

# Medio Ambiente y Desarrollo Local, algo más que dos estereotipos

José Antonio SOTELO NAVALPOTRO

Departamento de Análisis Geográfico Régional y G.E. UCM  
jasotelo@ghris.ucm.es

Recibido: 4 de febrero del 2008

Aceptado: 28 de julio del 2008

## RESUMEN

Este artículo revisa algunos aspectos vinculados a la descentralización, desde un enfoque conceptual más que empírico. Una primera sección observa la ambigüedad del concepto de descentralización, a menudo confundido con desconcentración y/o deslocalización. Una segunda sección sostiene que el centralismo es un fenómeno “dependiente de la trayectoria”, muy ligado a la cultura de nuestros países. Una tercera sección comenta la dinámica de la descentralización en la actualidad, asociándola a cuatro fuerzas: la Revolución Científica y Tecnológica, la reforma del Estado, las demandas de la sociedad civil y las tendencias privatizadoras del neo-liberalismo. La cuarta sección discurre acerca de la necesidad de estructurar un nuevo cuerpo cognitivo para usar con eficacia los espacios abiertos por el proceso descentralizador en el fomento del crecimiento y del desarrollo en el territorio. La quinta y última sección previene acerca de la necesidad de modernizar la gestión social del territorio.

**Palabras clave:** descentralización, desconcentración, sociedad civil, desarrollo, territorio, Estado, conocimiento.

## Environment and Local Development, something more than two stereotypes

## ABSTRACT

This article offers a review of some decentralization related topics, using a more conceptual than empirical approach. In the first section, the ambiguity of the concept of decentralization, often confused with desconcentration and/or delocalization, is described. The second section argues that centralism is a path dependent phenomenon, very related to our countries' culture. The third section comments current decentralization dynamics, linking them to four forces: Scientific and Technological Revolution, State reform, civil society demands and neoliberalism privatization trends. The fourth section discuss the need of structuring a new cognitive corp, in order to use efficiently the spaces opened by decentralization process, improving territorial growth and development. The last section claims that the modernization of social management of the territory.

**Keywords:** Decentralization, civil society, development, territory, State, knowledge.

---

\* Proyecto CICYT: CGL2007/63779.

## I. PRIMERA APROXIMACIÓN

La integración mundial está dando lugar a una interconexión cada vez más profunda. En términos económicos, el espacio que separa a las personas y los países se está reduciendo a pasos agigantados en la medida en que el comercio, la tecnología y la inversión unen a todos los países en una red de interdependencia. En términos del desarrollo humano, sin embargo, el espacio entre los países se ha caracterizado por profundas y, en algunos casos, incluso crecientes desigualdades en el ingreso y las oportunidades de vida. Una quinta parte de la humanidad vive en países donde a muchos no les preocupa gastar un euro al día en un café y otra quinta parte de la humanidad sobrevive con menos de un dólar al día en países donde los niños mueren por falta de un simple mosquitero.

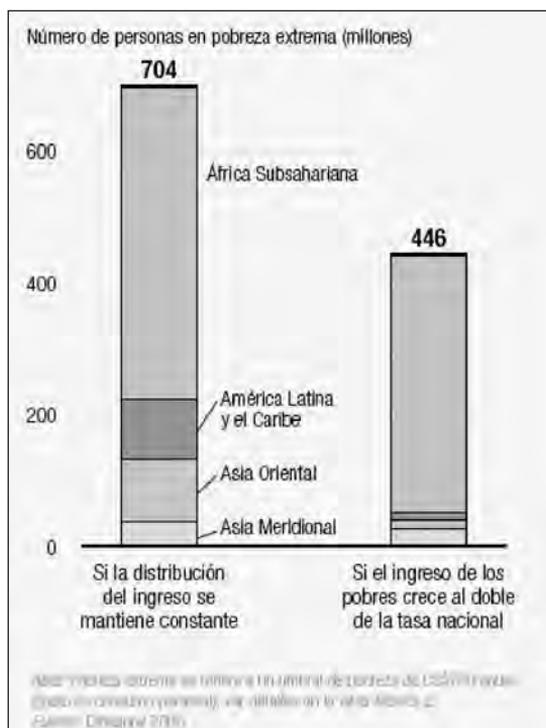
A comienzos del siglo XXI, habitamos un mundo dividido. El tamaño de la división impone un desafío enorme a la comunidad mundial, el cual tiene un aspecto ético y otro moral. Tal como lo expresó Nelson Mandela en 2005: “La inmensa pobreza y la obscena desigualdad son flagelos tan espantosos de esta época –en la que nos jactamos de impresionantes avances en ciencia, tecnología, industria y acumulación de riquezas– que deben clasificarse como males sociales tan graves como la esclavitud y el apartheid”. Es posible poner fin a este doble flagelo de la pobreza y la desigualdad... pero el progreso ha sido vacilante y desigual. La mortalidad infantil es el indicador que mejor capta las divergencias en materia de oportunidades de desarrollo humano. La tasa de muerte entre los niños del mundo está disminuyendo, pero la tendencia se está tornando más lenta y la brecha entre países ricos y pobres está aumentando. Es un ámbito en el cual la desaceleración en las tendencias de avance cobra su precio en vidas. Si el progreso de los años ochenta se hubiera sostenido durante el decenio siguiente, este año habrían muerto 1,2 millones de niños menos. La participación de África Subsahariana en la mortalidad infantil mundial está aumentando: la región representa el 20% de los nacimientos mundiales y el 44% de las muertes infantiles. Pero el ritmo del progreso no sólo está disminuyendo en África Subsahariana, puesto que algunos de los más notorios exponentes del éxito de la globalización –entre éstos China e India– no están logrando transformar la creación de riquezas y el aumento de ingresos en una reducción más rápida de la mortalidad infantil. El problema radica en las arraigadas desigualdades que afectan al desarrollo humano.

Frente a esto, la mundialización –cuyo principal motor es la optimización a escala planetaria del capital financiero– está poniendo a los pueblos en estado de inseguridad generalizada. Ignora y rebaja a las naciones y a sus Estados en tanto que espacios idóneos para el ejercicio de la democracia y como garantes del bien común.

La mundialización financiera ha creado de esta forma su propio Estado: un Estado supranacional, que dispone de sus aparatos, de sus redes de influencia y de sus propios medios de acción. Se trata de la constelación formada por el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y la Organización Mundial del Comercio (OMC). Estas instituciones hablan con una sola voz –amplificada por prácticamente la totalidad de los medios de comunicación– para exaltar las “virtudes del mercado”.

Este Estado mundial es un poder sin sociedad, ya que este rol es ejercido por los mercados financieros y las empresas gigantes de los que son mandatarios. El resul-

Figura 1



tado es que las sociedades realmente existentes son sociedades sin poder. Y todo esto no deja de agravarse. Sucesora del GATT, la OMC se ha transformado, desde 1995, en una institución dotada de poderes supranacionales y situada fuera de cualquier control por parte de las democracias parlamentarias.

Una vez que se propone intervenir, la OMC puede declarar a las legislaciones nacionales en materia de derecho laboral, de medio ambiente o de salud “contrarias a la libertad de comercio” y pedir su derogación. Por otra parte, desde mayo de 1995, en el seno de la OCDE, al margen de la opinión pública de los diferentes países, se negocia el muy importante Acuerdo Multilateral de Inversiones (AMI), que deberá ser firmado en 1998, y que se orienta a dar plenos poderes a los inversores frente a los gobiernos.

Desde esta perspectiva, nos encontramos que el desarrollo local no dispone de un cuerpo teórico propio o autónomo de las “teorías del desarrollo”, capaz de dar respuesta a los problemas emanados de lo anteriormente expuesto. Por el contrario, existen diversas teorías del desarrollo que tienen diferentes interpretaciones en su forma de ver lo local. En ese sentido, y en nuestro análisis, el desarrollo local debe considerar y ser considerado en relación a los contextos en los que se maneja, fundamentalmente los ámbitos regionales y nacionales pero sobre todo la globalización vs. mundialización. En los últimos años los procesos de globalización de la econo-

mía, la política y la cultura tienen una creciente incidencia en los territorios y sociedades concretas (lo local). Como consecuencia, aumentan los factores a tener en cuenta para el desarrollo de los territorios y crece la incertidumbre acerca de su futuro. Bervejillo apunta que “*las transformaciones contemporáneas pueden ser pensadas como una simultaneidad de desterritorialización y reterritorialización*”<sup>1</sup>.

Por la primera, se reconoce la emergencia de sistemas globales que escapan a las determinaciones específicas de este o aquel territorio. Por la segunda, se confirma la territorialidad, en sentido fuerte, de los factores decisivos para el desarrollo de países y regiones. Los territorios aparecen, así, a un tiempo cuestionados y reafirmados como ámbitos y sujetos del desarrollo”.

Estos condicionantes globales no afectan de la misma manera a los territorios. Los que han alcanzado cierto nivel de desarrollo y cuentan con una masa crítica de capacidades estratégicas estarán en mejores condiciones de utilizar las oportunidades para su beneficio. Esto contrasta con las desigualdades que se concretan en la mortalidad infantil (ver figura 2).

Esto implica una lectura compleja, sistémica, capaz de articular las restricciones y potencialidades de cada territorio concreto con las determinantes globales. Estas tendrán un impacto diferencial en función de las capacidades endógenas para insertarse competitivamente en el escenario globalizado y para

generar adecuados niveles de integración de los ciudadanos o, a la inversa, fragmentación social y exclusión.

El desarrollo local aparece como una nueva forma de mirar y de actuar desde lo local en este nuevo contexto de globalización. El desafío para las sociedades locales está planteado en términos de *insertarse en lo global de manera competitiva*, capitalizando al máximo posible sus capacidades por medio de las estrategias de los diferentes actores en juego.

Es, sobre todas las cosas, una nueva manera de comprender y construir cada país. Por una parte, se hace visible el territorio completo, todas sus regiones, municipios y comunidades, no sólo como “problemas” o como “fuentes de diversas demandas”, sino también y principalmente como sujetos y generadores de democracia y desarrollo. No debemos entender el desarrollo local como compensación ante un “mal desarrollo” nacional, sino como una nueva forma de mirar y hacer.

Algunos de los aspectos que consideramos claves a la hora de hablar de desarrollo local:

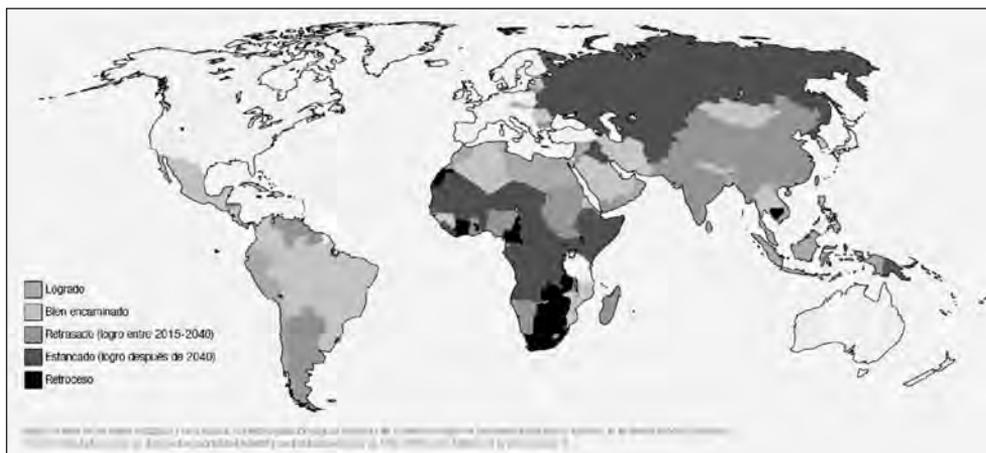
- = es un enfoque multidimensional e integrador;
- = se trata de un enfoque que se define por las capacidades de articular lo local con lo global;

---

<sup>1</sup> Léase André Gorz, *Misères du présent, richesse de l'avenir*, Gallilée, París, 1997, así como la comunicación de Bernard Cassen en el coloquio “La social-démocratie à l'heure de la mondialisation”, organizado por el Partido Quebequés (PQ) el 2 y 28 de setiembre de 1997. Por otra parte, el Grupo de Lisboa, presidido por Riccardo Petrella, publicará próximamente un estudio titulado “El desarme financiero”.

Cf. François Chesnais, *La mundialisation du capital*, Syros, París, 1997 (nueva edición corregida).

<sup>2</sup> Federico Bervejillo: “Reinvención del territorio. Los agentes de desarrollo entre el conocimiento y el proyecto colectivo”. Artículo en el libro: *Desarrollo Local en la Globalización*.

**Figura 2.** Mortalidad infantil en 2005. Progresos hacia el 2015.

Fuente: Informe sobre el Desarrollo Humano. 2005.

= es un proceso que requiere actores de desarrollo, que se orienta a la cooperación y negociación entre esos actores<sup>2</sup>. Esto significa que el desarrollo local es un proceso orientado. La cooperación entre actores públicos de diferentes niveles institucionales (locales, regionales, nacionales, internacionales), así como la cooperación entre el sector público y el privado son aspectos centrales del proceso. Para que éste sea viable, los actores locales deben desarrollar estrategias de cooperación y nuevas alianzas con actores extra locales.

El desarrollo local, para cumplir con sus objetivos de desarrollo, debe resolver, desde el territorio, algunos ejes que hacen al devenir del mismo. En particular, el desafío pasa por tres tipos de temas:

- la potenciación de lo existente (personas, recursos, empresas, gobiernos);
- la obtención de recursos externos al territorio (personas, recursos, empresas);
- la gestión del excedente económico que se produce en el territorio (cómo usamos los recursos generados en él).

En ese sentido, el desarrollo local es un proceso mucho más socio-político que económico en sentido estricto, con notables implicaciones territoriales. Los desafíos son mucho más de articulación de actores y capital social, que de gestión local.

En términos más generales:

- es un proceso de concertación entre los agentes –sectores y fuerzas– que interactúan en un territorio determinado, para impulsar, con la participación permanente, creadora y responsable de ciudadanos y ciudadanas,
- un proyecto común de desarrollo,
- que implica la generación de crecimiento económico, equidad, cambio social y cultural, sostenibilidad ecológica, enfoque de género, calidad y equilibrio espacial y territorial.

- con el fin de:
  - elevar la calidad de vida de cada familia, ciudadano y ciudadana que vive en ese territorio,
  - contribuir al desarrollo del país,
  - y enfrentar adecuadamente los retos de la globalización y las transformaciones de la economía internacional.

Esto implica:

- Una visión de mediano y largo plazo, que establezca el punto de llegada y el horizonte que determina y da sentido a las acciones del corto plazo y que permita avanzar de manera gradual.
- La concertación de los agentes locales con agentes regionales, nacionales e internacionales.
- La construcción de un nuevo Estado democrático y descentralizado.
- El reconocimiento de que la realidad es diversa. Se recupera el valor de las particularidades, potencialidades e identidades territoriales. El desarrollo local se vuelve un instrumento necesario en la gestión de la diferencia. Los procesos regionales y locales, con sus diferencias, pueden y deben ser motor del desarrollo nacional.
- Los municipios se ven como fuente de procesos y recursos que, si se generan las condiciones apropiadas, pueden contribuir al desarrollo nacional.

El desarrollo local, por tanto, aparece como una nueva forma de mirar y de actuar desde el territorio en este contexto de globalización. El desafío para las sociedades locales está planteado en términos de insertarse en forma competitiva en lo global, capitalizando al máximo sus capacidades locales y regionales, a través de las estrategias de los diferentes actores.

Los procesos de desarrollo local, y también las experiencias de gobernabilidad, se dan sobre territorios determinados. Lo local no está nunca definido a priori, sino que es, básicamente, una construcción social. La búsqueda de espacios y escalas pertinentes es clave. Así, cuando se habla de desarrollo de un territorio, se concibe en relación a cuatro dimensiones básicas:

- *Económica*: vinculada a la creación, acumulación y distribución de riqueza.
- *Social y cultural*: referida a la calidad de vida, a la equidad y a la integración social.
- *Ambiental*: referida a los recursos naturales y a la sustentabilidad de los modelos adoptados en el mediano y largo plazo.
- *Política*: vinculada a la gobernabilidad del territorio y a la definición de un proyecto colectivo específico, autónomo y sustentado en los propios actores locales.

Así como el desarrollo en general y el desarrollo local en particular reconocen diferentes dimensiones, la gobernanza también lo hace. Los factores tratan de dimensiones insoslayables de cualquier proyecto de gobernabilidad local. En ese sentido, hay diversos enfoques posibles para analizar esta relación, que han sido recopilados por el profesor Arocena<sup>3</sup>: Unos afirman el carácter determinante de lo global sobre lo local y los procesos de “desterritorialización”. En esta óptica, lo local

<sup>3</sup> Arocena, José 1999, “Por una lectura compleja del actor local en los procesos de globalización”. En *Desarrollo Local en la Globalización*. Montevideo, CLAEH.

También puede consultarse a Gallicchio, Enrique, 2002, “La Agenda Latinoamericana del Desarrollo Local”. Presentado en el Seminario Regional sobre Desarrollo Local. Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción (ALOP), Antigua, Guatemala, 9 de mayo.

es subordinado a las dinámicas globales. Desde este punto de vista, el trabajo a nivel local no tiene sentido ya que la globalización impide pensar en “clave” local. Otros postulan lo local como alternativa a los “males” de la globalización. Lo local es visto así como la única alternativa frente a un análisis de la globalización que muestra exclusión, pobreza e injusticia. El desarrollo local es visto como una política compensatoria, como una respuesta a las dinámicas globales. En esta propuesta lo local adquiere sentido, pero en un marco en el cual no tiene destino propositivo, sino por el contrario, es una respuesta, una reacción a un estado de cosas. Finalmente, un tercer grupo, minoritario, destaca la articulación local-global, dentro de una comprensión compleja de la sociedad contemporánea.

Las dos primeras visiones tienen la virtud de que son coherentes y claras. Sin embargo, desde nuestro punto de vista, son erróneas. La tercera es más compleja, contradictoria, de difícil comprensión, buscando articular categorías que aparecen como incompatibles. Sin embargo, es la única que da cuenta plenamente del significado del desarrollo local. Se trata de la articulación entre lo local y lo global, que hace a la propia definición del desarrollo local. Busca romper, asimismo, con las visiones compensatorias del desarrollo local tan propias de los procesos de reforma del estado, en la actualidad.

El desarrollo local consiste en crecer desde un punto de vista endógeno, y también obtener recursos externos, exógenos (inversiones, recursos humanos, recursos económicos), así como mejorar la capacidad de control del excedente que se genera en el nivel local. El desafío pasa entonces por qué tanto son los actores capaces de utilizar los recursos que pasan, y quedan, en su ámbito territorial, para mejorar las condiciones de vida de los habitantes.

Es importante discutir los vínculos entre la descentralización y el desarrollo local, sus similitudes y diferencias en el contexto latinoamericano. La descentralización (proceso político para repartir mejor los recursos estatales existentes) es una condición necesaria pero no suficiente para el desarrollo local. Si bien son un par inseparable para el desarrollo, uno es más mediado por la política, mientras que el otro, siendo un proceso político, permite avanzar en mayor participación y mejor uso de los recursos. Sin desarrollo local la descentralización tiene riesgos muy fuertes de ser un instrumento de desvertebración del Estado, sin contenidos de cambio social.

## II. ASPECTOS CONCEPTUALES

Hablar, pues, de desarrollo económico local implica trabajar sobre una dimensión del desarrollo local, inseparable de las demás. Se puede decir que uno de los objetivos de esta línea de trabajo es la de generar riqueza en un territorio. Los instrumentos para esto son, por ejemplo, el fortalecimiento de las empresas existentes, la atracción de nuevas empresas e inversiones, la integración y diversificación de la estructura productiva, el mejoramiento de los recursos humanos del territorio, y la coordinación de políticas, planes, programas y proyectos<sup>4</sup>. Los impactos esperados

---

<sup>4</sup> Alburquerque, Francisco, 1999: *Desarrollo económico local en Europa y América Latina*. Consejo Superior de Investigaciones Científicas. Madrid.

son la activación de la economía local, el aumento de ingresos y empleo, el aumento de la productividad y la calidad del empleo, el aumento de la recaudación municipal y, en un sentido más amplio, una mejor calidad de vida.

En este campo podemos claramente identificar instrumentos útiles para llevar adelante cada una de estas acciones. Los principales programas de desarrollo económico local (DEL) son los que refieren a la dinamización empresarial (fortalecer y atraer empresas), el fomento del empleo (políticas activas de empleo) y el asociativismo municipal (búsqueda de escalas productivas desde el territorio).

En cualquier caso, esto nos debe hacer releer las principales dinámicas de los territorios en el contexto de globalización. En la actualidad, los territorios se encuentran fuertemente impactados por dos tipos de dinámicas, en el campo de la micro y de la macroeconomía. Si bien no se deben confundir los procesos de cambio tecnológico y organizativo de la producción, de carácter microeconómico, con la globalización económica, pero que en cualquier caso, la combinación de nuevas formas de producción y organización empresarial, sumados a la mayor exposición externa de los sistemas productivos locales provoca una fuerte reestructuración de estos sistemas locales, demandando una nueva forma de gestión pública, nuevas formas de regulación y también la reorganización del sistema productivo local.

Estos cambios en procesos más amplios de modificaciones al desarrollo territorial. Así, nos ubica en un contexto donde de una estrategia dominante basada en el objetivo del crecimiento cuantitativo, grandes proyectos, movilidad de la fuerza de trabajo, gestión centralizada de los recursos, y el estado central y las grandes empresas como agentes centrales, se pasa a un nuevo modelo, aún emergente, más difuso, más territorializado, con movilización y potenciación del capital endógeno, gestión local del desarrollo, numerosos proyectos y, sobre todo, un nuevo rol de las administraciones públicas locales, pero también del estado central y del sistema productivo.

Estos cambios nos sitúan en una dinámica totalmente diferente a la imperante. No se trata, por tanto, de apostar al crecimiento más o menos explosivo de las pequeñas y medianas empresas locales, ni a la apuesta (también casi desesperada) a la inversión extranjera, sino a la construcción de un nuevo tipo de competitividad de corte territorial, donde la gente, las empresas y los gobiernos locales tienen un nuevo rol, ahora sí central, a cumplir. Esto nos lleva a otro de los temas de reflexión de este artículo, y refiere a las formas de gobernabilidad del territorio.

Esta situación, de fuerte cambio en los modelos de desarrollo, pone en cuestión no solo la forma de dinamizar la economía de un territorio, sino, sobre todo, la forma de gobernar el mismo. De entrada digamos que no se trata de un problema de gobernabilidad “nacional” o “local”, sino que más que nada es necesario apuntar a una nueva lógica de gestionar las relaciones local-global con el territorio como eje. En este marco, los componentes principales son varios: la cualificación de los recursos humanos, la construcción de redes e institucionalidad, el fomento de las nuevas empresas, pero sobre todo lo que Alburquerque llama la “construcción de entornos innovadores”. Estos entornos, que apuntan a la construcción de modalidades de desarrollo local integral, se apoyan en la importancia de los factores intangibles del desarrollo local.

Asistimos, en los momentos presentes a un desfase radical entre la evolución de las nuevas tecnologías de la información, por una parte, y la noción de progreso de

la sociedad por otra. El desarrollo de la biología molecular desde los años sesenta, asociado a la potencia de cálculo que permite la informática, ha hecho saltar en pedazos la estabilidad general del sistema técnico. El control de éste por los poderes públicos es cada vez más difícil. Resultado: los políticos se muestran incapaces de calibrar las amenazas de esta aceleración de las tecnociencias. Pasan a depender, también en este campo, de expertos no elegidos democráticamente que pilotan en la sombra las decisiones gubernamentales.

La revolución informática ha hecho estallar a la sociedad contemporánea; ha transformado la circulación de bienes y favorecido la expansión de la economía informacional y la globalización. No ha hecho aún bascular a todos los países del mundo hacia una sociedad única, pero plantea la reconversión general hacia un modelo económico único por la interconexión del planeta como en una red. Ha creado una especie de vínculo social liberal, enteramente constituido por redes, fraccionando a la humanidad en individuos aislados unos de otros en un universo hipertecnológico. Consecuencia: las desigualdades se incrementan.

Hay más de 60 millones de pobres en Estados Unidos, el país más rico del mundo. Más de 50 millones de pobres en el seno de la Unión Europea, primera potencia comercial. En EEUU, el 1% de la población posee el 39% de la riqueza del país. A escala planetaria, la fortuna de las 358 personas más ricas, mil millonarias en dólares, es superior al ingreso anual del 45% de los habitantes más pobres, es decir de 2.600 millones de personas.

La lógica de la competitividad ha sido elevada al nivel de imperativo natural de la sociedad. Conduce a la pérdida del sentido del “vivir juntos”, el sentido del “bien común”. Mientras, la redistribución de los beneficios de la productividad se hace en favor del capital y en detrimento de las rentas del trabajo, y el coste de la solidaridad se considera insoportable y se viene abajo el edificio del Estado-providencia.

De esta forma, nos encontramos con la necesidad de buscar soluciones, hallando que los principales factores en esta búsqueda son: responsabilidad social corporativa, liderazgo, participación, diagnóstico de base local, estrategia cooperativa, conocimiento del mercado de trabajo local, existencia de institucionalidad local como resultado de la concertación de actores, factores culturales, una visión integral del desarrollo, y sobre todo, el reconocimiento de la incertidumbre y lo dinámico del proceso, con las necesarias adaptaciones a los cambios. El Estado-Nación, tal como lo conocemos, es hoy demasiado pequeño para los grandes problemas de la vida y demasiado grande para los pequeños problemas de cada día (en no pocos casos, el propio proceso de globalización potencia el rol de los responsables locales). Sin embargo, estas posibilidades que tienen, como nunca antes, los gobiernos locales pueden operar como oportunidad o como amenaza para su legitimidad en el territorio. Es que si bien las condiciones favorecen su nueva centralidad, el desafío es de construcción de nuevas formas de gobernanza local<sup>5</sup>. Resulta bastante evidente que estamos ante un proceso en que las jerarquías del gobierno se desmoronan para reaparecer bajo la apariencia de una compleja red de actores y relaciones. En ese marco

---

<sup>5</sup> Una discusión sobre este tema se puede encontrar en Enríquez y Gallicchio (2003). Cf. Mahbub Ul Haq, Inge Kaul, Isabelle Grunberg. *The Tobin Tax; coping with Financial validity*, Oxford University Press, Oxford, 1996. Léase *Le Monde diplomatique* edición española, febrero de 1997.

los actores locales pasan a ser no ya un eslabón de la cadena sino actores capaces de convertirse en actores políticos y económicos relevantes. Sin embargo, en el contexto de esta profunda reestructuración de las formas de gobernar, los desafíos son nuevos e implican, entre otros:

- moverse en la complejidad;
- gobernar a través de redes y no de jerarquías;
- dirigir a través de la influencia y no del ejercicio de autoridad;
- relacionarse más que de mandar.

Ante la brutalidad y lo repentino de los cambios que estamos viviendo, se pierden los referentes, se acumulan las incertidumbres, el mundo parece opaco. Se diría que la historia escapa ya a cualquier control. Los ciudadanos se encuentran en el núcleo de la crisis, en el sentido que daba Antonio Gramsci a este término: “Cuando lo viejo muere, y lo nuevo pugna por nacer”, o, como diría Tocqueville, cuando “el pasado no ilumina ya el porvenir, el espíritu camina entre las tinieblas”.

Para muchos ciudadanos, la idea ultraliberal de que Occidente está maduro para vivir en las condiciones de la libertad absoluta es tan utópica –y tan dogmática– como la ambición revolucionaria del igualitarismo absoluto. Se preguntan cómo concebir el futuro, y expresan la necesidad de otra utopía, de una nueva racionalización del mundo. Esperan una especie de profecía política, un proyecto meditado sobre el porvenir, el mito de una sociedad reconciliada, en plena armonía consigo misma.

Ante la brutalidad y lo repentino de estos cambios, se pierden los referentes, se acumulan las incertidumbres, el mundo parece opaco. Se diría que la historia escapa ya a cualquier control. Los ciudadanos se encuentran en el núcleo de la crisis, en el sentido que daba Antonio Gramsci a este término: “Cuando lo viejo muere, y lo nuevo pugna por nacer”, o, como diría Tocqueville, cuando “el pasado no ilumina ya el porvenir, el espíritu camina entre las tinieblas”.

Para muchos ciudadanos, la idea ultraliberal de que Occidente está maduro para vivir en las condiciones de la libertad absoluta es tan utópica –y tan dogmática– como la ambición revolucionaria del igualitarismo absoluto. Se preguntan cómo concebir el futuro, y expresan la necesidad de otra utopía, de una nueva racionalización del mundo. Esperan una especie de profecía política, un proyecto meditado sobre el porvenir, el mito de una sociedad reconciliada, en plena armonía consigo misma.

En este sentido, la presión de la globalización obliga a las autoridades municipales a reconstruir las relaciones entre los sectores público y privado a nivel local, así como también a replantearse los aspectos más básicos de su capacidad de gobernar. Articular esta red no es fácil, implica voluntad política y también nuevas capacidades, pero parece ser el principal desafío para gestionar eficientemente el nuevo orden.

Un intento más sistemático es el llevado a cabo a partir del “Sendero de Desarrollo de la Inversión” (SDI) (Dunning, 1988; Dunning y Narula, 1994, 1996; Narula, 1996). Este modelo relaciona la posición neta de la inversión directa de un país con su desarrollo económico. El SDI establece cinco etapas, de acuerdo con la propensión de los países a ser economías orientadas a la Inversión Directa *al* o *del* Exterior. Para el caso concreto que nos ocupa, es especialmente importante concentrar la atención en la tercera y cuarta etapas en las que la búsqueda de activos naturales o menores costes de mano de obra se sustituye definitivamente por la de nuevas fuentes de ganancia de competitividad en forma de activos creados. En la quinta y última etapa,

**Figura 3.** Relaciones subyacentes al Sendero del Desarrollo (Inversión Directa Exterior)

	ETAPA 1	ETAPA 2	ETAPA 3	ETAPA 4	ETAPA 5
Nivel de la IDE	Ventajas de localización limitadas. Poca o escasa IDE del exterior. Pocas empresas locales con ventajas de Propiedad. Ninguna IDE al exterior.	Ventajas de Localización genéricas. Creciente IDE del exterior. crecimiento de la industria local. Escasa IDE al exterior.	Activos creados. Desarrollo de ventajas de Localización. Incremento de la IDE del exterior. Fuerte industria local. Aumento de la IDE al exterior.	Fuertes ventajas de Localización en activos creados y ventajas de Propiedad de empresas locales. La IDE al exterior supera a la IDE del exterior.	Como en la etapa 4 pero el balance IDE "al" y "del" exterior fluctúa. A veces es positivo y otras es negativo.
Estructura Económica	SECTOR PRIMARIO → En declive → En aumento SECTOR MANUFACTURERO → En declive SECTOR SERVICIOS → En aumento				
Avance industrial y evolución de las ventajas comparativas	SECTORES HECKSHER-OHLIN SECTORES VENTAJAS COMPARADAS NO DIFERENCIADOS SECTORES VENTAJAS COMPARADAS DIFERENCIADOS SECTORES INTENSIVOS EN INNOVACIÓN				
Motivos para la IDE	Búsqueda de recursos derivados de la dotación de recursos naturales.	Búsqueda de recursos. Crecientes ventajas en costes laborales que atraen inversiones intensivas en trabajo. Creciente presencia de inversiones en búsqueda de mercados.	Inversión en busca de mercados. Inversión manufacturera buscando eficiencia. Las ventajas de Localización están cada vez más basadas en activos creados.	Inversiones en búsqueda de eficiencia. Inversiones en busca de mercados. Inversiones para incrementar los activos de todo tipo de las empresas.	

Fuente: elaborado a partir de Dunning y Narula (2000)

las ventajas de propiedad dependen menos de los recursos naturales de un país, y más de la habilidad para adquirir nuevos activos y de la capacidad de las empresas para organizar sus ventajas y explotar las ganancias del control supranacional. Debe afirmarse, además, que el acceso a las últimas etapas, particularmente a la quinta, está estrechamente vinculado a las fases superiores de desarrollo en su más amplia manifestación; de ahí que solamente las empresas de unos pocos países pueden participar de estrategias de globalización completas, incluyendo las de creación de activos tecnológicos (ver figura n. 3).

### III. ¿LA BÚSQUEDA DE UNA NUEVA COOPERACIÓN? DESARMEMOS LOS MERCADOS

El modelo de crecimiento basado en una mano de obra barata, una moneda infravalorada, exportaciones a ultranza o tipos de interés elevados para atraer a los inversores especulativos internacionales, todo ello en el marco de regímenes políticos autoritarios, empieza a aparecer como menos ejemplar, e incluso más peligroso.

Algunos de los países más afectados por estos tifones bursátiles –Indonesia y Malasia– se han visto sacudidos, por añadidura, por desastres ecológicos de una dimensión excepcional. Después de escapar a cualquier control, millares de incendios gigantescos han arrasado los bosques de las islas de Sumatra, Borneo, Java y Célebes, en una extensión de más de 800.000 hectáreas. Inmensas nubes de humos tóxicos, amplias como la mitad de un continente, han cubierto de hollín y sumergido en una semioscuridad a ciudades como Kuala Lumpur, provocando accidentes en serie (un Airbus que se estrella: 234 muertos; una colisión marítima: 29 muertos...).

Las dos catástrofes –bursátil y medioambiental– están evidentemente ligadas. Porque si, en parte, estos incendios son imputables a la sequía causada por un fenómeno climático cíclico denominado “El Niño”, la principal razón del desastre reside en la política de deforestación masiva llevada a cabo desde hace decenios sobre la base de un modelo hiperproductivista, centrado únicamente en la exportación, especulativo y suicida. En nombre de una confusión interesada entre crecimiento y desarrollo, los Estados del Norte y del Sur prosiguen así la destrucción sistemática del medio natural. Los saqueos de todas clases infligidos a los suelos, a las aguas y a la atmósfera, se suceden.. Urbanización galopante, deforestación tropical, contaminación de las capas freáticas, de los mares y de los ríos, recalentamiento del clima, empobrecimiento de la capa de ozono, lluvias ácidas: las poluciones ponen en peligro el porvenir de la humanidad.

Seis millones de hectáreas de tierras cultivables desaparecen .cada año a causa de la desertificación. Por todas partes, la erosión y la sobreexplotación esquilman a un ritmo acelerado la superficie de las tierras cultivables. Los equilibrios ecológicos se ven fragilizados por la polución industrial de los países del Norte y por la pobreza de los países del Sur (deforestación, desaparición de las tierras de cultivo). Lógicas económicas y políticas absurdas hacen que mueran aún de hambre seres humanos; 800 millones de personas sufren de malnutrición .

En el año 2010 la cubierta vegetal del globo habrá disminuido en más del 40% respecto a 1990. En el 2040, la acumulación de gases que provoca el efecto invernadero podría provocar un recalentamiento de 1 a 2 grados de la temperatura media del planeta y una elevación de 0,2 a 1,5 metros el nivel de las aguas de los océanos. Todo esto no es aún absolutamente seguro, pero si esperamos a haber adquirido las certezas científicas correspondientes puede ser ya demasiado tarde para actuar. La elevación del nivel de los océanos habrá ocasionado daños irreparables.

Entre 10 y 17 millones de hectáreas desaparecen cada año (cuatro veces la extensión de Suiza). La deforestación destruye un patrimonio biológico único: los bosques tropicales húmedos que albergan a un 70% de las especies. Cada año unas 6.000 son eliminadas del planeta. Según la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN), el 20% de todas las especies existentes habrá desaparecido en diez años.

Los bosques más afectados son los tropicales. De esta forma, en Indonesia, cerca del 80% del bosque húmedo de la Isla de Sumatra desapareció a partir de los años setenta. En Borneo, el número de árboles talados se ha multiplicado casi por cinco en 16 años. Estas destrucciones tienen claramente su origen en el crecimiento rápido de la población, que utiliza la madera como combustible y las tierras para la agricultura, pero sobre todo en la explotación forestal destinada a los países ricos.

En este contexto, la cooperación internacional está a la búsqueda de un nuevo paradigma. Debe partir de la base de que después de varias décadas de cooperación, los programas, tal como están concebidos, han fallado. No hay evidencia conclusiva de que hayan promovido sostenidamente desarrollo económico y social en los países menos favorecidos. La pobreza no ha bajado y la exclusión es creciente. El proceso de los programas de apoyo es que han sido, frecuentemente, más asistenciales y menos de desarrollo. Si bien se trata de un proceso dinámico, donde hay cambios y nuevas formas de cooperar, todavía no se ven cambios sustanciales. Ahora

bien, es un juego que todos, en mayor o menor medida, hemos jugado. Podemos plantear algunas cuestiones que pueden coadyuvar a alcanzar estos objetivos; a saber:

- Todo proyecto de desarrollo debe tener un producto residual que sea mejorar la capacidad de concertación de la sociedad. Es un resultado que siempre debe estar presente.
- Que las intervenciones no generen ruptura de los niveles de concertación previos. Frecuentemente hay impactos negativos por romper procesos previos. Que los proyectos no generen disminución de la cultura democrática, de reducción de la participación.
- Se apoyan comunidades, no proyectos. El tema es la sociedad y sus articulaciones, articulaciones, donde debemos considerar especialmente el peso del actor político.
- Los fondos son lo menos importante que lo que los donantes pueden ofrecer.
- Permanecer con el proceso es uno de los principales aspectos a considerar. El desarrollo de lo cívico, entendido como interés público, como lo político entendido en sentido amplio.
- Apoyar la flexibilidad y la capacidad del staff más que los fondos.
- Ser menos estratégico y más vinculado a las necesidades inmediatas. Que la cooperación responda a la demanda de las comunidades. Que lo estratégico sea promovido desde adentro y no por la cooperación.
- Apoyar a las comunidades a darse su tiempo en diseñar su proyecto. Respetar los tiempos de la comunidad, no de la cooperación.
- Apoyar a las comunidades en retroceder y repensarse en torno a lo que han hecho mas que urgirlos en concluir los informes.
- Los donantes no pueden desarrollar países, son los ciudadanos los que desarrollan los países.

Aquí es donde encontramos la importancia fundamental del “capital social”. El capital social se diferencia de otros factores de desarrollo en que es el único que es relacional, se encuentra en la estructura de las relaciones. Para poseer capital social una persona o una organización debe relacionarse con otra. No es propiedad de ninguno de los actores que se benefician de él. Sólo existe cuando se comparte”. Uno de los problemas a los que nos enfrentamos a menudo en el desarrollo local es el carácter ocasional de las formas de cooperación. La permanencia en la interacción social es constituyente del capital social. Siendo éste el objetivo, hay que considerar el costo de producirlo. Requiere recursos, pero el principal es el tiempo. Éste es uno de los grandes desafíos para la cooperación y los actores nacionales y regionales actuando en desarrollo local, construyendo territorios, dimensión económica, ambiental, social, política<sup>6</sup>. Es necesario un cambio de lógica; de la vertical y sectorial, centralista, a la lógica horizontal, de redes, con el territorio como espacio idóneo para articular. El desarrollo local no es, no puede ser, un proceso autárquico. Debe articularse con los procesos nacionales o regionales. La acción local será más útil si la unimos a una acción por cambiar los marcos nacionales de desarrollo. Las políti-

---

<sup>6</sup> Al respecto es interesante consultar “Operationalizing Social Capital: A strategy to enhance communities ‘Capacity to Concert0’”, Ramon E. Daubon and Harold Saunders. The Kettering Foundation. 2003.

cas nacionales o regionales de desarrollo local deben ser un objetivo de quienes trabajamos en desarrollo local y seguramente de la cooperación. En este sentido, podemos decir que el desarrollo local es más político que económico. Los procesos de desarrollo local son procesos inducidos, es decir, son el resultado de una acción de los actores o agentes que inciden con sus decisiones en el desarrollo de un territorio determinado. Son procesos que necesitan de agentes de desarrollo, con determinadas capacidades. Fortalecer y crear esas capacidades es un rol muy importante que la cooperación puede y debe facilitar. Para alcanzar estos objetivos debemos desarmar los mercados. La mundialización financiera ha creado de esta forma su propio Estado: un Estado supranacional, que dispone de sus aparatos, de sus redes de influencia y de sus propios medios de acción. Se trata de la constelación formada por el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y la Organización Mundial del Comercio (OMC). Estas instituciones hablan con una sola voz –amplificada por prácticamente la totalidad de los medios de comunicación– para exaltar las “virtudes del mercado”. Este Estado mundial es un poder sin sociedad, ya que este rol es ejercido por los mercados financieros y las empresas gigantes de los que son mandatarios. El resultado es que las sociedades realmente existentes son sociedades sin poder. Y todo esto no deja de agravarse. Sucesora del GATT, la OMC se ha transformado, desde 1995, en una institución dotada de poderes supranacionales y situada fuera de cualquier control por parte de las democracias parlamentarias.

Una vez que se propone intervenir, la OMC puede declarar a las legislaciones nacionales en materia de derecho laboral, de medio ambiente o de salud “contrarias a la libertad de comercio” y pedir su derogación. Por otra parte, desde mayo de 2005, en el seno de la OCDE, al margen de la opinión pública de los diferentes países, se negocia el muy importante Acuerdo Multilateral de Inversiones (AMI), que deberá ser firmado en 2008, y que se orienta a dar plenos poderes a los inversores frente a los gobiernos.

El desarme del poder financiero debe convertirse en un objetivo de interés cívico de primera magnitud, si se quiere evitar que el mundo del próximo siglo se transforme en una jungla donde los predadores impongan su ley.

Diariamente, unos 1.900 miles de millones de euros realizan múltiples idas y venidas, especulando sobre las variaciones en las cotizaciones de las divisas. Esta inestabilidad de los cambios es una de las causas del alza de los intereses reales, que frena el consumo doméstico y las inversiones de las empresas, incrementa los déficits públicos y, por otra parte, incita a los fondos de pensiones, que manejan centenares de miles de millones de dólares, a reclamar a las empresas dividendos cada vez más elevados. Las primeras víctimas de esta “caza” del beneficio son los asalariados, cuyos despidos masivos hacen subir las cotizaciones bursátiles de sus ex-empleadores. ¿Pueden las sociedades seguir tolerando lo intolerable por mucho tiempo? Es urgente arrojar algunos granos de arena en el engranaje de estos movimientos de capitales devastadores, de tres formas: mediante la supresión de los “paraísos fiscales”, el aumento de la fiscalidad en las rentas del capital y la aplicación de tasas sobre las transacciones financieras.

Los paraísos fiscales son zonas en las que reina el secreto bancario, que no sirve más que para camuflar malversaciones y otras actividades mafiosas. Miles de millo-

nes de dólares son sustraídos de esta forma a toda fiscalidad, en beneficio de los poderosos y de los establecimientos financieros. Porque todos los grandes bancos del planeta tienen sucursales en los paraísos fiscales y extraen un gran provecho de ello. ¿Por qué no decretar un boicot financiero, por ejemplo, a Gibraltar, o a las Islas Caimán o a Liechtenstein, mediante una prohibición a los bancos que trabajan con el sector público, de operar y abrir filiales en esos lugares?

El impuesto sobre las rentas financieras es una exigencia democrática mínima. Estos beneficios deberían ser sometidos exactamente a la misma fiscalidad a la que se somete a las rentas del trabajo. Esto no sucede en ningún lugar, en particular, en la Unión Europea.

Esta concentración de capital y de poder se ha acelerado formidablemente en el transcurso de los últimos veinte años bajo el efecto de las tecnologías de la información. Y a partir del inicio del tercer milenio se producirá un nuevo salto hacia adelante, con las nuevas técnicas genéticas de manipulación de la vida. La privatización del genoma humano y la generalización de patentes sobre la materia viva abren para el capitalismo nuevas vías de expansión. Se prepara una gran privatización de todo lo que afecta a la vida y a la naturaleza, favoreciendo la aparición de un poder probablemente más absoluto que cuantos se han podido conocer a lo largo de la historia.

La globalización no se dirige tanto a conquistar países como a conquistar mercados. La preocupación de este poder moderno no es ya la conquista de territorios, como sucedió durante las grandes invasiones o durante los períodos coloniales, sino la toma de posesión de las riquezas.

Esta conquista va acompañada de impresionantes destrucciones. Industrias enteras son brutalmente afectadas en todas las regiones, con los sufrimientos sociales consecuentes. Paro masivo, subempleo, precariedad, exclusión: 50 millones de parados en Europa, mil millones de parados o subempleados en el mundo... sobreexplotación de los hombres, de las mujeres y –lo que es aún más escandaloso– de los niños, 300 millones son explotados en condiciones de gran brutalidad.

La globalización supone asimismo el pillaje a nivel planetario. Los grandes grupos saquean el medio ambiente con recursos desorbitados. Obtienen provecho privado de las riquezas de la naturaleza que son patrimonio común de la Humanidad. Y lo hacen sin frenos ni escrúpulos. Todo esto va acompañado asimismo de una criminalidad financiera ligada a los medios de los negocios y a los grandes bancos, que reciclan sumas que superan los un billón de dólares por año, es decir, una cifra mayor que el producto nacional bruto de un tercio de la Humanidad.

La mercantilización generalizada de las palabras y de las cosas, de los cuerpos y de las mentes, de la naturaleza y de la cultura, provoca un agravamiento de las desigualdades. Mientras que la producción mundial de los productos alimentarios básicos representa ya más del 110% de las necesidades, 30 millones de personas siguen muriendo de hambre cada año, y más de 800 millones están subalimentadas. En 1960, el 20% de la población del planeta (los más ricos) disponían de una renta 30 veces más elevada que la del 20% más pobre. Hoy, la renta de los ricos es 82 veces más elevada. De los 6.000 millones de habitantes del planeta, apenas 500 millones viven holgadamente, mientras que 5,5 mil millones permanecen sumidos en la necesidad.

Las estructuras estatales, al igual que las estructuras sociales tradicionales, se ven arrasadas de forma desastrosa. En la mayor parte de los países del Sur los Estados se

hunden. Zonas al margen de las leyes, entidades caóticas ingobernables, se desarrollan escapando a cualquier legalidad y sumergiéndose en un estado de barbarie, en el que únicamente los grupos de delincuentes tienen capacidad para marcar su ley extorsionando a las poblaciones. Aparecen peligros de nuevo cuño: crimen organizado, redes mafiosas, especulación financiera, gran corrupción, extensión de nuevas pandemias (sida, virus Ebola, Creutzfeldt-Jakob...), poluciones de gran intensidad, fanatismos religiosos o étnicos, efecto invernadero, desertificación, proliferación nuclear.

Mientras que, aparentemente, triunfan la democracia y las libertades en un planeta que se ha desembarazado ampliamente de los regímenes autoritarios, las censuras y las manipulaciones (bajo diversas formas) experimentan un retorno, tan paradójico como potente. Nuevos y seductores “opios del pueblo” proponen una especie de “el mejor de los mundos”, distraen a los ciudadanos y tratan de apartarles de la acción cívica y reivindicativa. En esta nueva era de la alienación, en el momento de la *world culture*, de la “cultura global” y de los mensajes planetarios, las tecnologías de la comunicación juegan, más que nunca, un papel ideológico central para amordazar al pensamiento. Todos estos cambios, brutales y rápidos, desestabilizan a los dirigentes políticos. La mayor parte de ellos se sienten desbordados por una globalización que modifica las reglas del juego y les deja parcialmente impotentes, puesto que los verdaderos amos del mundo ya no son los que ostentan formalmente el poder político.

La libertad total de circulación de capitales desestabiliza a la democracia. Por ello, es importante poner en marcha mecanismos disuasorios. Uno de ellos es la Tasa Tobin, que toma su nombre del Premio Nobel norteamericano de economía, que la propuso en 1972. Se trata de gravar, de forma módica, todas las transacciones sobre los mercados de cambios para estabilizarlos y, al mismo tiempo, para procurar ingresos a la comunidad internacional. Con un nivel del 0,1%, la tasa Tobin lograría anualmente unos 166 mil millones de dólares, dos veces más que la suma anual necesaria para erradicar la pobreza extremada en estos inicios del siglo XXI.

Numerosos expertos han señalado que la puesta en práctica de esta tasa no presentaría ninguna dificultad técnica. Su aplicación arruinaría el credo liberal de cuantos no cesan de evocar la ausencia de soluciones de recambio al sistema actual. ¿Por qué no crear (a escala planetaria) la Organización no Gubernamental Acción por una tasa Tobin de ayuda a los ciudadanos (ATTAC)? En coordinación con sindicatos y asociaciones con finalidades culturales, sociales o ecológicas, podría funcionar como un formidable grupo de presión cívica ante los gobiernos para impulsarles a reclamar finalmente la puesta en marcha efectiva de este impuesto mundial por la solidaridad. Es en la búsqueda de estos equilibrios en la que el desarrollo local, a partir de equilibrios con el Medio Ambiente, debe desempeñar un nuevo papel.

Parece ya inconcebible que esta naciente sociedad civil no se vea claramente asociada a las próximas grandes negociaciones internacionales en las que se discutirán los problemas ligados al medio ambiente, a la salud, a la supremacía financiera, a las cuestiones humanitarias, a la diversidad cultural o a la manipulación genética...

Porque lo que ahora se necesita es construir un futuro diferente. Ya no se trata de contentarse con un mundo en el que mil millones de habitantes vive en la prosperidad, mientras que otros mil millones de personas sobreviven en la miseria más atroz y en el que cuatro mil millones disponen de rentas que rayan el mínimo vital.

Hay que imaginar también una nueva distribución del trabajo y de las rentas, en una economía plural en la que el mercado ocupará únicamente una parte, con un sector solidario y un tiempo liberado mucho más importante cada vez.

Establecer un ingreso básico incondicional para todos, atribuido a cualquier individuo desde su nacimiento, sin ninguna condición vinculada a su situación familiar o profesional. El principio, revolucionario, debería ser que se tiene derecho a este ingreso existencial porque se existe, y no para existir. La instauración de ese ingreso descansa en la idea de que la capacidad productiva de una sociedad es el resultado de todo el saber científico y técnico acumulado por las generaciones precedentes. Así, también los frutos de este patrimonio común deben ser aprovechados por el conjunto de los individuos, bajo la forma de una renta básica incondicional.

Esta renta podría extenderse a toda la Humanidad, porque ya desde este momento, el producto mundial repartido equitativamente bastaría para asegurar una vida confortable al conjunto de los ciudadanos del planeta.

A este respecto hay que volver a dar todo su espacio a los países pobres del Sur, poniendo fin a las políticas de ajuste estructural; anulando una gran parte de su deuda pública; aumentando la ayuda al desarrollo y aceptando que éste pueda no adoptar el modelo del Norte, ecológicamente insostenible; promover economías autocentradas; defender los intercambios igualitarios; invertir masivamente en escuelas, vivienda y salud; favorecer el acceso al agua potable de los 1.500 millones de personas que carecen de ella y establecer, particularmente en el Norte, cláusulas de protección social y medioambiental sobre los productos importados, que garanticen condiciones de trabajo decentes a los asalariados del Sur, así como la protección de su entorno natural.

#### **IV. LAS POLÍTICAS DE MEDIO AMBIENTE Y EL DESARROLLO LOCAL**

Los viejos impactos locales se han desbordado y se interrelacionan ya con una serie de problemas ambientales de carácter global entre los que destacan:

- El cambio climático,
- la reducción de la capa de ozono,
- la deforestación,
- la pérdida de biodiversidad terrestre y marítima, una estructura de producción y consumo con patrones de creciente utilización de recursos y generación de desechos,
- una organización de lo social en el ámbito mundial con una desigual distribución de la riqueza.

En este contexto, las ciudades siempre han establecido, y a la vez han reflejado, los valores dominantes en el seno de las civilizaciones, desde las sociedades urbanas se han venido estableciendo los patrones de desarrollo dominantes en períodos de la Historia.

Hoy, más que nunca, el mundo se globaliza, organiza y gestiona a través de una red de sistemas urbanos que a su vez concentra los principales centros de información y decisión, residencia, producción, distribución y consumo del Planeta. De có-

mo se interrelacione esta red, cómo se interrelacionen las estrategias globales y locales, y cómo se configuren los próximos patrones de comportamiento de sus poblaciones urbanas en los próximos decenios, con relación a su compatibilidad con los equilibrios ambientales, sociales y económicos, dependerá en gran medida las condiciones de vida y supervivencia inmediata del Planeta.

La Conferencia de Río de 1992 y el VI Programa Comunitario han impulsado el debate en la sociedad europea sobre la necesidad de establecer nuevas políticas generales y locales orientadas hacia la sostenibilidad.

La Unión Europea ha impulsado desde el “*Grupo de Ciudades Europeas hacia la Sostenibilidad*”, que se ha desarrollado en torno a los principios recogidos en la primigenia “Carta de Aalborg” suscrita el 27 de mayo de 1994, por ochenta municipios europeos.

Para estos municipios: La sostenibilidad ambiental significa preservar el capital natural. Requiere que nuestro consumo de recursos materiales, hídricos y energéticos renovables no supere la capacidad de los sistemas naturales para reponerlos, y que la velocidad a la que consumimos recursos no renovables no supere el ritmo de sustitución de los recursos renovables duraderos. La sostenibilidad ambiental significa asimismo que el ritmo de emisión de contaminantes no supere la capacidad del aire, del agua y del suelo de absorberlos y procesarlos. La sostenibilidad ambiental implica además el mantenimiento de la diversidad biológica, la salud pública y la calidad del aire, el agua y el suelo a niveles suficientes para preservar la vida y el bienestar humanos, así como la flora y la fauna, para siempre.

El concepto desarrollo sostenible reclama una mayor equidad y justicia, una visión integrada del desarrollo en contraste con la tradicional “sectorialización” de las políticas ambientales. El desarrollo sostenible no es un concepto exclusivamente ecológico, sino que tal como plantea el Banco Mundial es un triángulo de equilibrios entre lo ecológico, lo económico y lo social, cuyo resultado es *la solidaridad*.

La sostenibilidad local requiere de un proceso planificado de actuación que debe implicar a toda la actuación municipal en la toma de decisiones y que requiere una retroalimentación y evaluación constante.

La implantación de la Agenda 21 Local necesita de sistemas innovadores de gestión municipal que favorezcan *la información y la participación ciudadana*, que integren la variable ambiental en el proceso de toma de decisiones sobre la base de elementos objetivos que permitan evaluar su eficacia en la consecución de objetivos.

Es necesario establecer políticas eficaces de ordenación del territorio que impliquen una evaluación ambiental estratégica de todos los planes urbanísticos bajo los criterios de sostenibilidad.

El fin de la planificación del espacio es regular en interés público el uso del suelo. Las autoridades locales deben aprovechar las oportunidades que ofrecen las concentraciones urbanas más grandes, de proporcionar eficaces servicios públicos de transporte y de suministro de energía, manteniendo la dimensión humana de un desarrollo económico equilibrado.

El concepto de “interdependencia regional sostenible” debe permitir equilibrar los flujos entre el campo y la ciudad e impedir a las ciudades una mera explotación de los recursos de las zonas periféricas.

Breheny [Breheny, 1994] se refiere a capacidad ambiental a efectos de la planificación del espacio, señalando que: “requiere la determinación del máximo nivel de desarrollo que un entorno local (población, ciudad, región) puede sustentar indefinidamente, manteniendo al mismo tiempo dentro del mismo el capital natural crítico y constante y el inapreciable capital construido por el hombre”.

Por otra parte, el compromiso con el desarrollo sostenible implica aumentar la prioridad concedida a las consideraciones ambientales en la formulación del planeamiento urbanístico y en la toma de decisiones de planificación.

- a) Una movilidad urbana sostenible;
- b) políticas locales de prevención de la contaminación y de gestión sostenible de los recursos naturales;
- c) Políticas locales y aspectos socioeconómicos de la sostenibilidad.

Si nos detenemos en cada uno de estos puntos tenemos:

- a) Una movilidad urbana sostenible:

Las estrategias de transporte urbano deberán abordar los efectos de la congestión del tráfico. Para solucionar estos problemas, las ciudades necesitan un enfoque integral que propicie la utilización del transporte público, la bicicleta, caminar y el uso compartido de automóviles privados.

Son necesarias mejoras tecnológicas y un cambio de los combustibles con el fin de reducir las emisiones producidas por todo tipo de vehículos de motor. Lograr estos objetivos exige enfoques integrados que combinen la planificación del transporte, del medio ambiente y del espacio.

- b) políticas locales de prevención de la contaminación y de gestión sostenible de los recursos naturales. La ciudad se nos presenta como un ecosistema, especial si se quiere, pero ecosistema al fin y al cabo. El ecosistema es el nivel de organización y de estudio de la ecología. Como todo ecosistema, contiene una comunidad de organismos vivos, donde predomina el hombre, un medio físico que se va a transformar, fruto de la actividad interna, y un funcionamiento basado en intercambios de materia, energía e información.

El funcionamiento de los sistemas urbanos se compara con los sistemas naturales. La diferencia entre el funcionamiento de los sistemas natural y urbano radica en la dependencia de este último de la importación de recursos naturales y energía; y en la exportación de residuos y de contaminación hacia las zonas circundantes. Al depender de las zonas circundantes para el abastecimiento de recursos naturales y de la energía, así como para la evacuación de residuos, las ciudades imponen a estas zonas sus problemas (agotamiento de los recursos naturales, contaminación, deterioro ambiental).

No podemos olvidar que existe una relación intrínseca entre la problemática de mantenimiento de los recursos naturales, el consumo de energía y la generación de residuos. Las ciudades son consumidoras de altas cantidades de energía, que desempeña un papel importante en el funcionamiento de los sistemas urbanos.

El objetivo de la gestión sostenible en relación con el aire es garantizar su calidad, en relación con el suelo, la flora y la fauna es aumentar la proporción de los ecosistemas naturales e incrementar su proporción en las ciudades. En relación con el agua se debe proceder a políticas que favorezcan una utiliza-

ción racional de este recurso teniendo en cuenta las limitaciones climáticas de nuestro país.

La recogida de agua de lluvia para usos secundarios y el reciclado de las aguas residuales domésticas constituyen medidas importantes para conseguir este objetivo. Por otra parte es necesario minimizar los efectos que nuestro sistema de vida tiene sobre las aguas.

c) Políticas locales y aspectos socioeconómicos de lasostenibilidad:

Las “Corporaciones Locales” deberán buscar sistemas de creación de empleo a través de medidas ambientales, fomentar el respeto al medio ambiente, por parte de las empresas privadas que desarrollan su actividad en los distintos municipios y provincias, incentivar la implantación de sistemas de gestión ambiental en las empresas privadas, y, en las propias corporaciones locales y empresas públicas vinculada a ellas.

No hay que olvidarse de las consecuencias ambientales, sociales y económicas de las decisiones que se adopten en materia de “suministros”, “contratos públicos” y “apoyo a empresas”.

Por otra parte, será necesario potenciar los criterios sociales y ambientales en la política de planificación de inversiones públicas.

En materia de política fiscal se deberá favorecer una reforma de la política tributaria que reduzca los impuestos sobre el empleo y que aumente los que gravan actividades como el uso de la energía, el agotamiento de los recursos y la generación de residuos.

#### IV.I. LAS AGENDAS 21 LOCAL Y EL DESARROLLO SOSTENIBLE:

Los beneficios aportados por un proceso de implantación de Agenda 21 Local van desde la materialización de un consenso social que decidirá el modelo de desarrollo para el municipio en los próximos años, hasta una clara mejoría de la calidad de vida (ambiental, social y económica). Además, el inicio de un proceso de este tipo supone una ventaja con respecto a otros municipios que no lo hagan, ya que los criterios de sostenibilidad están siendo adoptados en la mayoría de los procedimientos de concesión de fondos europeos. Debemos destacar la importancia del RD.10/2004, de 5 de febrero, por el que se crean las Agendas 21 Locales.

##### II.1.2. Contenidos mínimos de una Agenda 21 Local:

El decreto fija como contenidos mínimos para la Agenda 21 Local los siguientes:

- Diagnóstico Integral del Municipio. Lo primero es conocer el estado ambiental actual del municipio. [Debe contener un prediagnóstico, un diagnóstico cualitativo basado en la percepción de los ciudadanos/as recogida mediante encuestas, y un diagnóstico técnico basado en datos objetivos.]
- Plan de Participación Social. La participación ciudadana es el pilar básico de cualquier proceso de implantación de A21L. El plan debe definir claramente los cauces e instrumentos para promoverla e incentivarla.

- Plan de Acción. Actuaciones que se deben realizar y forma de llevarlas a cabo con un calendario que distribuya dichas actuaciones a lo largo del tiempo. [Este es el documento que, tras un periodo de consulta pública, decidirá el modelo de desarrollo del municipio para los próximos años].
- Plan de Seguimiento. Implantación de un sistema de indicadores concretos y mesurables que permita realizar comparaciones entre municipios y evaluar las mejoras producidas.

Igualmente, la puesta en práctica de las Agendas supone, poner en práctica las diversas teorías existentes respecto de las políticas medioambientales, en relación con la competitividad; éstas pueden resumirse en los puntos siguientes:

1. Diseño de las políticas medioambientales: con la finalidad de minimizar el impacto sobre la competitividad con una aplicación gradual, así como subvenciones, exenciones (totales o parciales) o retrasos en su aplicación.
2. Importancia de los costes medioambientales: depende de la significación de las externalidades generadas en la producción y de los costes de cumplir los requisitos medioambientales en relación con los costes totales.
3. Efectos compensatorios: las inversiones medioambientales pueden generar ciertos beneficios que compensen, en todo o en parte, los costes de su aplicación, como ahorro en inputs, reducción de costes de limpieza, mayor eficiencia productiva...
4. Factores no medioambientales: otros factores productivos (trabajo, capital...) pueden modificar al alza o a la baja los costes medioambientales.
5. Tipo de sector: Los sectores con tecnología punta no tendrán grandes dificultades en cumplir las exigencias medioambientales, mientras que aquellos que tienen tecnología más antigua se verán perjudicados relativamente.
6. Diferenciación del producto: la diferenciación a través de factores “ecológicos” del producto o de su proceso de producción puede representar un aumento en la competitividad del bien.
7. Competencia internacional: los sectores monopolistas o que se concentran exclusivamente en el mercado interior no se verán tan afectados por las exigencias medioambientales a corto plazo, si bien a medio-largo plazo pueden ver perjudicada su posición en la economía nacional,...
8. Tamaño de las empresas: a mayor tamaño, se generan economías de escala como consecuencia de introducir tecnologías más “ecológicas”.
9. Ciclo inversor: la tasa de renovación del capital productivo va a incidir en la competitividad; aquellas empresas que tardan mucho en renovar su capital pueden alcanzar un punto de no retorno en que les resulte más provechoso cerrar que seguir produciendo.

#### IV.1. Las Políticas Medioambientales de la Unión Europea:

Los antecedentes que impulsan a tomar conciencia sobre la cuestión medio ambiental, en el ámbito comunitario, la encontramos en la *Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano*, celebrada en junio de 1972, que introduce una atmósfera de preocupación en la generalidad de los países (desarrollados o no) para disfrutar de un medio ambiente sano.

El Acta única Europea (1987), tuvo el privilegio de dar entrada, en el Tratado de la C.E., al Título VII, denominado *Medio Ambiente* el cual constaba de tres artículos (130 R y 130 S ), subsanando el olvido que, de las cuestiones medioambientales, había mostrado el citado Tratado. Con Maastricht (1992) se incorporan numerosas modificaciones: a analizar. En primer lugar, el artículo 3 señala que “para alcanzar los fines enunciados en el artículo 2 (entre otros, se incluye *un crecimiento sostenible, y no inflacionista que respete el medio ambiente*), la acción de la Comunidad implicará, en las condiciones y según el ritmo previstos en el presente Tratado.... *una política en el ámbito del medio ambiente*”. Tal actitud es muy significativa porque eleva el medio ambiente, a la relevancia *de política comunitaria*. En la misma línea se encuentra el Título XVI, que sustituye y transforma el Título VII del Acta, que amplía los objetivos.

*Se subraya la importancia de la conservación, la protección y la mejora de la calidad del medio ambiente; la protección de la salud de las personas, y la utilización prudente y racional de los recursos naturales.*

Se empieza a poner, así, de manifiesto la importancia de llevar a cabo intervenciones concretas en lugares seleccionados, desde la idea de que hay que lograr la integración de los considerandos medioambientales ya que aporta notables beneficios, desde tres cuestiones:

En primer lugar, se propone el fomento de medidas a escala internacional destinadas a hacer frente a los problemas regionales o mundiales del medio ambiente. En segundo lugar, se destacan “*tres principios*” que muestran una especial sensibilidad ante los desequilibrios territoriales existentes en la CE; a saber: el “*Principio de cautela y acción preventiva*”; el de “*corrección de los atentados al medio ambiente*”, y, el de “*quien contamina, paga*”. En tercer lugar, cobra importancia la integración de la política de medio ambiente en el contexto de la política económica, que se inicia con el planteamiento y puesta en práctica del cuarto Programa Acción Medioambiental. En cuarto lugar, se destaca el valor que la para la CE tiene la cooperación con terceros países y con Organizaciones Internacionales competentes, lo que dota a la propia institución comunitaria de un relevante protagonismo en los temas medioambientales, más allá de su propio territorio.

#### IV.2.1. Los Programas de Acción en Medio Ambiente:

Los medios para llevar a la práctica estos objetivos se concretan en las denominadas acciones, destacando los “programas”, así como los específicos de la financiación y puesta en práctica de la política de medio ambiente que deberá llevarse a la práctica por los gobiernos de los distintos países comunitarios (art. 130 S). Éstos aprobarán las medidas que crean convenientes, siempre que se comuniquen a la Comisión, y que sean compatibles con el propio Tratado.

Seis han sido los Programas que hasta la actualidad se han llevado a la práctica, desde el año 1972. El desarrollo de los *Programas de Acción* se efectúa mediante una serie de actos comunitarios: “Decisiones”, “Reglamentos” y “Directivas” –si tienen carácter vinculante–, o “Declaraciones”, “Resoluciones” y “Recomendaciones”, en caso contrario.

Los dos primeros (1973 y 1977, respectivamente), se centran básicamente en la enumeración de principios y objetivos. Se trataba, ante todo, de “vendar las heridas” de la sociedad industrial. Pero muy pronto se vio que valía más prevenir que curar, de este modo, el tercer *Programa*, adoptado en 1982, se caracterizó por una estrategia global y preventiva de protección del Medio Ambiente y sus recursos.

El cuarto *Programa* (1986) se caracterizó por alcanzar la integración definitiva de la política de medio ambiente en las políticas territoriales, industrial, agrícola, social..., a la par que se consolida la idea de prevención que soterradamente pervive en la conservación, gestión y protección del medio ambiente comunitario (“El desarrollo económico y social de la Comunidad en su conjunto y el desarrollo equilibrado de sus regiones”).

El *Quinto Programa* (1993-2002), se nos presenta inmerso en el escenario de la política medioambiental comunitaria; caracterizado por su creciente conflictividad, tanto porque esta política afecta a otras, como la comercial, que son básicas en la construcción del mercado único, como porque recibe fondos, cada vez más importantes, que son objeto de disputa por distintos países. En este sentido, la referida con anterioridad tensión norte-sur encuentra uno de sus mejores ejemplos en la polémica que protagonizaron España y Alemania, antes de la aprobación del Tratado de Maastricht, en torno a la conveniencia o no de crear un fondo de cohesión que contribuyera a sufragar acciones de protección del medio ambiente. Esta tensión ha aumentado como resultado de la ampliación nórdica de la Comunidad.

El *Sexto Programa*, con el lema “El futuro en nuestras manos”, abarca un periodo de diez años. Los objetivos responden a las prioridades clave en materia de medio ambiente que la Comunidad debe afrontar en los siguientes ámbitos:

- cambio climático.
- naturaleza y biodiversidad.
- medio ambiente, salud y calidad de vida.
- recursos naturales y residuos.

En 2006, se hará una primera evaluación de los progresos conseguidos y en 2012 una evaluación final del Programa.

Las principales dificultades a la hora de elaborar dichas políticas son las siguientes:

- 1) Las incertidumbres científicas: Incluso en el supuesto de los problemas medioambientales más locales, la ciencia raramente ofrece conclusiones determinantes.
- 2) Las dificultades de establecer prioridades de acción: La decisión sobre una alternativa mejor está cargada de juicios de valor que a menudo están íntimamente ligados con la percepción que tienen los distintos agentes económicos sobre quién debe asumir en última instancia los costes.
- 3) Los problemas de ajustar la acción y las reacciones a la escala del problema, como consecuencia del carácter cada vez más global de las preocupaciones medioambientales, debido a su capacidad para afectar a muchos ecosistemas (efectos desbordamiento), pero que resultan difíciles de evaluar. De esta forma, las consecuencias pueden manifestarse con un enorme retardo temporal y, además, en zonas distintas a donde se generó.

A la hora de afrontar las dificultades que implica decidir que políticas deben ser aplicadas y establecer una jerarquización entre ellas, es preciso tener en cuenta dos dimensiones:

- a) La significación científica del impacto de las políticas aplicables y, en definitiva, el alcance de dicha medida se espera genere.
- b) La percepción por parte de todos los agentes económicos de la importancia de dicho impacto.

El Sexto Programa se centra en la búsqueda de soluciones eficientes para los problemas ecológicos mundiales, emanados de la relación entre liberalización comercial y la protección del propio medio.

La puesta en práctica del Programa partirá de diez aspectos fundamentales:

- a) En primer lugar, busca ser un documento estratégico que fije las prioridades y objetivos alcanzables a lo largo de los próximos diez años (el punto de partida son las políticas, las estrategias temáticas y los planes de acción).
- b) En segundo lugar, se trata de lograr una visión clara a favor de la protección de los ecosistemas naturales y de la calidad de vida, a partir de un medio ambiente que responda a los intereses de la población, en general.
- c) En tercer lugar, se prestará especial interés a los aspectos medioambientales relacionados con la salubridad.
- d) En cuarto lugar, el Sexto Programa partirá de una estrategia que deberá elaborar a la manera de propuesta que se presentó al Consejo Europeo, y se debatió en Río+10, contribuyendo a la integración de las cuestiones medioambientales, sociales y económicas.
- e) En quinto lugar, se intentarán alternar objetivos cualitativos y cuantitativos, cuya práctica deberá ser consensuada.
- f) En sexto lugar, la Unión Europea intentará alcanzar y mantener el liderazgo en los foros internacionales, tanto en la conservación como en el estudio y análisis de los temas medioambientales.
- g) En séptimo lugar, ha de lograrse una coherencia y consistencia total, entre las políticas medioambientales y el resto de las utilizadas por la Comunidad.
- h) En octavo lugar, los puntos anteriores deberán adaptarse a los nuevos retos surgidos de la ampliación, hacia la Europa del Este.
- i) En noveno lugar, es imprescindible estudiar de manera permanente la problemática emanada del medio ambiente.
- j) Por último, en décimo lugar, se hace especial hincapié en la divulgación científica, punto de referencia para la educación ambiental de los ciudadanos comunitarios.

## IV. 2. LA CONSTITUCIÓN EUROPEA:

A pesar de los problemas que surgieron con su aprobación en algunos países de la Unión, en la elaboración de la política ambiental, podemos tener en cuenta:

- 1º) los datos científicos y técnicos disponibles;
- 2º) las condiciones ambientales en las diversas regiones de la Unión;
- 3º) las ventajas y los perjuicios que puedan derivarse de la acción o de la falta de acción;
- 4º) el desarrollo económico y social de la Unión en su conjunto y el desarrollo equilibrado de sus regiones.

El Consejo (art. 234) puede adoptar por unanimidad leyes o leyes marco europeas que establezcan:

- a) disposiciones de carácter fiscal;
- b) medidas que afecten a la ordenación del territorio; a la gestión de los recursos hídricos, y a la utilización del suelo, exceptuando la gestión de los residuos;
- c) medidas que afecten a la elección por un estado miembro entre diferentes fuentes de energía y a la estructura general de su abastecimiento energético.

Los estados miembros tendrán a su cargo la financiación y la ejecución de la política ambiental. Y cuando una medida conlleve costes considerados desproporcionados para uno de los estados miembros, se establecerá un apoyo financiero con cargo al Fondo de Cohesión o se harán excepciones de carácter temporal.

En el Título I de la I parte, “De la definición y los objetivos de la Unión”, el artículo 3, referido a los objetivos de la Unión, dice: “La Unión obrará en pro del desarrollo sostenible de Europa, basado en un crecimiento económico equilibrado y en la estabilidad de los precios, en una economía social de mercado altamente competitiva, tendente al pleno empleo y al progreso social, y en un nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medio ambiente. Asimismo, promoverá el progreso científico y técnico”.

Por otra parte, destacar que *el nivel de protección será elevado y se basará en tres principios*: “el principio de precaución y de acción preventiva”; “el principio de corrección de daños, a poder ser, en origen”; y “el principio de que quien contamina, paga”.

El apartado más extenso sobre medio ambiente lo encontramos en la sección 5:

Ésta (Art. 233 y 234), dentro del capítulo de “Políticas en otros ámbitos” en la Política interior, está dedicada expresamente al medio ambiente. “La política medioambiental de la Unión contribuirá a alcanzar los siguientes objetivos:

- 1) preservar, proteger y mejorar la calidad del medio ambiente;
- 2) proteger la salud de las personas;
- 3) utilizar los recursos naturales de forma prudente y racional;
- 4) promover medidas a escala internacional destinadas a hacer frente a los problemas regionales o mundiales del medio ambiente”.

El medio ambiente se nos presenta, de esta manera, como una competencia compartida. En el Título III, “De las competencias de la Unión”, el artículo 14, cita el medio ambiente como una de las competencias compartidas entre los estados miembros, junto a la agricultura y la pesca, los transportes, la energía o la protección de los consumidores.

En la II parte, “Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión”, dentro del título IV, “Solidaridad”, el artículo 97 se refiere a la protección del medio ambiente. En la III parte, “De las políticas y el funcionamiento de la Unión”, el artículo 119 afirma que las exigencias de la protección del medio ambiente deberán integrarse en la definición y ejecución de las políticas y acciones contempladas en dicha parte, en particular con objeto de fomentar un desarrollo sostenible. El artículo 172 sobre “Disposiciones comunes dentro del Mercado interior”, vuelve a hablar del nivel elevado de protección asignado al medio ambiente, teniendo en cuenta cualquier novedad fundada en hechos científicos. El artículo 223 sobre “Cohesión económica, social y territorial”, habla de la creación de un Fondo de Cohesión para pro-

porcionar una contribución financiera a la realización de proyectos en los sectores del medio ambiente y el transporte.

El Convenio Europeo del “Paisaje”:

Se firmó en Florencia en octubre de 2000, y, se refiere tanto a los paisajes que puedan considerarse excepcionales, como a los paisajes cotidianos o degradados.

Tiene como objetivo: “promover la protección, gestión y ordenación de los paisajes, así como organizar la cooperación europea en este campo”. En él se define el paisaje como “cualquier parte del territorio tal como la percibe la población, cuyo carácter sea el resultado de la acción y la interacción de factores naturales y/o humanos”.

Establece una serie de medidas generales y específicas para conseguir que el paisaje forme parte de la vida cotidiana de los seres humanos.

Algunas de estas medidas son:

- Definir y aplicar políticas destinadas a la protección, gestión y ordenación del paisaje.
- Establecer procedimientos para la participación del público.
- Sensibilizar, formar y educar; identificar y calificar los paisajes.

Además, es fundamental la cooperación, la asistencia mutua y el intercambio de información entre los países firmantes, así como realizar un seguimiento de la aplicación del Convenio.

Se crea el “Premio del Paisaje del Consejo de Europa”, dirigido a las autoridades locales y regionales, y, a sus agrupaciones.

Sin embargo, no debemos olvidar que, las Políticas de Medio Ambiente de la U.E. no están exentas de tensiones, entre los países centroeuropeos y el resto. Esto se traduce generalmente en choques entre los primeros, que persiguen una protección rigurosa y costosa del medio ambiente, centrada en medidas de control de la contaminación industrial, y los segundos, que defienden una aproximación más laxa ante este tema así como la redefinición de la agenda europea en torno a problemas de distinta índole, como la erosión del suelo, la desertización, la biodiversidad, la gestión de los residuos, etc. La tensión norte-sur se acentúa, además, porque los estados miembros no solamente reciben política europea sino que también pueden utilizar la plataforma comunitaria para difundir sus prioridades de forma indirecta al resto, y ello ha resultado en que los países del centro hayan condicionado en mayor medida que los del sur la agenda medioambiental de la UE.

En todo caso, hay que destacar que las políticas ambientales han conseguido mejoras en la eficiencia ambiental de los recursos y han reducido la presión ejercida sobre el medio ambiente en determinados países y regiones de Europa. Así, se ha conseguido una reducción en la emisión de gases ligados al efecto invernadero (aunque no en todos los países ni regiones, y España sería una de las excepciones más negativas), una reducción importante de las emisiones de sustancias que afectan a la capa de ozono de la atmósfera, y una reducción de emisiones de sustancias acidificantes procedentes de la industria. La protección de los ecosistemas también ha mejorado a grandes líneas.

En el lado negativo, sin embargo, hay que situar los resultados en materia de gestión de residuos, con el crecimiento de la generación de residuos peligrosos, y la creciente presión ejercida sobre algunos recursos naturales; como sobre los bancos de pesca por la pesca intensiva; sobre el suelo y las tierras cultivables por el desarrollo

urbano y las infraestructuras de transporte, que están artificializando amplias zonas de tierra productiva y fragmentando los hábitats de animales y plantas en muchos puntos del territorio; o sobre las aguas, en las que la contaminación procedente tanto de fuentes difusas como puntuales, siguen mermando su calidad. Igualmente, el creciente peso del transporte por carretera y aéreo, genera una mayor ineficiencia en el consumo de energía y una mayor emisión de gases de efecto invernadero.

Todos estos procesos tienen sus consecuencias en el campo de la salud humana, aumentando los riesgos para la misma; calidad del agua, residuos peligrosos y contaminación atmosférica, junto con la seguridad agroalimentaria, son las mayores amenazas para la salud humana en las ciudades europeas actuales. Adicionalmente, por desgracia, algunas dinámicas actuales positivas son sólo transitorias, ya que es de esperar que se inviertan con la recuperación económica, sobre todo en los países del este de Europa.

Tal vez en épocas de recesión con peligro de deflación, como la actual, pueda señalarse que es lógico que el acento se ponga en el crecimiento y no en la modificación estructural del sistema. Sin embargo, es bien conocido el principio “schumpeteriano” de que las épocas de crisis del capitalismo son el momento que permite la “renovación estructural” del sistema, con el cierre de las empresas no adaptadas a las condiciones tecnológicas y de mercado y el surgimiento de las empresas de la nueva era. Sería por lo tanto también un momento adecuado para establecer las nuevas reglas de juego que permitieran que las empresas de la nueva era ajustaran sus procedimientos a un crecimiento compatible con la mejora de la sostenibilidad del desarrollo. Y, en ese sentido, es importante destacar que dicho crecimiento debe encuadrarse en una visión integrada de los procesos, que tenga en cuenta tanto la dimensión económica como la social, la ambiental y la espacial; proceso que hay que recordar es característico de la Planificación Territorial, y que convierten a ésta en un poderoso instrumento para potenciar el papel que se

Asimismo, aunque es incuestionable la enorme influencia de esta organización en las políticas de todos los Estados miembros, su impronta ha sido más patente en aquellos países en los que el tema ecológico no gozaba de la popularidad y relevancia (v. gr.: España) que en los del centro y del norte de Europa. En países como España se han convertido en políticas adaptativas vs. normativas.

## **V. A LA MANERA DE BREVES CONCLUSIONES**

Tras lo anteriormente expuesto, podemos llegar a las siguientes conclusiones:

- 1) En el contexto mundial, los países ricos mantienen una capacidad de consumo cincuenta veces superior a los de las personas de los países en vías de desarrollo, aunque el medio ambiente sigue deteriorándose.
- 2) La presión Medioambiental va a ser consecuencia de un creciente desarrollo económico de los países industriales, más el aumento demográfico y su aspiración de un mayor desarrollo de recursos que les aproxime a los países desarrollados. Todas estas presiones y los problemas que se suscitan, van a hacer que en su solución se detraigan cuantiosos recursos económicos.
- 3) La Sociedad actual demanda un aire limpio, un agua no contaminada y una comida con las suficientes garantías sanitarias, sin ruidos molestos y disfrutar

de los espacios naturales (montaña, playa, campo), que conserven su belleza natural.

- 4) “La protección del Medio Ambiente no necesariamente debe llevarnos a la limitación del crecimiento ni del consumo”, es una afirmación que de mantenerse, puede generar unas mayores diferencias entre los países desarrollados y los en vías de desarrollo.
- 5) En cuanto a la cultura orientada hacia la innovación, ésta se fundamenta en:
  - crear estructuras organizativas flexibles,
  - aceptar una rentabilidad a medio y largo plazo;
  - apoyar desde la dirección y con una mentalidad corporativa de experimentación, la generación de nuevas ideas;
  - favorecer la informalidad relativa en las relaciones “interdepartamentales”;
  - fomentar la predisposición al cambio y al aprendizaje;
  - tolerar posibles fracasos y asumir riesgos.
- 6) A pesar de su popularidad, la política medioambiental es objeto de frecuente confrontación entre los distintos Estados miembros debido, principalmente, a diferencias acerca de prioridades y gasto. Ello es así porque la UE no funciona solamente como mecanismo homogeneizador de esta política, sino que también proporciona un escenario en el que se discuten y negocian diferentes objetivos medioambientales. En esta negociación se refleja, claramente, la disparidad de criterios que existe entre los países comunitarios más desarrollados del centro y norte de Europa y los menos desarrollados del sur y del este. La política medioambiental española, por su parte, vive no sólo la zozobra, en ocasiones caótica, derivada de la continua competencia entre la “potestas” del Estado y la propia de las Autonomías; a esto hay que añadir la duplicidad de competencias entre las distintas Administraciones, lo que unido a la no siempre estudiada o conocida realidad inherente a los distintos temas y a la complejidad de normas –cuando existen–, mermen eficacia política a las hipotéticas actuaciones, encontrándonos con una política adaptativa-normativa.

## BIBLIOGRAFÍA

- ALBURQUERQUE, F.(1999) *Desarrollo Económico Local en Europa y América Latina*. Consejo Superior de Investigaciones Científicas. Madrid, 1999.
- AROCENA, J. (1995). *El desarrollo local como desafío contemporáneo*. CLAEH-Nueva Sociedad, Montevideo, 1995.
- AROCENA, José. “Por una lectura compleja del actor local en los procesos de globalización”. En *Desarrollo Local en la Globalización*. Javier Marsiglia (ed.),
- BAIROCH, P. (1994): *Mythes et paradoxes de l'histoire économique*, Éditions La Découverte, París.
- BARAN, P. (1957): *La economía política del crecimiento*, Fondo de Cultura Económica, México, 1959.
- BARCELÓ, A. (1981): *Reproducción económica y modos de producción*, Ediciones del Serbal, Barcelona.

- BERZOSA, C., y SANTOS, M. (2000): *Los socialistas utópicos. Marx y sus discípulos*. 'Editorial Síntesis. Madrid
- BUSTELO, P. (1998): *Teorías contemporáneas del desarrollo económico*, Editorial Síntesis, Madrid.
- FRIEDMAN, M. (1957): *A Theory of the Consumption Function*, Princeton University Press. Hay traducción castellana en Alianza Editorial, Madrid.
- FRIEDMAN, M., y SCHWARTZ, S. J. (1963): *A monetary history of the United States, 1867-1960* Princeton University Press.
- GALLICCHIO, E. (2002) *Descentralización y desarrollo local como factores de integración regional. El caso del Mercosur*. Documento presentado a la II Conferencia Centroamericana por la Descentralización y el Desarrollo Local (CONFEDELCA), Guatemala.
- GALLICCHIO, E. (2003). "El Desarrollo Económico Local en el marco de una estrategia de desarrollo integral. Reflexiones acerca del caso uruguayo". En *Cuadernos del CLAEH* No. 86/87. Montevideo.
- Galicchio, E. (2007) *La experiencia del Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH) en la construcción de alianzas para el desarrollo local. Analisis de tres experiencias*. Conferencia en Asamblea General de ALOP. Antigua Guatemala, Guatemala. 19 de mayo.
- GANUZA, E.; TAYLOR, L., y MORLEY, S. (1998): *Política macroeconómica y pobreza en América Latina y El Caribe*, Mundi Prensa, Madrid.
- HIDALGO CAPITÁN, A. L. (1998): *El pensamiento económico sobre desarrollo. De los mercantilistas al PNUD*, Universidad de Huelva publicaciones.
- HIRCHMAN, A. O. (2000): «Doscientos años de retórica reaccionaria: la tesis de la inutilidad» en Barker, P. (compilador): *Vivir como iguales*, Piados, Barcelona.
- KEYNES, J. M. (1936): *Teoría General de la ocupación, el interés y el dinero*, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1992.
- LOMBORG, B (2003). *El ecologista escéptico*, Madrid., Espasa Calpe., 632 págs.
- MARTINEZ ALIER, J (2004). *El ecologismo de los pobres*, Madrid., Icaria., 363 págs.
- NURKSE, R. (1953): *Problemas de deformación de capital en los países insuficientemente desarrollados*, Fondo de Cultura Económica, México, 1955.
- PETRAS, J. (2000): *La izquierda contraataca*, Akal, Madrid.
- POLANYI, K. (1944): *La Gran Transformación*, Juan Pablos editor, México, 1992.
- SAMPEDRO, I. L., y BERZOSA, C. (1996): *Conciencia del subdesarrollo veinticinco años después*, Taurus, Madrid.
- SEN, A. (2000): *Desarrollo y libertad*, Planeta, Barcelona.
- SERRANO, A. (2003). "El futuro de las estrategias de desarrollo sostenible en España y en la Unión Europea". *Observatorio Medioambiental*, n.6., pp. 9-21.
- SOTELO, J.A. (2001). *Environmental Europe*, Madrid., Oxford University Press., 161 págs.
- VILLOTA, P. (editora) (1999): *Globalización y Género*, Síntesis, Madrid.
- WATKINS, K. (1999): *Crecimiento económico con equidad*, Intermón, Barcelona.
- YABAR, A. (2007): *Cambio climático, organización del territorio y sostenibilidad urbana en España*, Observatorio Medioambiental, nº 10, pp. 299-32.