



N

Introducción

-
- La Unión Europea y el desarrollo sostenible
-
- La Estrategia revisada de la Unión Europea para un desarrollo sostenible
-
- La Estrategia Española de Desarrollo Sostenible
-
- El proyecto de Indicadores de Desarrollo Sostenible en la Unión Europea
-
- Sistema de Indicadores de Desarrollo Sostenible de la Unión Europea: marco conceptual
-
- Contenido de la publicación
-

Introducción

Con la aparición del informe del Club de Roma *Los Límites del Crecimiento* se puede afirmar que se inicia, en los años 70, el debate internacional en torno al reto de hacer compatible el desarrollo con la conservación del medio ambiente. Con el paso de los años el debate adquiriría una nueva dimensión, alcanzando los foros oficiales y pasando a ocupar un espacio destacado en la agenda internacional desde mediados de los años ochenta.

En 1984 se establece en el seno de Naciones Unidas, la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo (CMMAD) presidida por la ex-ministra noruega de medio ambiente (Gro Harlem Brundlant). Tras tres años de trabajo, la comisión emitiría el informe de alcance mundial *Nuestro Futuro Común* que supondría la consolidación definitiva de un nuevo paradigma (el desarrollo sostenible) que incorpora la dimensión medioambiental como factor integrante e indisoluble al desarrollo humano:

...la Humanidad tiene la capacidad de hacer sostenible el Desarrollo para garantizar que éste satisfice las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades...

(Nuestro Futuro Común)

Adicionalmente, tras poner de manifiesto la nueva realidad en la que países desarrollados y países en vías de desarrollo se enfrentan a problemas comunes, el informe concluye que su resolución ha de ser abordada desde el multilateralismo, lo cual exige la puesta en marcha de nuevas formas de cooperación y coordinación a escala mundial.

Naciones Unidas no tardó en asumir el nuevo mensaje, iniciando una sucesión de encuentros internacionales de alto nivel de cara a fomentar una mayor cooperación internacional bajo la perspectiva del informe Brundlant:

1. En 1992 tuvo lugar la Cumbre de la Tierra (Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo) durante la cual 178 países aprobaron la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo, la Declaración de Principios Forestales para la gestión sostenible de los bosques y la Agenda 21 (Plan de Acción mundial, nacional y local para el Desarrollo Sostenible).
2. La entrada en vigor en 1994 del Convenio de Naciones Unidas sobre Diversidad Biológica y del Convenio Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático supuso la convocatoria de las primeras reuniones de Naciones Unidas (Conferencia de las Partes de ambos Convenios) para la conservación y uso sostenible de la biodiversidad (Bahamas, 1994) y para la lucha intergubernamental contra el cambio climático (Berlín, 1995).
3. Por último, en 2002 fue convocada la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible, celebrada en Johannesburgo (Sudáfrica), en la cual se reafirmó la aplicación de la Agenda 21 y los compromisos adquiridos en relación con los principios de la Declaración de Río.

■ La Unión Europea y el desarrollo sostenible

El proceso liderado por Naciones Unidas fue seguido de forma destacada por la UE. Tras ejercer una participación activa durante la cumbre de Río y en la definición del Protocolo de Kioto, la UE asumió los acuerdos alcanzados con la voluntad de incorporarlos al conjunto de sus políticas. Su compromiso cristalizaría en la cumbre de Gotemburgo (junio de 2001) durante la cual se adoptó por primera vez la Estrategia de Desarrollo Sostenible de la UE (EDS-UE), viniendo a añadir la componente medioambiental a la Estrategia de Lisboa para el crecimiento y el empleo¹.

¹ En la Estrategia de Lisboa se asume el reto de convertir a la Unión europea en *la economía del conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, antes de 2010, capaz de un crecimiento económico duradero acompañado por una mejora cuantitativa y cualitativa del empleo y una mayor cohesión social.*

En esta primera versión se establecieron cuatro ámbitos prioritarios para la acción (lucha contra el cambio climático, garantía de un transporte sostenible, lucha frente a las amenazas para la salud pública y gestión responsable de los recursos naturales) a los que se asociaron, para su seguimiento estadístico, los siete indicadores siguientes:

- Cambio climático
 1. Emisión de gases con efecto invernadero.
 2. La intensidad energética de la economía.
- Transporte sostenible
 3. Volumen del transporte con respecto al PIB.
 4. Distribución modal del transporte.
- Salud pública
 5. Calidad del aire en medio urbano.
- Gestión de los recursos naturales
 6. Residuos municipales recogidos, vertidos e incinerados.
 7. Protección de recursos naturales.

La Comisión Europea recibió el mandato de incorporar en el informe de primavera los progresos registrados en la aplicación de esta estrategia, evaluados de acuerdo con los llamados indicadores estructurales, acordados en diciembre de 2001 por el Consejo y la Comisión.

Finalmente, el contenido de la EDS-UE quedaría completado en el Consejo Europeo de Barcelona (2002), con la incorporación de la dimensión internacional, de cara a la celebración de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible de Johannesburgo (2002).

■ La Estrategia revisada de la Unión Europea para un desarrollo sostenible

En junio de 2006, durante la Presidencia austríaca de la UE, el Consejo de la UE adoptó la revisión de la EDS-UE². Así, basándose en los **objetivos clave** de protección medioambiental, cohesión e igualdad social, prosperidad económica y cumplimiento de las responsabilidades internacionales asumidas, la versión vigente de la EDS-UE establece los retos siguientes:

1. Cambio climático y energía limpia.
2. Transportes sostenibles.
3. Consumo y producción sostenibles.
4. Conservación y gestión de los recursos naturales.
5. Salud pública.
6. Inclusión social, demografía y flujos migratorios.
7. Pobreza en el mundo y retos en materia de desarrollo sostenible.

Cada uno de ellos se concreta en un **objetivo general**, para el cual se definen a su vez: su **finalidad**, los **objetivos operativos** asociados, así como las **actuaciones** a seguir en aras de su consecución.

Como novedad, y con miras a su seguimiento, la Estrategia prevé la realización de un análisis estadístico de los siete retos mencionados a escala europea partiendo de un conjunto de indicadores de desarrollo sostenible (IDS).

² http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/90111.pdf

En la actualidad, dicha labor es acometida por Eurostat a través de la elaboración bienal del Informe de Seguimiento de la EDS-UE³. Este informe, a su vez, deberá tenerse en cuenta en la elaboración del Informe de Situación acerca de la EDS-UE a cargo de la Comisión Europea. Asimismo encomienda la labor de desarrollo y revisión de los IDS a un Grupo de Trabajo específico sobre dichos indicadores integrado por representantes de los Estados miembros (en su mayoría, de los Institutos Nacionales de Estadística) y Eurostat.

■ La Estrategia Española de Desarrollo Sostenible

El 23 de diciembre de 2007 el gobierno español adopta la Estrategia Española de Desarrollo Sostenible⁴ (EEDS), en cumplimiento de la EDS-UE⁵. Su elaboración estuvo a cargo del Grupo Interministerial para la Revisión de la Estrategia de Desarrollo Sostenible⁶ bajo la coordinación de la Oficina Económica del Presidente del Gobierno, siendo sometida a un proceso de consulta pública como requisito previo a su aprobación.

La EEDS es consistente con el marco establecido por la revisión de la EDS-UE, abordando el conjunto de prioridades contenidas en ella, centrándose en particular en aquellos objetivos vinculados a la dimensión social, medioambiental y mundial del desarrollo sostenible.

Cabe señalar que, la Estrategia española –al igual que la revisión de la EDS-UE– considera su plena compatibilidad con la Estrategia de Lisboa, de ahí que opte por tratar la dimensión económica del desarrollo sostenible a través del Plan Nacional de Reformas (coordinado también por la Oficina Económica del Presidente del Gobierno).

Para facilitar su seguimiento transparente, la EEDS incluye un conjunto de 74 indicadores ligados a las acciones y objetivos en el ámbito de la sostenibilidad social, medioambiental y mundial, que presenta acompañados de su último valor y su fuente estadística (ver Anexo II).

■ El proyecto de Indicadores de Desarrollo Sostenible en la UE

El nacimiento oficial de los IDS vino motivado por el llamado de la Agenda 21 (capítulo 40), que urgía, tanto a los países como a las organizaciones internacionales y las ONG, a que elaborasen indicadores, que deberían estar disponibles a partir del año 2000, para la toma de decisiones de cara a guiar a los responsables políticos en la consecución de los objetivos en materia de desarrollo sostenible.

En 1995, con objeto de asistir y orientar a los países en la consecución de dicha demanda, la Comisión sobre Desarrollo Sostenible de la ONU (creada en 1992) elaboró una lista de 134 indicadores junto con una metodología para su aplicación mundial. Las definiciones y justificación de los mismos se enmarcaban en el esquema teórico de Estado-Presión-Respuesta de la OCDE y en los pilares económico, social, medioambiental e institucional ligados a los capítulos temáticos de la Agenda 21.

Precisamente esta iniciativa de Naciones Unidas sería la que propiciaría el comienzo de la actividad del Sistema Estadístico Europeo en el ámbito de los IDS. En 1997 se constituyó dentro de Eurostat un grupo de expertos para acometer un estudio piloto con objeto de evaluar, desde un punto de vista estadístico, la aplicabilidad y adaptación de la lista de IDS de Naciones Unidas al contexto de la Unión Europea.

El estudio abarcó un total de 46 indicadores que sirvieron como contribución a la revisión posterior de la lista de Naciones Unidas, integrada a su fin por un núcleo de 59 indicadores. Adicionalmente dicho ejercicio sirvió de base para la elaboración de la primera propuesta de IDS de Eurostat (Measuring progress towards Sustainable Development-Proposed Indicators for Sustainable Development) consistente en un total de 64 indicadores, parte de ellos incluidos en la lista revisada de Naciones Unidas y parte de nueva contribución.

³ http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-77-07-111/EN/KS-77-07-115-EN.pdf

⁴ <http://www.la-moncloa.es/Programas/OEP/default.htm>

⁵ http://ec.europa.eu/sustainable/docs/renewed_eu_sds_es.pdf

⁶ Creado por la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos.

Con la adopción de la EDS-UE, Eurostat comienza a aplicar la experiencia acumulada en este ámbito, interviniendo en el proceso de revisión la lista de 34 indicadores estructurales (lista abierta), consciente de las limitaciones de los indicadores acordados en diciembre de 2001 por el Consejo de la UE y la Comisión Europea para evaluar, en particular, los progresos realizados en cuestiones referentes al medio ambiente.

En el proceso intervinieron Eurostat –además de otros servicios de la Comisión Europea– y la Agencia Europea de Medio Ambiente (AEMA), dando lugar a una clasificación de los indicadores en función de su disponibilidad estadística.

Ya en septiembre de 2001, como continuación de la labor emprendida, el Comité del Programa Estadístico –máximo órgano decisorio del Sistema Estadístico Europeo– decidió crear un Grupo Operativo (Task Force) con la misión de articular un sistema armonizado de IDS, con las siguientes líneas de acción:

- Desarrollo de un marco europeo adecuado para los IDS.
- Identificación de los mejores indicadores.
- Simplificación y facilitación de las actividades relacionadas con los IDS.
- Coordinación con los indicadores estructurales.
- Desarrollo de cuentas ambientales como fuente estadística de IDS.

El grupo de expertos, en el que participó el INE desde el comienzo de actividades, mantuvo reuniones frecuentes durante el periodo 2002-2005 que supusieron la definición de un conjunto de 155 indicadores que, con ligeras modificaciones, sería adoptado por la Comisión Europea en febrero de 2005⁷.

A finales de 2006, tras ser adoptada la renovación de la EDS-UE y siguiendo su mandato, la Comisión Europea –a través de Eurostat– inició la revisión del conjunto de indicadores de 2005 contando esta vez con la colaboración de todos los Estados miembros a través del Grupo de Trabajo sobre IDS, establecido a la conclusión del Grupo Operativo sobre IDS para la continuación de su labor y como foro de intercambio de buenas prácticas dentro del Sistema Estadístico Europeo.

La participación del INE en estos trabajos le facultó para actuar como correa de transmisión entre Eurostat y el Grupo de Trabajo nacional de IDS, reunido por primera vez en marzo 2007, a propuesta de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos.

A la finalización del proceso de revisión de la lista de indicadores se logró una propuesta final consensuada de 122 indicadores, finalmente adoptada por la Comisión Europea en octubre de 2007.

■ Sistema IDS de la Unión Europea: marco conceptual

En la actualidad, los IDS de la Unión Europea (IDS-UE) (ver Anexo I) obedecen a la adaptación de su anterior versión al nuevo contenido de la revisión de la EDS-UE, con la consiguiente mejora en su pertinencia. Asimismo, su revisión ha supuesto una buena ocasión para racionalizar el número de indicadores que lo componen, pasando de 155 en 2005 a 133 en 2007.

La nueva lista de IDS-UE utiliza un marco temático similar al de 2005, que aborda todas las dimensiones del desarrollo sostenible, y que incorpora los nuevos contenidos a la estructura anterior –introduciendo modificaciones mínimas– para una mayor coherencia de interpretación y análisis. Los indicadores se ordenan en torno a diez temas y veintiocho subtemas, según el esquema siguiente:

1. Desarrollo socioeconómico
 - Desarrollo económico
 - Innovación, competitividad y ecoeficiencia
 - Empleo
2. Consumo y producción sostenible
 - Uso de los recursos y de los residuos
 - Pautas de consumo
 - Pautas de producción
3. Inclusión social
 - Pobreza monetaria y condiciones de vida
 - Acceso al mercado de trabajo
 - Educación

⁷ SEC (2005) 161 final (http://ec.europa.eu/sustainable/docs/sec2005_0161_en.pdf)

4. Cambios demográficos
 - Demografía
 - Adecuación de las rentas de las personas mayores
 - Sostenibilidad de las finanzas públicas
5. Salud pública
 - Salud y desigualdad
 - Determinantes de la salud
6. Cambio climático y energía
 - Cambio climático
 - Energía
7. Transporte sostenible
 - Crecimiento del transporte
 - Precios del transporte
 - Impacto medioambiental y social del transporte
8. Recursos naturales
 - Biodiversidad
 - Recursos hídricos
 - Ecosistemas marinos
 - Uso del suelo
9. Asociación mundial
 - Mundialización del comercio
 - Financiación para el desarrollo sostenible
 - Gestión de recursos mundiales
10. Buena gobernanza
 - Coherencia y eficacia de las políticas
 - Sociedad abierta y participación
 - Instrumentos económicos

A su vez, dentro de cada tema, se aplica una estructura jerárquica de tres niveles que asocia a cada indicador su grado de repercusión dentro de la estrategia, según hayan sido seleccionados para el seguimiento de un **objetivo general (nivel I)**, un **objetivo operativo (nivel II)**, o una **actuación concreta (nivel III)**.

Por tanto, todos los temas contienen un único indicador de nivel I –a excepción de los temas 6 y 8, que cuentan con 2, y del tema 10 que no dispone de indicador de este tipo– y, a su vez, todos los subtemas cuentan con un indicador de nivel II y con un número variable de indicadores de nivel III –con la salvedad de los subtemas Determinantes de la salud, Crecimiento del transporte, Impacto medioambiental y social del transporte y Utilización del territorio que incorporan cada uno dos indicadores de nivel II; y los subtemas Precios del transporte e Instrumentos económicos que carecen de indicadores de nivel III–.

Para algunos temas (2, 3, 4, 9 y 10), los indicadores ordenados con arreglo a los niveles descritos se completan con **indicadores de contexto** que proporcionan información influyente para la totalidad del tema en el que se incluye. De este modo se configura una estructura piramidal que sitúa 11 indicadores de primer nivel (o de cabecera) en su vértice, 33 indicadores de segundo nivel en su cuerpo, 78 de tercer nivel en su base y 11 indicadores de contexto en sus cimientos. Se ha de precisar que, si bien uno de los criterios generales a la hora de construir la lista de IDS-UE ha sido la incorporación de indicadores con una disponibilidad de datos suficiente, su aplicación no ha sido siempre posible. En efecto, hay que tener en cuenta la siguiente casuística:

1. Dentro del sistema se distinguen los llamados **indicadores en desarrollo** correspondientes a indicadores de nivel I, II y III (aparecen en el Anexo I marcados con un asterisco junto a su nivel) caracterizados por encontrarse dentro de un proceso de definición o de normalización de calidad dentro del Sistema Estadístico Europeo (SEE), cuya finalización se estima en dos años.
2. Todos los temas cuentan con indicadores de nivel I, a excepción del tema 10 (Buena gobernanza) para el cual no ha sido posible la identificación de un indicador adecuado dentro del SEE que contase con una disponibilidad suficiente.

3. El grado de disponibilidad temporal de los IDS-UE es variable tanto desde el punto de vista temático como desde el punto de vista jerárquico (por niveles). Por ejemplo, los indicadores de nivel I y II, a diferencia de muchos indicadores de nivel III, cuentan con series de datos más largas y homogéneas.
4. En cuanto a su disponibilidad geográfica, generalmente, los IDS-UE se encuentran disponibles para España y el conjunto de la UE; aunque, como es lógico, en el ámbito europeo la disponibilidad de series más largas es superior para el conjunto de países pertenecientes a la UE-15 (ampliación de 1995) que en los conjuntos de países UE-25 (ampliación de 2004) y UE-27 (ampliación de 2007).

Por último, el marco dispone de un conjunto de indicadores potenciales que a diferencia de los **indicadores en desarrollo están pendientes de** definición dentro del SEE con un horizonte superior a los dos años. Este tipo de indicadores se denomina **indicadores a desarrollar**, y su evolución metodológica es objeto de seguimiento continuo por parte del grupo de trabajo en previsión de su posible inclusión.

■ Contenido de la publicación

En esta publicación se presenta una selección de indicadores compuesta por los indicadores de nivel I y II de la lista de IDS-UE calculados para España y para el conjunto de países de la UE-15, haciendo posible una presentación sintética del comportamiento de España y de la Unión Europea en aquellos aspectos clave para su evolución en términos de desarrollo sostenible.

Los indicadores se presentan estructurados por temas y subtemas siguiendo el marco descrito en el epígrafe anterior. Adicionalmente, cada indicador se acompaña de una referencia que facilita su ubicación dentro del conjunto de IDS-UE. Por ejemplo, al indicador Emisiones de gases de efecto invernadero por sectores se le asocia el código T6_3_II, indicando su pertenencia al Tema 6 (Cambio climático y energía), ubicado en tercer lugar dentro de él y dotado con un nivel de jerarquía II.

Cada indicador se acompaña con una breve descripción, la tabla de datos, su gráfico correspondiente, y un breve comentario para facilitar la lectura de este último.

Las tablas publicadas suministran la información numérica correspondiente al indicador calculado para España y el conjunto de países de la UE-15 junto con las series de los valores máximos y mínimos que el indicador ha alcanzado en su cálculo individualizado para el conjunto de datos disponibles de los países de la UE-15. Dichas tablas sirven de base para la representación gráfica y contienen alguna metainformación referente al cálculo de la serie y la fuente estadística de origen. En los cuatro casos en los que ha existido problemas de disponibilidad de datos para la UE-15, se ha optado por presentar la información del indicador bien para el ámbito de la UE-25 –indicadores T2_8_II, T4_2_II y T10_6_II– o bien para el ámbito de la Eurozona (UE-13 a efectos de 2007) –indicador T5_1_I–.

Está en estudio dentro del INE la posibilidad de incorporar la dimensión regional a través de la inclusión de datos por comunidades autónomas en aquellos indicadores nacionales que lo permitan.