembre–1 octubre 2002.
- Macrory, R. and Niestroy, I. (2004) Emerging Transnational Policy Networks: The European Environmental Advisory Councils, in *Green Giants? Environmental Policies of the United States and the European Union*, editado por NJ Vig & MG Faure, MIT Press, Cambridge, Massachusetts.
- Mol, A.P.J. (1999) Ecological Modernisation and the Environmental Transition of Europe: Between National Variations and Common Denominators, en *Journal of Environmental Policy & Planning*. Vol. 1 (167–181).
- Niestroy, I. (2004) *Sustaining Sustainability — A benchmark study on national strategies towards sustainable development and the impact of councils in nine EU member states*. Lemma, Utrecht.
- OCDE (2001) *Environmental Performance Reviews — Germany*. Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, París.
- OCDE (2002) *Environmental Performance Reviews —United Kingdom*. Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, París.
- OCDE (2004) *Environmental Performance Reviews — Sweden*. Organización de Cooperación y



Desarrollo Económicos, París.

Peters G B (1998) *Managing Horizontal Government: the politics of coordination*, Documento de Investigación N° 21. Centro Canadiense para el Desarrollo de la Gestión, Canadá.

Peters, B. G. (2000) *Politics of Bureaucracy*. Routledge. Florencia, EE.UU.

Rotmans, J., Kemp, R. y van Asselt, M.B.A. (2001) *More Evolution than Revolution*, en *Foresight* Vol. 03, N° 1, Febrero 2001.

Swanson, D. Pinter, L. Bregha, F. Volkery, A. y Jacob, K. (2004) *National Strategies for Sustainable Development: Challenges, Approaches and Innovations in Strategic and Coordinated Action*. Instituto Internacional para el Desarrollo Sostenible; Stratos Inc.; Centro de Investigación de la Política Ambiental de la Freie Universität Berlin y Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit.

Synnerstrom, S. (sin fecha) *Professionalism in Public Service Management: The Making of Highly Qualified, Efficient and Effective Public Managers*. Torres, L. (2004) *Trajectories in public administration reforms in European Continental countries*, en el *Australian Journal of Public Administration* Vol. 63, N° 3 (99–112). Septiembre de 2004.

Torres, L. y Pina, V. (2004) *'Reshaping public administrations: The Spanish experience compared to the UK'* en *Public Administration* Vol. 82, N° 2 (445–464).

VROM (2001) *Where there is a will, there is a world*. Fourth National Environmental Policy Plan. Países Bajos.

Wandén, S. (2003) *Society, Systems and Environmental Objectives*, Naturvårdsverket report 5272, Sweden. Acceso desde [www.naturvardsverket.se/bokhandeln](http://www.naturvardsverket.se/bokhandeln).

# Anexo A. Marco de la AEMA para evaluar la IPA

## Lista de control para evaluar la IPA sectorial e intersectorial

Contexto para la IPA	Intersectorial	Sector específico
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 encuentra la administración?	1a ¿Cuáles son las tendencias de las principales fuerzas motrices económicas y sociales del sector?
	1b ¿Cuáles son la magnitud y las tendencias de los impactos socioeconómicos?	1b ¿Cuáles son la magnitud y las tendencias 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 y metas ambientales?
Categoría de IPA	Intersectorial	Sector específico
2 Compromiso político y visión estratégica	2a ¿Hay una exigencia general de IPA a alto nivel (jurídico/ constitucional)?	2a ¿Hay una exigencia de IPA en el sector a alto nivel (jurídico/ constitucional)?
	2b ¿Existe una Estrategia general de IPA o DS, respaldada y revisada por el Primer Ministro o el 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 para favorecer la IPA o desarrollo sostenible?	2d ¿Existe un liderazgo político para favorecer la IPA en el sector?
3 Cultura y prácticas administrativas	3a ¿Se reflejan las prioridades de la IPA en las operaciones habituales de planificación, presupuestarias y de 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 ¿Hay un departamento, unidad o comité estratégico encargado de la coordinación y orientación de la IPA en los distintos sectores?	3c ¿Hay mecanismos de cooperación entre el sector y las autoridades ambientales?
	3d ¿Hay mecanismos de cooperación con niveles superiores o inferiores de gobierno?	3d ¿Hay mecanismos de cooperación con niveles superiores o inferiores de gobierno?

<b>Contexto para la IPA</b>	<b>Intersectorial</b>	<b>Sector específico</b>
4 Evaluaciones y consultas que sustentan el diseño y las decisiones políticas	4a ¿Dispone el sector de un proceso para la evaluación ambiental previa, <i>ex ante</i> , de sus propuestas de políticas o programas?	4a ¿Dispone el sector de un proceso para la evaluación ambiental previa, <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 de toma de decisiones del sector?	4b ¿Intervienen las autoridades ambientales y las partes interesadas en los mecanismos de consulta y participación del proceso de toma de decisiones del sector? [coordinar con documento sectorial]
	4c ¿Se dispone de información ambiental y se utiliza para informar en el proceso de toma de decisiones?	4c ¿Se dispone de información ambiental y se utiliza para informar en el proceso de toma de decisiones?
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 ayudas financieras (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 favorecer la IPA (por ejemplo, EMAS, EIA/EAE, etiquetado ecológico o acceso a la información/la participación/la justicia)?	5c ¿Se aplican normas técnicas o de otro tipo para promover objetivos ambientales en el sector?
	5d ¿Se utilizan otros instrumentos para favorecer la IPA?	5d ¿Se utilizan otros instrumentos para favorecer la IPA?
6 Seguimiento y aprendizaje de la experiencia	6a ¿Se realiza un seguimiento periódico de los avances en el cumplimiento de los objetivos y metas de IPA sectorial e intersectorial?	6a ¿Se realiza un seguimiento periódico de los avances del sector en el cumplimiento de sus objetivos y metas para la 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?

## Anexo B. Consejos asesores de medio ambiente y/o desarrollo sostenible (UE25)

Estado Miembro de la UE	Consejo Asesor de Medio Ambiente:	Objetivo del Consejo Asesor	Representantes y vínculo con el gobierno (Ministros/ Jefes de Gobierno) y/o administraciones (Ministerios)
Alemania	Consejo para el DS (RNE) <i>También consejos asesores de medio ambiente (SRU) y del cambio global (WBGU), así como un Consejo para la Administración del Suelo (DRL)</i>	El RNE asesora al gobierno federal en su política de DS y, mediante la presentación de propuestas de metas e indicadores, pretende contribuir al progreso de la estrategia de DS y proponer proyectos diseñados para cumplir con la misma. También pretende fomentar el diálogo social sobre la cuestión de la sostenibilidad.	19 representantes públicos, entre ellos el Presidente del DRL y del RNE y el de la Asociación para el Medio Ambiente y la Conservación de la Naturaleza de Alemania (BUND), representantes de sindicatos, grupos empresariales, asociaciones de consumidores, etc.
Austria	Consejo para el DS	Foro para el diálogo sobre diversos aspectos de la dimensión internacional del DS.	Representantes de todos los Ministerios, administraciones locales, empresas, comunidad científica, grupos principales, ONG.
Bélgica	Consejo Federal para el DS <i>También consejos ambientales para la región de Bruselas y Flandes y un Consejo de DS para la región de Valonia</i>	Organismo asesor que asesora a las autoridades federales belgas sobre la política federal de desarrollo sostenible. Actúa también como foro para impulsar el debate sobre el desarrollo sostenible, por ejemplo, a través de la organización de simposios.	ONG, empresas e industria, sindicatos, federaciones de empresarios, ministros regionales, comunidad científica, etc.
España	Consejo Asesor de Medio Ambiente, adscrito al Ministerio de Medio Ambiente  <i>Un Consejo Asesor regional para el DS sostenible de Cataluña (CADS). Existen Consejos Asesores de Medio Ambiente en parte de las Comunidades Autónomas</i>	El Consejo Asesor de Medio Ambiente tiene por objetivo la participación y el seguimiento de las políticas encaminadas al desarrollo sostenible.  Cada dos años convoca la Conferencia sobre Desarrollo Sostenible para analizar los avances de la Estrategia de Desarrollo Sostenible.  <i>El CADS asesora al Gobierno de Cataluña.</i>	El Consejo Asesor de Medio Ambiente está presidido por el Ministro de Medio Ambiente. Forman parte de él las principales Organizaciones No Gubernamentales ambientales, sindicatos, organizaciones empresariales, agrarias y de consumidores y pescadores.
Finlandia	Comisión Nacional de DS  <i>También Consejo para los Recursos Naturales</i>	La Comisión de DS actúa como un foro donde los distintos agentes interesados exponen sus ideas y sus programas y participan en un debate general sobre la sostenibilidad. La Comisión se ha encargado de promover y coordinar la implantación del desarrollo sostenible en Finlandia.	Presidido por el PM y vicepresidido por el Ministro de Medio Ambiente. Otros ministros, así como representantes del parlamento, la administración pública, incluidas autoridades locales, empresas e industria, sindicatos, ONG, grupos de interés representantes de distintos sectores de la sociedad y medios de comunicación.

Estado Miembro de la UE	Consejo Asesor de Medio Ambiente:	Objetivo del Consejo Asesor	Representantes y vínculo con el gobierno (Ministros/ Jefes de Gobierno) y/o administraciones (Ministerios)
Francia	Comisión Nacional de DS (CFSD)	La CFSD es un organismo consultivo independiente, bajo el auspicio del Ministerio de Medio Ambiente, constituido por el Primer Ministro.	La CFSD tiene representantes de las autoridades locales, empresas, sindicatos, protección ambiental, asociaciones sociales y de consumidores y expertos.
Irlanda	Comhar, la Asociación Nacional de Desarrollo Sostenible  <i>También el Consejo del Patrimonio</i>	Foro para la consulta y el diálogo. La Comhar desempeña una función asesora, evalúa el progreso, diseña los mecanismos adecuados y aconseja sobre su implantación.	25 miembros del sector público/estatal, sectores económicos, ONG medioambientales, ONG sociales/de la comunidad y el sector profesional/académico.
Luxemburgo	Consejo Supremo para el DS	Institución asesora.	Varios organismos gubernamentales y no gubernamentales.
Países Bajos	<i>No existe ningún Consejo de DS, pero sí un Consejo Social y Económico (SER), un Consejo Científico sobre Política Gubernamental, un Consejo Asesor de Investigación sobre Ordenación Territorial, Naturaleza y Medio Ambiente (RMNO), Consejo de Áreas Rurales, Consejo de la Vivienda, Ordenación Territorial y Medio Ambiente.</i>	El SER ha tenido una gran influencia. El RMNO ofrece asesoramiento sobre el contenido y la organización de la investigación de cuestiones medioambientales a medio y largo plazo, entre ellas, las relacionadas con la ordenación territorial, la conservación de la naturaleza y la conservación del paisaje.	Investigadores, responsables políticos y usuarios de la investigación (consultores, comercio e industria y agencias que utilizan la investigación en su trabajo). Nueve miembros del personal del RMNO trabajan para el Consejo y se ocupan de la secretaría.
Portugal	Consejo Nacional de Medio Ambiente y DS	Un órgano asesor independiente de/para los miembros del gobierno encargados del medio ambiente, entidades públicas y ONG. También es un foro para la formulación y aplicación de políticas de medio ambiente y desarrollo sostenible.	El Consejo cuenta con 36 miembros (designados por los gobiernos central y regionales y más de dos tercios de los mismos, designados por la sociedad civil, incluidas ONG, comunidades locales, universidades, empresas y sindicatos), más su presidente.
Reino Unido	Comisión de DS. También una Comisión Real sobre Contaminación Ambiental	La Comisión de DS informa al Primer Ministro y a los Ministros responsables de las administraciones con transferencias pertinentes, abogando por el DS en todos los sectores, evaluando el progreso realizado y buscando el consenso sobre las acciones necesarias.	20 comisarios de comercio, trabajo juvenil, sector académico, sindicatos, política y gobierno, grupos sin ánimo de lucro y grupos de acción local.
Suecia	Consejo Asesor sobre Medio Ambiente	El Consejo Asesor de Medio Ambiente de Suecia asesora al gobierno en cuestiones medioambientales y sirve como plataforma para debatir las políticas ambientales y el desarrollo sostenible.	24 miembros, procedentes en su mayoría de la comunidad científica. Presidido por el Ministro de Medio Ambiente.

<b>Estado Miembro de la UE</b>	<b>Consejo Asesor de Medio Ambiente:</b>	<b>Objetivo del Consejo Asesor</b>	<b>Representantes y vínculo con el gobierno (Ministros/ Jefes de Gobierno) y/o administraciones (Ministerios)</b>
<b>UE10</b>			
Chipre	Consejo de Medio Ambiente	El Consejo asesora al Ministro y a través de él, al Consejo de Ministros, sobre cuestiones relacionadas con el medio ambiente y el desarrollo sostenible.	
Eslovaquia	Consejo Gubernamental para el DS	Sirve de organismo asesor y coordinador. Entre sus tareas específicas se incluyen la coordinación de actividades de determinados ministerios, evaluación de los vínculos entre distintas estrategias, conceptos, etc., debate de los resultados de las evaluaciones de impacto de los avances estratégicos y las propuestas legislativas que puedan tener implicaciones ambientales, evaluación de los indicadores de DS y de los informes de la Agenda 21 y coordinación de actividades relacionadas con la CNUDS.	Presidida por el Viceprimer Ministro. Entre sus miembros se encuentran varios ministros, jefes de departamentos centrales del gobierno y de autoridades regionales, científicos y ONGs.
Eslovenia	Consejo de Protección del Medio Ambiente (CEPRS)	El Consejo funciona de manera independiente. Su objetivo es el seguimiento de la calidad y la protección del medio ambiente en Eslovenia y garantizar la conexión y la inclusión de Eslovenia en acciones medioambientales globales surgidas en otros foros.	Los miembros del Consejo son todos expertos e investigadores pertenecientes a distintos campos científicos.
Estonia	Comisión para el DS	De acuerdo con la misión que se la ha otorgado, la Comisión de Estonia para el Desarrollo Sostenible sirve como organismo asesor del gobierno. Sus áreas prioritarias son las siguientes: elaboración y aplicación de la Estrategia de Estonia sobre Desarrollo Sostenible y aplicación de la Estrategia Regional de Desarrollo Sostenible — Agenda 21 báltica — Plan de acción.	Los miembros son elegidos por la afiliación institucional (Gobierno, parlamento, sector académico, ONGs, empresas, instituciones gubernamentales) con la aprobación del Gobierno. La Comisión de Estonia de Desarrollo Sostenible opera bajo el liderazgo del PM y del Ministro de Medio Ambiente y el de Asuntos Económicos y Comunicaciones.
Hungría	Consejo Nacional de Medio Ambiente	El Consejo es un organismo asesor estatutario independiente del Gobierno de Hungría	21 representantes de los principales grupos de agentes interesados en asuntos medioambientales, como el sector industrial y académico y el movimiento medioambiental.
Letonia	Consejo de Economía Nacional		Presidido por el Gobierno

<b>Estado Miembro de la UE</b>	<b>Consejo Asesor de Medio Ambiente:</b>	<b>Objetivo del Consejo Asesor</b>	<b>Representantes y vínculo con el gobierno (Ministros/ Jefes de Gobierno) y/o administraciones (Ministerios)</b>
Malta	Comisión Nacional de DS	Los principales cometidos de la Comisión Nacional sobre Desarrollo Sostenible son abogar por el desarrollo sostenible nacional, a través de todos los sectores, e identificar los procesos o políticas relevantes que pudieran estar socavándolo, así como proponer procesos o políticas alternativos al gobierno.	Presidido por el Gobierno
Polonia	Consejo Estatal de Medio Ambiente <i>También el Consejo Estatal de Protección de la Naturaleza</i>	Asesoramiento del Ministro de Medio Ambiente sobre conflictos nacionales y locales, consulta sobre legislación ambiental y realización de otras actividades específicas por iniciativa propia o previa solicitud del Ministro. Se trata de un organismo experto independiente.	Formado por 25 científicos. El número se limitó a 30 en 2001.
República Checa	Consejo Asesor para el DS	El Consejo impulsa y apoya la dimensión estratégica en la práctica gubernamental y ofrece coordinación, vigilancia y evaluación de la implantación de los aspectos estratégicos.	El Consejo está presidido por el Viceprimer Ministro e incluye a ministros y representantes de las autoridades locales y centrales, interlocutores sociales, ONGs y el sector académico.

## Anexo C. Glosario

AELC	Área Europea de Libre Comercio
AEMA	Agencia Europea del Medio Ambiente
ARYM	Antigua República Yugoslava de Macedonia
CAA	Comité de Auditoría Ambiental
CAF	<i>Common European Assessment Framework</i> , Marco Europeo Común de Evaluación
CESD	Comisionado de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, Canadá ( <i>Commissioner of the Environment and Sustainable Development</i> )
CNDSR	Consejo Nacional sobre Desarrollo Sostenible Regional
DG	Dirección General
DS	Desarrollo sostenible
EDS	Estrategia de Desarrollo Sostenible
EDS de la UE	Estrategia de Desarrollo Sostenible de la UE
EMAS	Sistema de Gestión y Auditoría Medioambientales, ( <i>Environment Management and Audit Scheme</i> )
ENDS	Estrategia Nacional de Desarrollo Sostenible
EOCAC	Europa oriental, el Cáucaso y Asia central
EPA	Estrategia Política Anual
EPR	Informe de Desempeño Medioambiental, ( <i>Environmental Performance Review</i> )
GPO	Gestión por Objetivos
IPA	Integración de la Política Ambiental
NEP4	Cuarto Plan Nacional de Política Ambiental, Países Bajos, ( <i>Fourth National Environmental Policy Plan</i> ).
NGP	Nueva Gestión Pública
OCA	Objetivos de Calidad Ambiental
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OMC	Organización Mundial del Comercio
OMG	Organismo Modificado Genéticamente
PSA	Acuerdo de Servicio Público, ( <i>Public Service Agreement</i> )
REACH	Registro, Autorización, Evaluación y Restricción de Productos Químicos, ( <i>Registration, Authorisation, Evaluation and Restriction of Chemicals</i> )
RUMBA	Gestión de los Recursos y del Medio Ambiente de la Administración Federal
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