DOCUMENTACIÓN SOCIAL
REVISTA DE ESTUDIOS SOCIALES Y DE SOCIOLOGÍA APLICADA
153
abril-junio 2009

Acciones para un futuro sostenible

Monografía

Los retos del desarrollo sostenible.
Jordi Badia Pascual

La Carta de la Tierra: instrumento para la educación en desarrollo sostenible.
María del Pinar Merino Martín

Grandes retos para abordar la crisis del agua.
Cristina Monge

Nuestra huella ecológica y soluciones para compensarla en base al desarrollo sostenible.
Ismael Caballero

Agricultura ecológica y desarrollo rural.
María Asunción Molina Casino

Impactos de la política española de cambio climático sobre el desarrollo.
Julio Lumbreras y Alberto Guijarro

Bibliografía

Tribuna Abierta

Las asimetrías del mercado, un argumento para su regulación.
Luis de Sebastián

Los cuidados de larga duración en un contexto de *atención integral*.
Pedro Castón Boyer, María del Mar Ramos Lorente y Rafael Martínez Martín

El escenario autonómico de las políticas sanitarias con respecto a la integración de inmigrantes.
Antidio Martínez de Lizarrondo Artola

Los retos de la gobernanza global y el papel de España. Primera parte.
Jesús A. Núñez Villaverde y Francisco Rey Marcos

ISSN 0417-8106

153 DOCUMENTACIÓN SOCIAL
REVISTA DE ESTUDIOS SOCIALES Y DE SOCIOLOGÍA APLICADA

abril-junio, 2009

Director: Silverio Agea

Directora Técnica: Ana Abril Fernández

Edición: ***Cáritas Española***. *Editores*
San Bernardo, 99 bis.
28015 Madrid
Tel. 914 441 000 – Fax 915 934 882
publicaciones@caritas.es
www.caritas.es

Suscripciones:

Servicio de Publicaciones
San Bernardo, 99 bis.
28015 Madrid
Tel. 914 441 037 – Fax 915 934 882
E-mail: suscripciones.ssgg@caritas.es

Distribución:

En librerías
Distrifer Libros
Valle de Tobalina, 32, naves 5 y 6
Tel. 917 962 709 – Fax 917 962 677
28021 Madrid

Condiciones de suscripción y venta:

España: Suscripción a cuatro números: 31,00 euros.
Precio de este número: 12,70 euros.

Extranjero: Suscripción Europa: 42,00 euros.
Número suelto Europa: 39,80 euros + gastos de envío.
Suscripción América: 71 dólares
Número suelto a América: 51,74 dólares + gastos de envío.

(IVA incluido)

Acciones para un futuro sostenible

Coordinación del número:
Ismael Caballero

objetivos

DOCUMENTACIÓN SOCIAL es una ***revista de ciencias sociales y de sociología aplicada***. Desde su inicio en 1957 aborda las cuestiones referidas al desarrollo social combinando el análisis y el diagnóstico riguroso con la formulación de propuestas para su aplicación.

Este objetivo, que ha mantenido a lo largo de las tres etapas que ha visto en su historia, se concreta en tres ejes temáticos. El primero es el análisis de la estructura social y la desigualdad, en el que se abordan los temas relacionados con la pobreza y la exclusión, los procesos de desigualdad social y los colectivos desfavorecidos. El segundo, los agentes y los actores sociales, el tercer sector y su papel, así como sus políticas y propuestas referidas a los ámbitos del desarrollo social, en especial a las estructuras sociales y a la desigualdad. Y el tercero, las estructuras internacionales y sus efectos en el desarrollo y en la pobreza en el mundo, así como la cooperación internacional y el papel de los organismo multilaterales para el desarrollo.

DOCUMENTACIÓN SOCIAL realiza un tratamiento monográfico de un tema que constituye la parte central de la revista. Cuenta además con la sección Tribuna Abierta, en la que publica tres artículos referidos a los ejes mencionados. Igualmente, tiene una sección dedicada a Documentación y una sección de Recensiones.

Todos los artículos publicados son evaluados de forma anónima por miembros del Consejo Asesor.

153

Director: Silverio Agea. *Servicios Generales de Cáritas Española*

Directora Técnica: Ana Abril Fernández. *Servicios Generales de Cáritas Española*

Coordinador Ejecutivo: Francisco Lorenzo. *Fundación FOESSA*

Consejo de redacción: **Jaime Atienza.** *Intermón Oxfam.* **José Antonio Alonso.** *Instituto Complutense de Estudios Internacionales (TCEI). Director Universidad Complutense de Madrid.* **Pedro José Cabrera Cabrera.** *Dpto. de Sociología y Trabajo Social. Universidad Pontificia Comillas de Madrid.* **Germán Jaraíz Arroyo** *Universidad Pablo Olavide.* **Miguel Laparra Navarro.** *Dpto. Trabajo Social. Universidad Pública de Navarra.* **Manuela Mesa Peinado.** *Presidenta de la Asociación Española de Investigaciones para la Paz.* **Teresa Montagut Antoli.** *Dpto. Teoría Sociológica. Universidad de Barcelona.* **Víctor Renes.** *Servicios Generales de Cáritas Española.* **Enrique del Río Martín.** *Director PROEMPLEO Sociedad Cooperativa.* **Imanol Zubero.** *Dpto. de Sociología. Universidad del País Vasco.* **José Manuel López Rodrigo.** *Fundación Pluralismo y Convivencia*

Consejo asesor: **Julio Alguacil Gómez.** *UC3M.* **Rafael Aliena.** *UV.* **Ana Arriba.** *UAH.* **Olga Cantó Sánchez.** *Univ. Vigo.* **María Antonia Carbonero.** *Univ. Illes Balears.* **Concha Carrasco.** *UAH.* **Pedro Castón Boyer.** *UGR.* **Pedro Chaves Giraldo.** *UC3M.* **Delia Dávila Quintana.** *Univ. las Palmas de Gran Canaria.* **Coral del Río.** *Univ. Vigo.* **Carlos García Serrano.** *UAH.* **Jordi Garreta Bochaca.** *UDL.* **Emilio Gómez Ciriano.** *UCLM.* **Jorge Guardiola.** *UGR.* **Jordi Guiu.** *UPF.* **Enrique Lluch Frechina.** *Univ. CEU Cardenal Herrera.* **Miguel Ángel Malo.** *USAL.* **Vicente Marbán.** *UAH.* **Pau Mari-Klose.** *UB.* **Flavio Marsiglia.** *Scliaol of Social Work – S1RC Director.* **Fausto Miguelez.** *UAB.* **Francisco Javier Moreno Fuentes.** *CSIC.* **Antonio Moreno Mejías.** *Centro de Recursos para Asociaciones de Cádiz y la Bahía.* **Rosalía Mota López.** *UPCO.* **Ricardo Pagán Rodríguez.** *UMA.* **Jesús Pérez.** *UNEX.* **Begoña Pérez Eransus.** *Univ. Pública de Navarra.* **Jorge Rodríguez Guerra.** *ULL.* **José Juan Romero.** *ETEA.* **Esteban Ruiz Ballesteros.** *UPO.* **María Rosario Sánchez Morales.** *UNED.* **Sebastián Sarasa.** *UPF.* **Constanza Tobío Soler.** *UC3M.* **Teresa Torns.** *UAB.* **Fernando Vidal.** *UPCO.* **Cristina Villalba Quesada.** *UPO.* **Juan José Villalón Ogáyar.** *UNED.* **Ángel Zurdo.** *UAH*

Redacción de la Revista: San Bernardo, 99 bis
28015 Madrid
Tel. 914 441 317 – Fax 915 934 882
E-mail: documentacionsocial@caritas.es

© ***Cáritas Española***. *Editores*

ISSN: 0417-8106 **ISBN:** 978-84-8440-432-3 **Depósito Legal:** M. 4.389-1971

Preimpresión e impresión: Artegraf, S. A. • 28026 Madrid

Sumario

Presentación 7

Monografía

1 **Los retos del desarrollo sostenible.**
Jordi Badia Pascual 13

2 **La Carta de la Tierra: instrumento para la educación en desarrollo sostenible.**
María del Pinar Merino Martín 41

3 **Grandes retos para abordar la crisis del agua.**
Cristina Monge 59

4 **Nuestra huella ecológica y soluciones para compensarla en base al desarrollo sostenible.**
Ismael Caballero 73

5 **Agricultura ecológica y desarrollo rural.**
María Asunción Molina Casino 97

6 **Impactos de la política española de cambio climático sobre el desarrollo.**
Julio Lumbreras y Alberto Guijarro 115

7 **Bibliografía** 133

Tribuna Abierta

1 **Las asimetrías del mercado, un argumento para su regulación.**
Luis de Sebastián **139**

2 **Los cuidados de larga duración en un contexto de *atención integral.***
Pedro Castón Boyer, María del Mar Ramos Lorente y Rafael Martínez Martín **151**

3 **El escenario autonómico de las políticas sanitarias con respecto a la integración de inmigrantes.**
Antidio Martínez de Lizarrondo Artola **171**

4 **Los retos de la gobernanza global y el papel de España. Primera parte.**
Jesús A. Núñez Villaverde y Francisco Rey Marcos **189**

Documentación

1 **La Carta de la Tierra.** **211**

Reseñas bibliográficas

1 **La agenda de investigación en exclusión y desarrollo social.**
Fernando Vidal y Víctor Renes (coords.) **231**

2 **Reformas de las políticas de bienestar en España.**
Luis Moreno (ed. lit) **234**

3 **Crisis y cambio en la sociedad global: Anuario 2009-2010.**
Centro de Investigación y Educación para la Paz (CEIPAZ) **236**

Presentación

En este monográfico nos introducimos en el concepto de Sostenibilidad y sus diferentes aspectos. Hay una implicación Social, otra Medioambiental y otra Económica. Pretendemos dar una visión general y concienciar, no solo de los problemas de nuestra sociedad, sino sobre todo de las soluciones que se encuentran a nuestro alcance y nos aportan una perspectiva positiva, pues confiamos en el sentido común del ser humano. Socialmente la sostenibilidad pasa ineludiblemente por el respeto y la cooperación entre todos los seres humanos, por las acciones locales, el desarrollo bioregional con una implicación global. Y por supuesto con la erradicación del hambre, la pobreza y la violencia.

Medioambientalmente la sostenibilidad se debe basar en garantizar que las generaciones futuras puedan disfrutar de un entorno natural saludable, diverso y accesible. Para ello no solo debemos asegurar la perdurabilidad de la biodiversidad natural, sino que debemos intentar recuperar los espacios y recursos naturales degradados en los últimos 50 años. Económicamente la sostenibilidad se fundamenta en el reparto equitativo de bienes y servicios. En la necesidad de valorar el mundo rural tanto como el urbano, el Sur tanto como el Norte...

En primer lugar, **Jordi Badia**, con su artículo "Los retos del desarrollo sostenible", pone sobre la mesa las dificultades que conlleva el hecho de que el Desarrollo definido desde "Occidente", choque frontalmente con la harmonía de la vida de diferentes grupos humanos. Ante este diagnóstico, y a partir de diferentes fuentes de datos —tanto de carácter social como medioambiental—

plantea diferentes vías de trabajo para encarar el futuro ecosistémica y solidariamente.

María Del Pinar Merino, en "La carta de la tierra: instrumento para la educación en desarrollo sostenible", realiza un análisis del documento de La Carta de la Tierra, herramienta para favorecer la educación en valores y sostenibilidad.

A continuación, **Cristina Monge** en su artículo "Grandes retos para abordar la crisis del agua", pretende dibujar una panorámica general del momento en el que se encuentra la gestión del agua. A su vez hace una descripción del cambio de paradigma y lo que esto conlleva, abordando de los grandes retos que existen en materia de agua a nivel internacional.

Ismael Caballero, en su artículo nos explica en profundidad qué se entiende por *Huella Ecológica* y nos plantea soluciones de cara a compensarla en base al desarrollo sostenible.

Por su parte, **María Asunción Molina** hace una observación de la Agricultura Ecológica y su importancia en relación con el desarrollo rural sostenible. A su vez reseña algunos casos concretos de desarrollo rural, que constituyen ejemplos de procesos de transformación hacia la agricultura ecológica.

Para cerrar el monográfico, **Julio Lumbreras** y **Alberto Guijarro** abordan el tema del cambio climático y la pobreza, ya que estos no son problemas separados. Los autores introducen los conceptos clave de ambos problemas y analizan el impacto de los proyectos MDL españoles proponiendo acciones para favorecer el impacto socioeconómico de las políticas y actuaciones españolas de cambio climático.

En resumen, este monográfico tiene por intención despertar el interés por la sostenibilidad, para que así cambiemos nuestros hábitos de consumo, como por ejemplo comprar productos locales y naturales, desplazarnos en bicicleta o transporte público... Pequeñas acciones que cambian un modelo social.

Aprovechando la oportunidad que este número monográfico nos ofrecía, en la sección de Documentación se complementa este número con el texto de la Carta de la Tierra precedido de una introducción explicativa del mismo. La sección Tribuna Abierta nos ofrece el artículo de Pedro Castón, Mª del Mar Ramos y Rafael Martínez ("Los cuidados de larga duración en un contexto de *atención integral*") en el que plantean una reflexión en relación al cuidado de mayores dependientes. Analizan la vulnerabilidad en la que se encuentran los cuidadores de personas mayores en situación de dependencia y abordan, a su vez, los cuidados de larga duración y la atención integral y promueven estra-

tegias que combaten la exclusión social y promueven la atención integral. En "El escenario autonómico de las políticas sanitarias con respecto a la integración de inmigrantes", Antidio Martínez de Lizarrondo analiza la aplicación de los planes autonómicos de integración de inmigrantes en el ámbito sanitario. Muestra como los criterios básicos para determinar el grado y la forma de desarrollo de la atención sanitaria a inmigrantes son por un lado la cobertura alcanzada por la tarjeta sanitaria y, por orto lado, la orientación de las acciones puestas en marcha por las comunidades autónomas. Tribuna Abierta cierra este número con la primera parte de un artículo de Jesús A. Núñez y Francisco Rey, "Los retos de la gobernanza global y el papel de España (Primera parte)". Aquí tras unos primeros apartados conceptuales y descriptivos de la situación internacional y sus amenazas, los autores profundizan en los retos de la gobernanza global en las materias de seguridad, construcción de la paz y crisis humanitarias. Una segunda parte del artículo profundizará en el papel de España y su acción exterior en esta materia y aparecerá en el próximo número de la revista.

****

En este número hemos querido hacer una excepción en la sección Tribuna Abierta, dado que la ocasión así lo requería. Por ello, en lugar de contar con tres artículos, como viene siendo habitual, este número cuenta en primer lugar con un artículo de homenaje a Luis de Sebastián miembro del Consejo de Redacción de esta revista que falleció recientemente. "**Las asimetrías del mercado, un argumento para su regulación",** lección inaugural que Luis de Sebastián impartió en la Universidad Ramón Llull. Completamos este artículo con una selección de sus publicaciones más relevantes.

Tanto el Consejo de Redacción de Documentación Social como todas las personas vinculadas a la revista que hemos tenido el privilegio de trabajar con él y conocerlo de cerca, queremos dedicarle este número. Entre las muchas colaboraciones con las que Luis enriqueció esta revista, valga recordar su labor de coordinación del número 147, de reciente publicación, sobre "Responsabilidad Social de la Empresa".

Luis falleció a sus 75 años. Era licenciado en Economía, Filosofía, Ciencias Sociales y Teología y doctor en Ciencias Políticas. Entre otros cargos, fue vicerrector académico de la Universidad Centroamericana de El Salvador (UCA) de 1976 a 1980, donde coincidió con el jesuita Ignacio Ellacuría y fue reconocido como doctor honoris causa en Economía por la misma universidad en 1989. En la actualidad era Catedrático Emérito de Economía en la Escola Superior d'Administració i Direcció d'Empreses de Barcelona (Esade). Su calidad intelectual y muy especialmente su compromiso profundamente humano le lleva-

ron a participaba activamente en todo tipo de foros académicos, a escribir una elevada cantidad de artículos en diversos medios de comunicación y en revistas especializadas en economía y a publicar dieciséis libros, entre los que podemos destacar *"Mundo rico, mundo pobre"* (Sal Terrae, 1993), *"Guardián de mi hermano, la solidaridad"* (Ariel, 2002), "*África, pecado de Europa*" (Trotta, 2006), "*Un planeta de gordos y hambrientos*" (Ariel, 2009). Pero junto con sus méritos académicos debemos destacar de forma muy especial su búsqueda de la justicia. En cada uno de sus trabajos y en cada una de sus aportaciones, estaba implícito el anhelo del bien común, del reconocimiento de la dignidad de las personas, especialmente de las más pobres y vulnerables, y de la construcción de un mundo más humano. Desde aquí, nuestro reconocimiento, nuestro cariño y nuestro profundo agradecimiento. Hasta siempre, amigo Luis.

Monografía

1 **Los retos del desarrollo sostenible.**
Jordi Badia Pascual 13

2 **La Carta de la Tierra: instrumento para la educación en desarrollo sostenible.**
María del Pinar Merino Martín 41

3 **Grandes retos para abordar la crisis del agua.**
Cristina Monge 59

4 **Nuestra huella ecológica y soluciones para compensarla en base al desarrollo sostenible.**
Ismael Caballero 73

5 **Agricultura ecológica y desarrollo rural.**
María Asunción Molina Casino 97

6 **Impactos de la política española de cambio climático sobre el desarrollo.**
Julio Lumbreras, Alberto Guijarro 115

7 **Bibliografía.** 133

1

Los retos del desarrollo sostenible

Jordi Badia Pascual

Arquitectura y urbanismo - UPC. Desarrollo sostenible - Cátedra UNESCO - UPC. Formador de comunidades ecológicas - Fundación Findhorn - UOC. Economía cooperativa - IGOP - UAB

Sumario

1. Sobre el concepto del desarrollo. **2.** El crecimiento interior y las sociedades del bienestar. **3.** La evolución y la sostenibilidad. **4.** La confianza y el futuro. **5.** Los retos sociales. **6.** Los retos ambientales. **7.** Prospectiva y escenarios de futuro. **8.** La huella ecológica y la capacidad de carga. **9.** Donde se encuentren la natura y la cultura. **10.** Propuestas de vías de desarrollo. **11.** Bibliografía.

RESUMEN

A partir de la información actualizada del estado del mundo, tanto a nivel social como medioambiental, y de los trabajos de prospectiva, se plantean vías de trabajo para encarar el futuro ecosistémica y solidariamente.

Palabras clave:

Concepto de desarrollo, Sostenibilidad, Prospectiva, Huella ecológica, Capacidad de carga, Capacidad cognitiva coherente.

ABSTRACT

Based on the latest update on the state of the world both at social and environmental level, and the outlook in this connection, the paper discusses ways to deal with the future ecosystematically and from a standpoint of solidarity.

Key words:

Development concept, Sustainability, Prospective, Ecological footprint, Charge capacity, Coherent cognitive capacity.

1 SOBRE EL CONCEPTO DEL DESARROLLO

El concepto de desarrollo es antropológico, no existe fuera de la cultura humana, y por lo tanto se diferencia del concepto de evolución natural.

El desarrollo es voluntario, debe existir la voluntad de desarrollarse. Aunque como seres sociales que somos los humanos, puede que en el grupo sólo exista esta voluntad en uno, o en unos pocos, mientras el resto del grupo simplemente sigue la inercia de los cambios sin saber, o sin poder, actuar sobre ellos.

El desarrollo personal y el desarrollo social son los dos extremos pendulares que se retroalimentan a lo largo de la historia, como una gran espiral, pasando del crecimiento en conciencia de las tribus prehistóricas al desarrollo social de las primeras ciudades, o del desarrollo personal ejemplificado en el humanismo renacentista que más tarde daría pié al desarrollo social de las repúblicas y las democracias parlamentarias.

Estos «escalones» en el desarrollo que ha ido experimentando la sociedad: aboliendo la esclavitud, aportando la escuela normal para todos los niños, etc… se corresponden a grados de consciencia del colectivo humano: es decir hay países donde aún es «legal» la pena de muerte. Podemos entenderlo como regiones sociales donde el colectivo aún no ha madurado su consciencia sobre la vida y la muerte, sobre el delito y la ignorancia, (aún no leyeron a Socrates…). Pero hay muchos países donde ya hace tiempo que esta cuestión está clara para la gran mayoría de ciudadanos. Este es uno más de los ejemplos entre desarrollo personal y desarrollo social, la toma de consciencia personal desemboca con el tiempo en la toma de consciencia colectiva.

Es más, sea cual sea el nivel de desarrollo personal en el que nos encontramos cada uno individualmente somos capaces de entender los grados inferiores aunque difícilmente los superiores, y sólo con la voluntad de mantener la mente abierta somos capaces de confiar en la realidad de estos niveles superiores de consciencia. No estoy hablando de nada místico o espiritual (¿o si?), simplemente me refiero a cuantas veces nos hemos encontrado con actitudes deplorables ensuciando la naturaleza con botellines de agua, con cigarrillos o con ramas rotas gratuitamente por gente igual a nosotros, pero incapaces de entender el mensaje del respeto a la naturaleza que cada día recibimos por la televisión, en la prensa o en la escuela.

En cualquier sociedad se encuentran todos los tipos mezclados en diferentes proporciones, y sólo cuando una masa crítica es capaz de establecerse como catalizadora de un cambio éste aparece. Sin embargo el «desarrollo» definido desde occidente choca frontalmente con la armonía de la vida en las tribus tropicales, en las islas del sur del pacífico, en lo que nos queda de los nativos americanos… ¿de qué sirve entonces tener un concepto «desarrollo» si no es aplicable a todas las formas de la especie humana?

2 EL CRECIMIENTO INTERIOR Y LAS SOCIEDADES DEL BIENESTAR

A estas alturas del «desarrollo» estamos en un espacio temporal de crecimiento interior y de revolución social permanente, estamos reformulando la formación de la persona mediante el conocimiento holístico de varios campos del saber, y estamos visualizando la posibilidad de organizar el mundo mediante la sociedad civil, la gente en occidente practica deportes en la naturaleza, cuida su alimentación, la salud integral, el cuerpo y sus capacidades vivenciales, profundiza en los conocimientos trascendentales bajo múltiples formas de meditación, y milita ciberactivamente a través de facebook o apuntada a alguna ONG en los países desarrollados…

En los países desarrollados, —y en las familias bien asentadas de los menos desarrollados—, las nuevas generaciones están multi-formandose con metodologías mucho más complejas que hace simplemente 20 años. Los niños del futuro, además de practicar deportes varios, tocar múltiples instrumentos de música, o cosechar varias carreras universitarias, estarán super-conectados con varios idiomas a través de una internet asequible en cualquier rincón.

En poco tiempo un grado más de este desarrollo humano se habrá dado para afrontar el siguiente paso de desarrollo social colectivo, que evidentemente pasará por superar las actuales democracias representativas, lejanas, grises, por no decir oscuras y con profundos huecos de manipulación de la información.

Pero es que quizás este nivel de cambio social ya está empezando a darse en las regiones de mayor masa crítica de conciencia:

En los últimos años se han dado cambios importantes en la dirección política del planeta, países aparentemente competitivos y de ideología de desarrollo personal como Brasil o Estados Unidos han elegido presidentes socializadores como Luis Ignacio Lula o Barack Obama, mientras que países estrictamente socializados como China emprenden programas de libre comercio y libre desarrollo personal.

Tampoco sé deciros si ha pesado más la causa de las guerras y la pobreza extrema de los sin tierra, o si la múltiples manifestaciones anti-guerra, anti-OMC, banco mundial, etc… están dando su fruto gracias a cientos, incluso miles, de activistas sociales comprometidos en el día a día para visualizar el cambio.

Evidentemente existe el riesgo de que este grado de desarrollo se dé desequilibradamente entre las diferentes regiones del planeta. Si esto se da solamente en los países occidentales, en los «espacios del bienestar» olvidándonos de África, Sudamérica, la mayoría de los países islámicos o del cuarto mundo interior de las macrourbes europeas y norteamericanas simplemente estaremos aumentando la tensión interior en cada uno de los habitantes del mundo, y en definitiva el incremento de conflictos violentos.

Este sigue siendo el gran reto; un desarrollo en unos sectores privilegiados de la humanidad no acercará a la gente sino que la distanciará. Y la sostenibilidad para las generaciones futuras continuará en entredicho, (a no ser que los utilizadores de este término estén pensando sólo en la sustentabilidad de «algunas» generaciones futuras localizadas en las regiones privilegiadas a costa de las otras generaciones futuras en las regiones expoliadas).

Llegados a este punto de visualización de posibles escenarios, complementarios en el desarrollo social y personal de forma holística debemos plantearnos la visión de todo ello desde una posición aún más alejada, aún más interplanetaria. Si el futuro de desarrollo humano tiene buenas expectativas, qué pasa con el resto del entorno, con el espacio no antrópico, con el medio ambiente, el planeta, la tierra, el espacio, la luna…

3 LA EVOLUCIÓN Y LA SOSTENIBILIDAD

El desarrollo no deja de ser el concepto humanizado (diría psicótico) de la evolución en la naturaleza. Pero ésta no sigue el mismo ritmo estresante de la humanidad, de hecho son visiones no comparables, desde nuestro punto de vista histórico la naturaleza es muy sostenible, pero no se desarrolla…

El planeta pasó en su momento de ser una bola incandescente a tener agua, atmosfera, a contener vida, y a desarrollar múltiples ecosistemas según los parámetros básicos de temperatura y humedad variables entre el día y la noche, entre el verano y el invierno, entre las cercanías al agua o al desierto…

Y efectivamente esto es una gran evolución, quizás incluso podríamos hablar de desarrollo desde el momento que de un cúmulo de minerales y energía se produce vida y una variedad de formas aún inclasificadas por nosotros.

La creación de suelo fértil o los procesos biológicos para la limpieza del agua, por ejemplo, son hitos importantes en este desarrollo, el cual es sostenible porque se crea y recrea de forma cíclica, y perdura en el tiempo. Aunque desconocemos si existe en algún lugar la consciencia de esto, por parte del planeta en la forma personificada de Gaia, o en los diferentes seres vivos que la «parasitan»…

En cualquier caso los «desarrollos» que la humanidad ha ido «subiendo» a lo largo de la historia nunca y bajo ninguna forma política han sido compatibles con la evolución del planeta, excepto quizás las tribus de la floresta tropical y ecuatorial de la amazonia, del centro de África o de las islas de Indonesia.

A la humanidad los grados de toma de consciencia sobre la esclavitud, la igualdad, legalidad, fraternidad, o los demás que podamos describir han sido referentes a ella misma y solamente en los últimos 100 años empezamos a tener consciencia colectiva del resto de los seres y del planeta, al inicio de forma personal y desde los últimos 30 años en algunos colectivos aunque muy minoritarios todavía.

No es casual que cada vez haya más y más información sobre el entorno medioambiental, estamos despertando a ello, y los escolares de hoy están reeducando a sus padres en esta faceta. La naturaleza sigue siendo la mejor maestra sobre los procesos de salud que todos los animales inconscientemente han conservado mejor que nosotros mismos. Así como también los ecosistemas son los mejores maestros sobre los procesos cíclicos de generación de recursos de forma sostenible.

Entendemos por sostenibilidad la capacidad de vivir nuestra vida de forma que no menoscabemos las posibilidades a las generaciones futuras de vivir su vida con las mismas capacidades que actualmente disfrutamos. Implícitamente estamos definiendo un estándar de vida para las generaciones futuras (todas ellas), como mínimo igual al nuestro actualmente.

Sin embargo sabemos, por un lado, que las capacidades de de formación intelectual y de transmisión intercultural no pararan de aumentar, y a la vez que los recursos naturales como las bolsas de petróleo o de gas natural, o la superficie de tierra cultivable tienen un límite finito.

La tierra evoluciona de forma sostenible, la humanidad se desarrolla de forma insostenible.

4 LA CONFIANZA Y EL FUTURO

La doctrina del desarrollo es para la ideología capitalista la capacidad de vivir con todo lujo de servicios a su alrededor, la buena vida es el ocio y la di-

versión perpetuos con el mínimo o ningún esfuerzo, esto ya venía ejemplificado en el Imperio Romano, donde las familias romanas de linaje tenían pan y circo gratis garantizados, pero a expensas de esclavos y de la desertización del norte de África, en lo que ahora es el Sahara.

Mientras que para las clases sociales con pocos recursos, o para las ideologías socialistas y comunistas, el desarrollo significa la igualdad social en las oportunidades para solucionar las necesidades básicas de salud, alimentación, habitación, educación y seguridad.

Pero en ninguna de estas visiones del desarrollo se contempla explícitamente el saber de donde surgen los bienes y los recursos que han de cubrir ni las necesidades básicas ni el lujo.

Y de hecho los ideólogos se plantean primero demostrar que ellos son los mejores retóricamente, en lugar de analizar seriamente el problema y ponerse a resolverlo. Están pensando más en la competencia entre las ideologías que en el propio problema de la sostenibilidad.

Este es pues un desarrollo inconsciente, desconocedor del ciclo natural necesario para generar las materias primas y los frutos de la tierra, y en última instancia la riqueza del desarrollo. En realidad ambos desarrollos derivan de la confianza en que el **futuro será mejor que el presente.** No es que exista una ecuación directa para conocer el futuro, pero sí está comprobado que aplicando educación, tecnología, seguridad, entre otros factores, a una región cultural la siguiente generación tendrá más facilidades de conseguir satisfacer sus necesidades, tanto las básicas para los más pobres como el lujo para los de clases altas.

De hecho el concepto mental-intelectual de «Desarrollo» sólo aparece en la época industrial, —en la Edad Media o el Renacimiento los procesos son tan lentos que no existe aún la idea de desarrollo, en parte también porque un desarrollo independiente de la evolución natural concedida por el dios supremo no es admisible—, y por tanto el desarrollo parece que se sustenta tan solo de los procesos de producción industrial, olvidándonos de que éste se sustenta igualmente en la generación de recursos naturales, exactamente los mismos que ya existían en la Edad Media o el Renacimiento.

El proceso del desarrollo de las sociedades humanas se ha dotado además de un sistema no menos curioso para hacer posible que los recursos naturales, los bienes producidos, o los servicios puedan intercambiarse entre las personas: el sistema económico-financiero, del cual, debo añadir, no existe uno solo y universal, puesto que las reglas del valor de las cosas en occidente es diferente a los países islámicos o a las tribus de la amazonia por ejemplo, en unos

existen intereses y en otros no, en unos el dinero mismo tiene un precio y en otros sólo es una medida, en unos el trueque es la base del sistema y en otros los servicios de crear niños o mantener la familia no tienen ningún valor…

Básicamente me interesa constatar que el sistema económico debería ser la regla para medir el valor de las cosas, los productos, los servicios, etc… de forma que la gente pudiese intercambiar el fruto de su trabajo, pero esto realmente no es así puesto que el valor de un fruto, de un mineral para el acero, o de una hora de trabajo, inexplicablemente varía con el tiempo, varía según los intereses de los bancos, varía según el país de procedencia, varía según lo que una sociedad insaciable desee pagar, y si varía ya no es regla de nada.

El valor de un producto de la tierra, como un fruto, la cosecha de arroz, o las horas de trabajo de un obrero podría fácilmente corresponderse directamente al esfuerzo físico que la gente a empleado en conseguirlo, y al pagarlo utilizamos **la confianza en ese productor** para pagar en dinero lo que él nos pide a cambio de su esfuerzo.

Sin embargo cuando un comerciante, un distribuidor, o un traficante pone un precio a una mercancía, la confianza no es sobre su trabajo personal, que es comparativamente muy reducido, sino en la **confianza en el sistema económico-financiero** que debería equiparar y regular el valor de las cosas para desarrollarse equilibradamente dentro de la sociedad.

Así pues la confianza en el productor directo es fácil de observar y contrastar en la convivencia, mientras que la confianza en el mercado implica muchos más riesgos, por falta de información, y por los tantos y tantos ejemplos de estafas desde el mismísimo centro del mercado.

5 LOS RETOS SOCIALES

Tenemos entonces dos conceptos intelectualmente contradictorios: el de desarrollo, que en principio no tiene límites ni fin, y el de sostenibilidad, que por definición es estable, tiene límites y funciona con procesos cíclicos en aquellos modelos que conocemos insertos en la naturaleza.

Si en el primer párrafo exponíamos la evolución en espiral de las capacidades individuales y colectivas, aquí os recuerdo que la especie humana también se debate entre dos extremos pendulares, entre el enfoque «político» de la organización local.

Existen las **posiciones proactivas,** que buscan el desarrollo por delante de las incógnitas, que confían en las personas, que entienden que se sale de los

problemas activando las fuerzas sociales, que ven la «revolución ecológica» y la «conciencia ética» desde la libertad de actuación.

Pero existen paralelamente las posiciones que prefieren la seguridad de lo conocido, las **concepciones reactivas** proponen la reducción del consumo o la vuelta a sistemas éticos muy regulados por el consenso social. Ambas posiciones están al filo de lo más actual, y ambas son susceptibles de abordarse tanto desde la «derecha» como desde la «izquierda». Y efectivamente se ajustan a posibles soluciones de «desarrollo humano y estabilidad ecosistémica que estamos buscando».

De entre toda la interminable lista de problemáticas humanas algunas deberán atacarse desde posiciones más proactivas y otros problemas desde posiciones más reactivas. Este es el debate en el que muchos temas ya se han encontrado. Por ejemplo con la discriminación positiva en los casos de violencia de género, o en la asignación de becas universitarias para población negra en los países de mayoría blanca.

Las problemáticas humanas están directamente relacionadas con las necesidades humanas:

- Materiales y bienes para la vida digna:
  - Alimentos.
  - Acceso al agua sana.
  - Materiales para la producción de bienes de consumo, de construcción, etc.
  - Acceso a las fuentes de energía limpia.
- Salud:
  - Acceso a los conocimientos y las terapias de higiene y sanidad.
  - Deporte y disfrute al aire libre.
  - Capacidad de restablecer el equilibrio psicológico.
  - Saneamiento del agua del entorno.
- Seguridad:
  - Acceso a tenencia segura de vivienda.
  - Acceso a la participación en los mecanismos de gobernáncia de la sociedad.

  - Seguridad ante los desastres.
  - Seguridad ante los abusos de organizaciones o personas fuera de la ley.
- Buen entorno social:
  - Acceso a la educación, la formación cultural y profesional.
- Acceso a la comunicación global:
  - Igualdad en los derechos y responsabilidades de la comunidad humana.
  - Capacidad para ayudar o ser solidarios con otros.
  - Capacidad para la cohesión social y respeto mutuo.

Y como compendio de todo ello: oportunidad de desarrollarse personalmente en aquello que uno desea, ser y hacer.

Siguiendo la lista vemos por un lado cómo muchos de ellos están cubiertos en nuestras sociedades, aunque no todos o no en el nivel que nos gustaría. Pero tened por seguro que hay regiones en el planeta en que no se consiguen ninguno de ellos, ni tan siquiera uno tan simple y básico como la alimentación.

Por otro lado también podemos observar cómo la mayoría de ellos tiene una fuerte dependencia de los servicios que aportan los sistemas biodinámicos del planeta: los materiales, los alimentos, agua, o la energía primaria, la seguridad ante los desastres, o incluso una educación y formación completa, se extraen o dependen directamente de los recursos naturales del ecosistema, y por tanto una gran parte de los retos para el desarrollo humano están directamente relacionados con el medio ambiente natural.

Otro de los grandes temas relacionados con el desarrollo desde el entorno social es el mecanismo del que nos hemos dotado para valorar este desarrollo, para valorar los bienes que cubren las necesidades, y los procesos de intercambio entre producción de bienes y abastecimiento de necesidades, esto es, el dinero y el sistema económico-financiero.

Este es un mecanismo universal, —**el dinero**—, que utilizamos para medir los procesos de desarrollo, **pero que no nos sirve porque está lleno de errores.** Para empezar el dinero no puede ser una regla de medir el valor de las cosas o los servicios porque tenemos un dinero que varía su valor en función de … el precio que los bancos están dispuestos a pagar, la cotización en las diversas bolsas de valores, la insatisfacción humana en satisfacer su sed de consumo, y sus necesidades inducidas.

El dinero podría tener un equivalente mucho más eficaz, como por ejemplo su correspondencia en tiempo, donde una hora de trabajo es igual para todos, aunque pudiese tener diferentes valores socialmente consensuados respecto el nivel de responsabilidad o cualquier otro referente ético coherente.

De momento solamente el ejemplo de las economías islámicas donde no se acepta moralmente la especulación, la invención de monedas complementarias sin intereses en las redes de ecoaldeas globales, o los sistemas de trueque de las regiones agrícolas más aisladas, o el valor consensuado ancestralmente invariable de las tribus selváticas, pueden darnos pistas sobre el camino a seguir.

Y en cualquier caso valorar el desarrollo en función de la ficción de los números expuestos por los bancos, sobre la rentabilidad del retorno de los intereses generados con no se sabe qué papel moneda inexistente, es una entelequia absurda, fruto de mentes puerilmente incapaces por no decir perturbadas.

Como apuntábamos al inicio del capítulo anterior la sostenibilidad hace referencia a la perdurabilidad en el tiempo, y por tanto de alguna manera deberemos vincular el sistema de medida del valor de las cosas a esta perdurabilidad en el tiempo. Quizás este momento en el que el sistema bancario ha demostrado su fraudulenta fundamentación sería la mejor ocasión para empezar con ello.

En este ámbito podemos felicitarnos de que exista una organización internacionalista y universalista como la ONU o la UNESCO, que podrían desempeñar este rol de concentrador de las políticas globales, aunque actualmente los estatutos de funcionamiento estén secuestrados por unos pocos países capaces de manipular y secuestrar a toda la organización para sus propios puntos de vista.

Aún así la labor de la UNESCO hacia un desarrollo equilibrado de la humanidad está elaborado:

Base de datos de indicadores de los objetivos de desarrollo del Milenio:
http://millenniumindicators.un.org
Y se resumen en los siguientes objetivos:
Objetivo 1. Erradicar la pobreza extrema y el hambre
Objetivo 2. Lograr la enseñanza primaria universal
Objetivo 3. Promover la igualdad entre los sexos y la autonomía de la mujer
Objetivo 4. Reducir la mortalidad de los niños menores de 5 años
Objetivo 5. Mejorar la salud materna
Objetivo 6. Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades
Objetivo 7. Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente
Objetivo 8. Fomentar una asociación mundial para el desarrollo

De entre los 8 objetivos solamente uno hace referencia directa a la sostenibilidad y al medio ambiente, aunque muchos de ellos, referentes a la salud, a los alimentos, al agua o la vivienda están igualmente vinculados al ecosistema.

Fijándonos específicamente en el punto 7, sobre sostenibilidad vemos en su desglose que coincide básicamente con los puntos expuestos por tantas otras organizaciones de ámbito medioambiental o social, con ello quiero dejar constancia de que efectivamente existe un cierto consenso sobre las grandes problemáticas, aunque para unos y otros la agenda y el proceso de atacar cada una de ella pueda diferir en importancia o urgencia.

Objetivo 7. Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente

Meta 9.

Incorporar los principios del desarrollo sostenible en las políticas y los programas nacionales e invertir la pérdida de recursos del medio ambiente

Indicadores

25. Proporción de la superficie cubierta por bosques (FAO)

26. Relación entre zonas protegidas para mantener la diversidad biológica y la superficie total (PNUMA-WCMC)

27. Uso de energía (equivalente en kilogramos de petróleo) por 1,000 dólares del producto interno bruto (PPA) (OIE, Banco Mundial)

28. Emisiones de dióxido de carbono per cápita (Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, División de Estadística de las Naciones Unidas) y consumo de clorofluorocarburos que agotan la capa de ozono (toneladas de PAO) (PNUMA-Secretaría del Convenio sobre el Ozono)

29. Proporción de la población que utiliza combustibles sólidos (OMS)

Meta 10.

Reducir a la mitad para el año 2015 el porcentaje de personas que carezcan de acceso sostenible al agua potable y a servicios básicos de saneamiento

Indicadores

30. Proporción de la población con acceso sostenible a mejores fuentes de abastecimiento de agua, en zonas urbanas y rurales (UNICEF-OMS)

31. Proporción de la población con acceso a servicios de saneamiento mejorados, en zonas urbanas y rurales (UNICEF-OMS)

Meta 11.

Haber mejorado considerablemente, para el año 2020, la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de tugurios

Indicadores

32. Proporción de hogares con acceso a tenencia segura (Naciones-Unidas-Hábitat)

** Datos de los indicadores del milenio. http://mdgs.un.org/*

6 LOS RETOS AMBIENTALES

El adjetivo de la sustentabilidad se define como la capacidad de vivir sin menoscabar la capacidad de las generaciones futuras de vivir con iguales condiciones que en la actualidad. Este concepto apareció en la esfera intelectual en los años 50, a partir del momento en que se detectaron tal cantidad de tóxicos en el ambiente que hacen difícil que los ciclos naturales de germinación, floración y fruto se cumplan, tanto para las plantas, como para los animales y los propios seres humanos.

Contemporáneamente a este nuevo palabron, apareció simultáneamente el concepto de desarrollo ecológico, pero parece ser que uno de esos presidentes norteamericanos, en concreto Richard Nixon acabó vetando el uso del desarrollo ecológico en la mismísimas Naciones Unidas, para mantener el de desarrollo sostenible, que como ya podéis entender no es sino un oxímoron siempre útil porque no puede tener un significado claro para explicar al ser en sí mismo contradictorio.

Si en la esfera de lo humano hablábamos de tipologías complementarias y opuestas de actitud respecto al desarrollo, proactivo o recesivo, en el entorno del medio natural tenemos también dos grandes conceptos igualmente opuestos y complementarios, y que surgen de la conceptualización ecosistémica del planeta.

El planeta es un gran ecosistema y hablaríamos de la gestión holística del todo, de Gaia, de una capacidad de centralizar jerárquicamente las regiones y sus correspondientes ecosistemas con sus respectivas sub-regiones y sub-ecosistemas hasta el ámbito local, y de biotopo mínimo. O estamos planteando que el planeta es este conjunto armónico de un montón de diferentes ecosistemas grandes o pequeños pero todos y cada uno de ellos con su «personalidad» y con su capacidad autónoma de evolución interrelacionada igualitariamente con otros de su misma escala, capaces de organizar el todo sin que éste realmente exista organizativamente.

Para hacer una comparación simple estaríamos hablando de confiar a la ONU el gobierno del mundo, formalizado en el concepto de Gaia. O esperar de las asociaciones, ONG y otras entidades surgidas dentro de la sociedad civil en sus respectivas regiones y temáticas especializadas, que serían capaces de desarrollar los programas coordinadamente para dar alimentación, salud, educación a todo el planeta como están demostrando en el día a día de África donde los gobiernos brillan por su desgobierno.

Esta globalización en la gestión versus la regionalización estará vinculada tanto a la realidad de los absolutamente diferentes de cada uno de los ecosiste-

mas y paisajes, —muchas veces coincidentes con culturas humanas—, así como con la delimitación de los espacios de poder: estado, región, ciudad, barrio…

Por lo tanto la lejanía con el **control tecno-político de la interacción global** se enfrentará cada vez más a la cercanía, la **gestión vecinal, la de la comunidad de la bioregión,** interactuando con las regiones de alrededor.

Como pasaba con la concepción del futuro proactivo o reactivo, aquí nos encontramos con diferentes concepciones tecnológico-sociales para afrontar el medio natural.

La globalización súper eco-tecnificada, versus la regionalización con la gestión humana de la cercanía.

Y al igual que en el espacio humano habrá cuestiones que deberán abarcarse de forma global como los cambios del clima, y así lo hemos visto con el tratado de Kioto, pero la comida, la seguridad alimenticia, o el buen estado del agua, deben recogerse en espacios correspondientes a sus ecosistemas concretos, las cuencas fluviales, las cordilleras, las grandes llanuras…

- Objetivos ambientales regionales:
  - Aumento de la superficie de los bosques y reducción de la superficie del desierto, aumento del suelo fértil.
  - Incremento de las zonas protegidas para el aumento de la biodiversidad.
  - Mantenimiento sano del agua en cualquier ecosistema.
  - Producción de materiales, bienes de consumo, inmuebles e infraestructuras en forma de ciclo cerrado. Reciclaje de materiales y biomateriales degradables en el ecosistema sin tóxicos ambientales.
- Objetivos ambientales globales:
  - Eliminación de la utilización de clorofluorcarbonados y otros eliminadores de la capa de ozono.
  - Reducción de generación de CO_2, NO_x, SO_x, y partículas de elementos pesados en suspensión.
  - Uso de energía limpia de forma racional.
  - Reducción a límites naturales de las radiaciones electromagnéticas artificiales.
  - Replanteamiento ético-ecológico sobre los conocimientos y utilización de los genomas.
  - Planteamiento ético-ecológico de los conocimientos en física cuántica.

Está claro que tanto los objetivos regionales como los globales interactúan los unos con los otros. La diferencia crucial estará en quién, o mejor, desde qué posición se gestionará la problemática, si se imponen las gerencias globales imponiendo criterios uniformes sobre pequeños y delicados ecosistemas, o si la reunión «asamblearia de las bioregiones será capaz de entender las interacciones globales y asumir las limitaciones locales en aras del bien común».

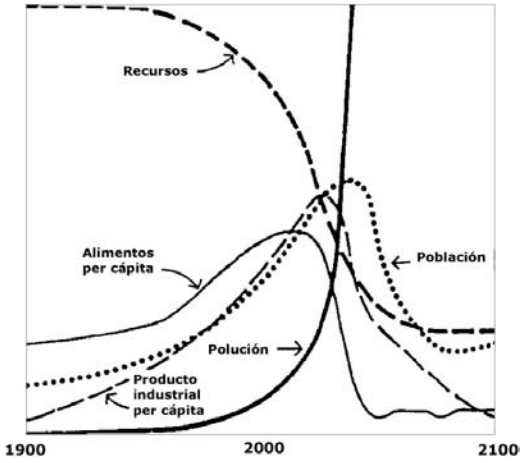
7 PROSPECTIVA Y ESCENARIOS DE FUTURO

Desde las espectaculares predicciones del Informe Meadows de 1972[1], se ha avanzado en muchos sentidos, sobre todo a lo ancho, aunque poco en profundidad.

Se trata de cruzar las gráficas de evolución de las estadísticas de diferentes índices básicos como población, alimentos per cápita, polución, recursos naturales, producción industrial.

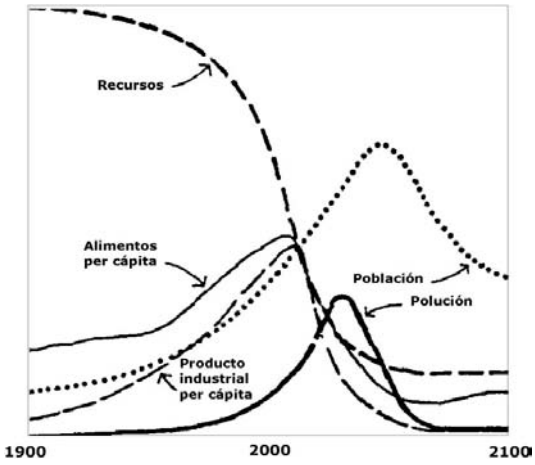
En la evolución de estos índices se llegaba inevitablemente a ciertos puntos de inflexión —crisis o catástrofes sociales— debido al incremento retroalimentado de la polución y falta de alimentos, o del incremento exponencial de la población derivando en una escasez general de recursos naturales.

Escenario continuista sin control sobre la polución, la producción o la población. Observamos cómo la polución se dispara y produce el colapso de los recursos naturales y más tarde de la población.

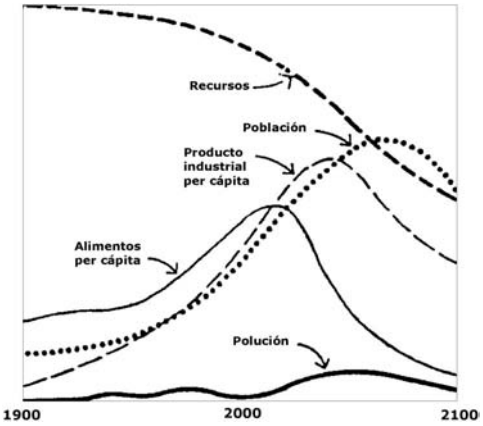


(1) **Libro:** Denis Meadows. Los límites del crecimiento. Club de Roma 1972

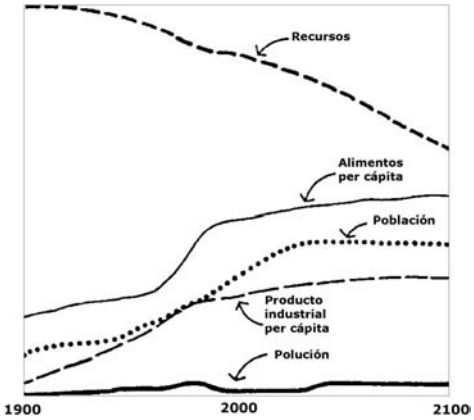
Escenario con políticas de control de la polución, pero sin control sobre la producción o la población. Observamos los esfuerzos para controlar la polución de una producción y consumo sin límite, también son en vano y llegan a consumir por sí solos mucho esfuerzo, finalmente también produce el colapso de los recursos naturales y más tarde de la población.



En el tercer escenario las políticas se aplican tanto a la polución como a una producción limpia y ecológica, y se contiene el gasto consumista de la población, es decir, se entra en cierto tipo de decrecimiento de bienes de consumo per cápita. El escenario ha mejorado sensiblemente, pero llega a un punto de inflexión y de crisis puesto que el planeta sigue manteniendo un número de habitantes creciente. El «decrecimiento» de la polución y del consumo per cápita al multiplicarse acaba creciendo en números totales, los usuarios y consumidores acaban superando la capacidad de carga del planeta.



En el cuarto escenario además se ha estabilizado la población. Sea por una toma de conciencia personal o por experimentar continuas y pequeñas crisis regionales la población mundial llega a niveles donde los índices de natalidad y mortalidad se equilibran.



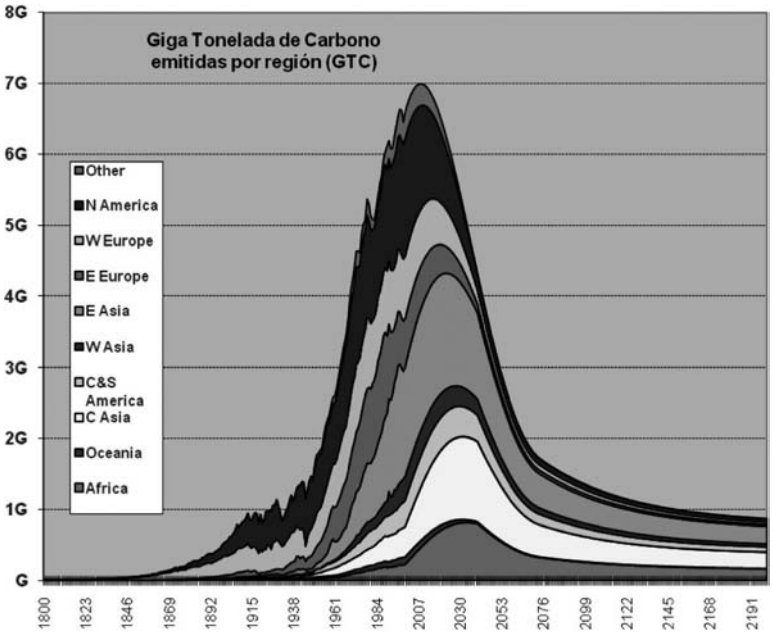
* *Gráficos: Denis Meadows. Los límites del crecimiento. Club de Roma 1972.*

Ya en los años 70 se llegó a la conclusión de que NO llegaríamos a puntos de colapso o catástrofe, sólo con una regularización de la población humana junto con estrategias de producción limpias y sostenibles ecológicamente. Sin embargo no se han seguido en absoluto estas recomendaciones.

La prospectiva nos ha dejado claro la importancia del trabajo interdisciplinar y de la complejidad de las interacciones de los ecosistemas en sus diversas escalas planetarias. Pero también ha servido para descubrir que existen indicadores claves como CO_2 o nitratos depositados en el suelo que pueden, a partir de un nivel crítico, provocar cambios irreversibles y catástrofes naturales de repercusiones incontrolables.

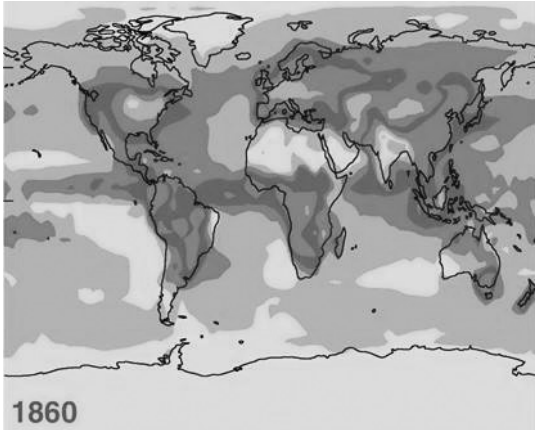
El caso del CO_2, por ejemplo, es uno de estos ejemplos que ha llegado a sobrepasar el límite de la urgencia. Los ciclos geológicos del carbono repercuten solamente al cabo de muchos años, sin embargo sólo dejaremos de quemar petróleo cuando éste se acabe. Afortunadamente hemos entrado en la fase de agotamiento de este recurso natural, quedan pocos campos nuevos a descubrir y los explotados se consumen rápidamente. En este caso resulta que la dosis de CO_2 vertida en la atmosfera es indigerible para el planeta, pero aún nos queda mucho petróleo para quemar. Sabiendo que todo ello es un problema, ahora por la polución y dentro de unos años por una tecnología obsoleta, no estamos invirtiendo recursos suficientes para cambiar a nuevas tecnologías limpias que evitarían la doble crisis de contaminación y falta de combustible.

Gráfico de la generación de CO_2, debido a la combustión del petróleo en su mayor parte, donde se aprecia el punto pico en los próximos años y el decrecimiento llega a medida que se agotan los campos petrolíferos.



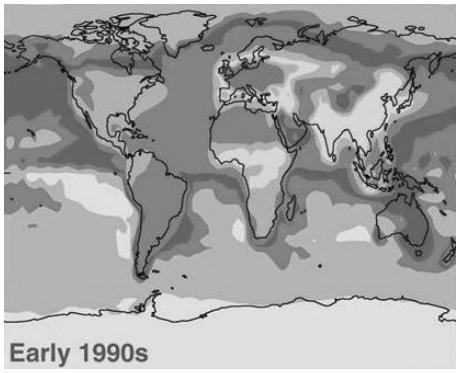
** Gráfico: Raphael Hanmbock: presidente de la Asociación de Clubes de Amigos de la Naturaleza (ACAN) de la Red de acción climática de Camerún (ANCC) y Aubrey Meyer Director del Global Commons Institute.*

Mapeado de las zonas agrícolas con deposición de nitrógeno reactivo de la atmósfera.

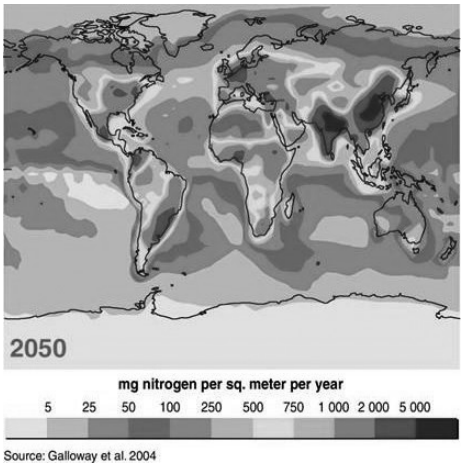


En ellos observamos sobre el plano el escenario futuro debido al uso actual de la agroindustria; fertilizantes y herbicidas, utilizan la química del nitrógeno para interactuar con las plantas, pero la combustión del petróleo también contribuye a la dispersión de ácidos nitrogenados.

Si en los años 90 miles de hectáreas en los países bajos quedaron cerradas al cultivo debido a la contaminación por fertilizantes, este mismo proceso se está desarrollando en muchas de las provincias españolas empezando por Gerona y su alta concentración de granjas de cerdos, y los nitritos expandidos en los campos provenientes de las granjas. Pero probablemente todo ello sólo llegará a evidenciarse dentro de 50 años.



Así pues las herramientas para el estudio del desarrollo sostenible están ahí, solo falta saber dónde están los límites que el planeta puede tolerar antes de llegar a puntos sin retorno, respecto a los suelos contaminados, la desertificación, el calentamiento global, etc…



** Gráficos: www.millenniumassessment.org.*

8 LA HUELLA ECOLÓGICA Y LA CAPACIDAD DE CARGA

Para el conocimiento de los límites que la tierra puede soportar, respecto a la restitución circular de los residuos de todo tipo que genera la civilización humana, hemos ideado el concepto de huella ecológica de un colectivo humano y el concepto de capacidad de carga que un territorio puede soportar como regenerador de recursos de él expoliados más los residuos en él vertidos.

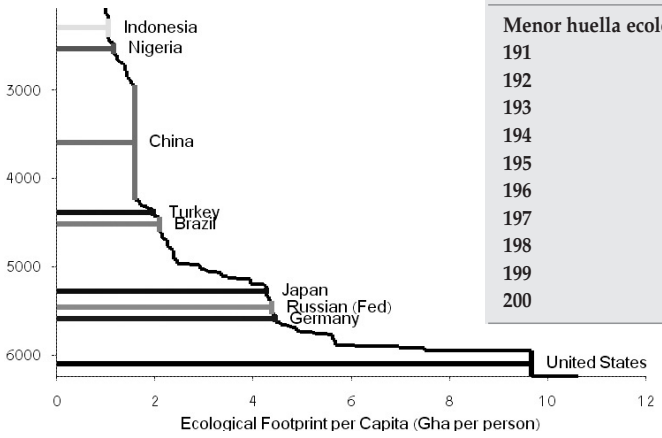
Para cada tipo de ecosistema su nivel de capacidad de carga será diferente, menor para un desierto, y mucho más elevado para una selva tropical.

En el caso de la huella ecológica depende de cada uno de nosotros individualmente aquello que gastamos valorado en forma de recurso natural y éste transformado en superficie necesaria para su cultivo o regeneración. Es decir no estamos hablando de hectáreas como superficie sin atributos de un país, sino de superficie biológicamente activa capaz de producir alimentos o regenerar CO_2 en oxígeno, pero inevitablemente nuestra huella depende del ambiente social en que se encuentra nuestra cultura circundante, creando hábitos más o menos consumistas y más o menos sostenibles.

La razón entre estos dos parámetros nos da la sostenibilidad de una población humana concreta en una región ecológica concreta.

Huella ecológica Hec./Hab. por persona. 2002

Rango	País	Valor
Mayor huella ecológica		
1	Emiratos Árabes Unidos	11
2	Estados Unidos	10
3	Groenlandia	8
3	Bahamas	8
5	Canadá	7
6	Kuwait	7
7	Australia	7
8	Finlandia	7
9	Estonia	6
10	Nueva Zelanda	6
20	España	4,9
Menor huella ecológica		
191	Nepal	0,6
192	Rep. Democrática del Congo	0,6
193	Zambia	0,6
194	Congo	0,6
195	Malawi	0,6
196	Haití	0,6
197	Camboya	0,5
198	Bangladesh	0,5
199	Somalia	0,2
200	Afganistán	0,1



** Gráficos: www.worldmapper.org.*

Para vuestra información España se mueve alrededor del puesto nº 20 con unas 4,9 Hec./Hab. de media, es decir, hay ciudadanos con mucha menor huella y otros con la huella mucho mayor, seguro que todos conocéis ambos casos.

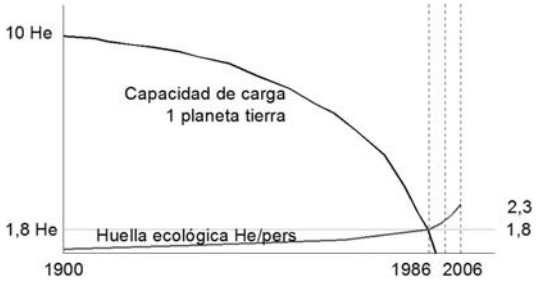
Con este valor nos definimos como ciudadanos más derrochadores que alemanes, rusos o japoneses, mientras que nuestro país está al borde de África creciendo a pasos gigantescos la desertización.

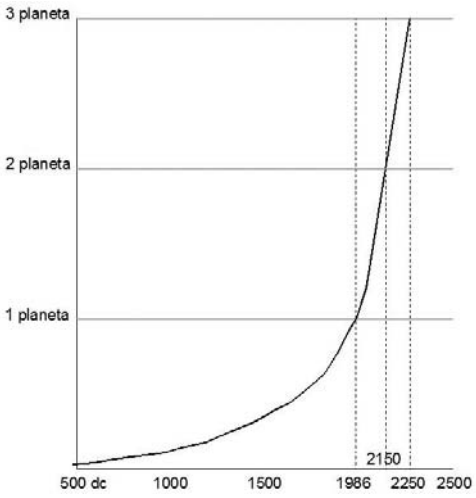
También es importante saber que el global de la huella ecológica supera actualmente la superficie cultivable.

En concreto se calcula que a partir de 1986 la humanidad está consumiendo cada año más de lo que el planeta genera en un año, es decir, estamos consumiendo más de una cosecha cada año.

Se considera que en 1986 había una proporción de 1,8 hectáreas de suelo fértil y bosque gestionado como para sustentar a cada uno de los habitantes del planeta, pero a partir de que esta proporción ha aumentado y necesitamos más de 1,8 hectáreas por cabeza, no existe tanto suelo fértil disponible, y por lo tanto hemos pasado a consumir los recursos no regenerables, los «stocks» almacenados como el petróleo, el agua o el aire.

Lo peor está por venir porque la tasa de incremento de esta proporción aumenta exponencialmente, de forma que se prevé que para el año 2150 estaremos ya consumiendo el doble de lo que el planeta es capaz de producir.





** Gráficos: Elaboración propia. Jordi Badia Pascual.*

9 DONDE SE ENCUENTREN LA NATURA Y LA CULTURA…

Los retos urgentes para la sostenibilidad desde mi punto de vista están en cambiar el «chip» de la gran mayoría de la gente para que se dé cuenta de que en el planeta viven igualmente los humanos y todos los demás seres de todos y cada uno de los valles, ríos, montañas, lagos, mares e islas. Una democratización inter-especies.

No es tan fácil como escribirlo. Darse cuenta significa dejar de llevar a cabo todas y cada una de las acciones que tengan como consecuencia final la desertización, la intoxicación, la radiación o la alteración del clima planetario. Y resulta que hay muchísimas de nuestras acciones diarias que efectivamente contribuyen a alguna de estas lacras. Usar vehículos de combustión, usar bolsas de plástico no biodegradable, llamar por teléfono móvil, utilizar pilas de mercurio, utilizar productos que se han fabricado con disolventes como el «porexpan», los espráis, muchas pinturas sintéticas, comer alimentos de la agroindustria que usan fertilizantes y herbicidas sintéticos, o comer carne de animales alimentados con soja transgénica… Todo ello son acciones que ejecutamos no una sino a veces varias veces al día.

La conciencia de que nuestras acciones repercuten sobre el planeta es suficientemente compleja como para tener que explicarla una y otra vez, sobre todo desde los grupos ecologistas, a toda la población, hasta que entra en nuestras duras cabezas….

Pero muchas veces la población simplemente sigue los dictados del mercado, de lo que encuentra en el supermercado, o de lo que la televisión les vende: la ley de la comodidad. En estos casos sólo es posible resolverlo mediante legislación. Que restrinja el engaño continuo al que estamos sometidos, y que exija responsabilidades a los que se han beneficiado económicamente de los desastres ecológicos como la contaminación de los ríos y los mares por parte de la industria.

Ambos temas: producción y consumo se pueden replantear y desarrollar un proceso retroalimentado eficiente y reciclable para empezar a hablar de sostenibilidad, aunque es difícil pensar en el reciclado de las corporaciones —automóvil-petrolera-infraestructura viaria—, no es imposible, y la tecnología global puede cambiar en pocos años hacia un transporte más racionalizado.

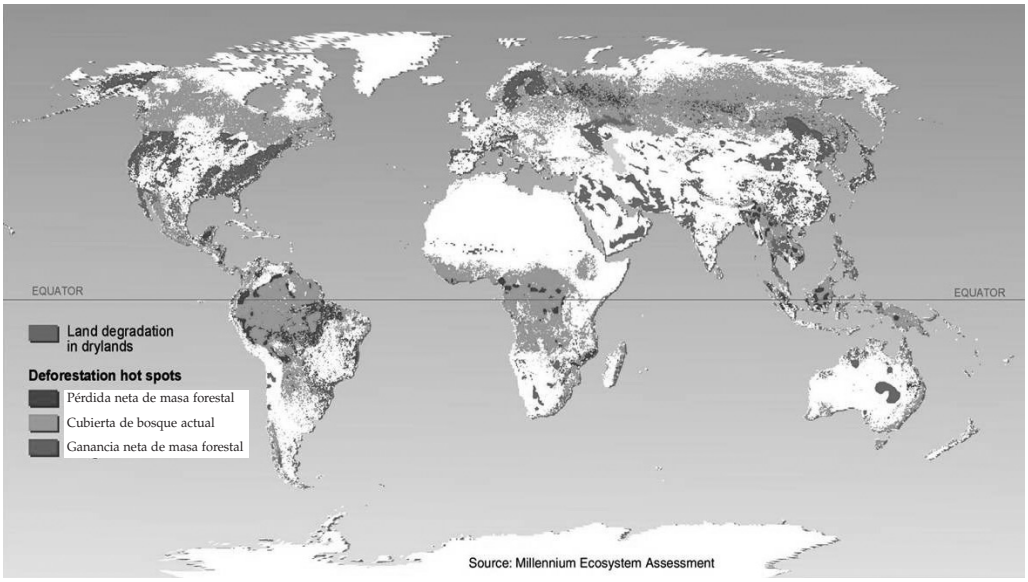
Pero con ello sólo salvaríamos la mitad del problema (el problema que genera cada individuo hacia el medio natural), puesto que la otra mitad (el problema del conjunto de la sociedad y el sistema en el que está metida) es la

necesidad de desplazamiento y transporte debido a la gran concentración de población en áreas desertizadas a causa del asfalto y el cemento, a causa de sobreexplotaciones, guerras, falta de agua, deforestación…

Como veíamos en el apartado de los escenarios de futuro reduciendo el consumo y regulando la polución y por consiguiente la polución aún nos quedan un par de temas pendientes, que no tienen que ver con el «desarrollismo» de la era industrial, sino con el mismísimo proceso de evolución de la especie como parásita y depredadora del planeta.

El éxito de la especie humana es tal que puede desertizar el planeta y por tanto el gran reto es el de la racionalización de las zonas urbanas y de la densidad de población para introducir el campo y el bosque en ellas, permitir que la huerta esté cerca de la vivienda, y por lo tanto los campos y pastos de la agroindustria den paso a la regeneración de los bosques y estos consigan tal vigor que puedan reciclar los desiertos en las sabanas que eran anteriormente.

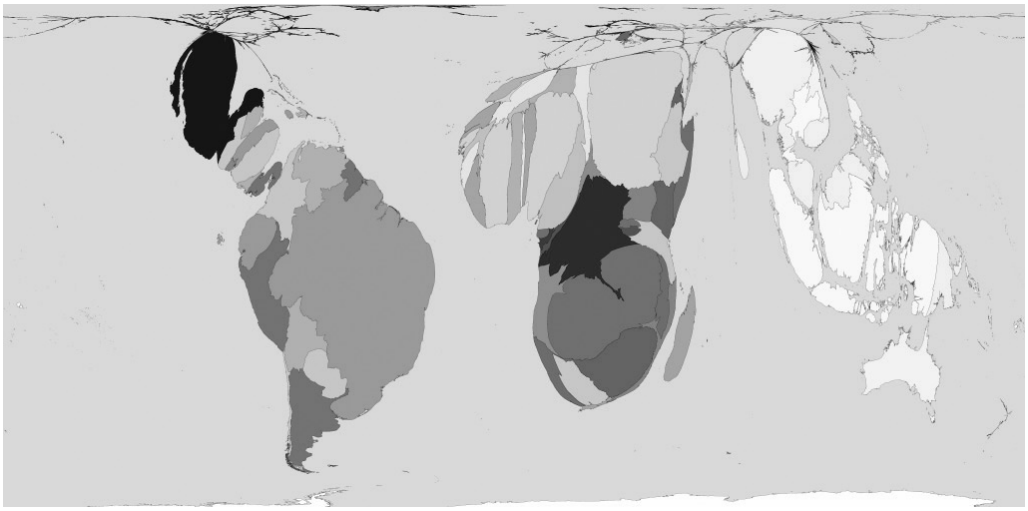
Mapa de procesos forestales globales



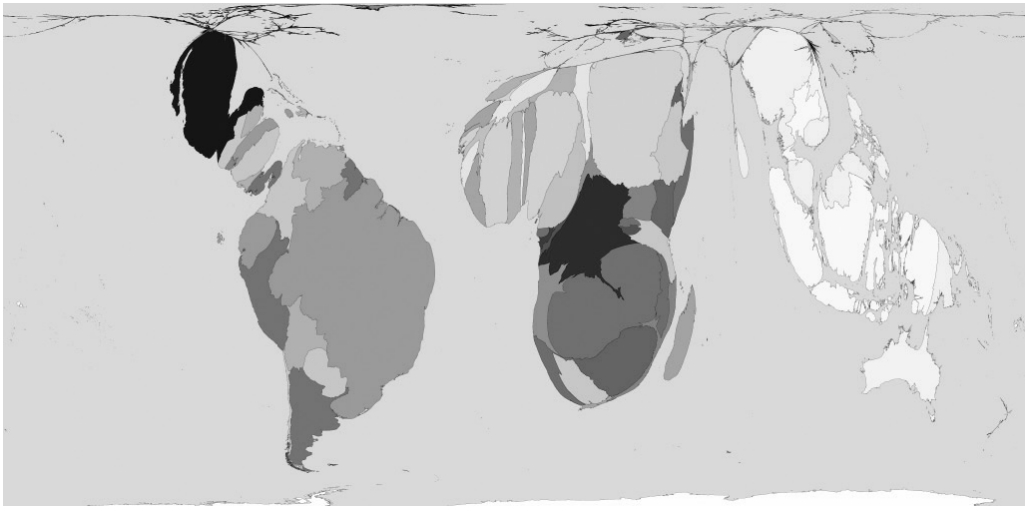
** Gráficos: www.millenniumassessment.org.*

Estos desastres globales como veréis son las dos caras del mismo problema: mejor nivel de vida en el hemisferio norte genera deforestación en el hemisferio sur. Mejor educación en el hemisferio norte genera migración y guerras en el hemisferio sur…

Mapamundi con las superficies de los países relativas a la pérdida de bosques



Mapamundi con las superficies de los países relativas a la huella ecológica



** Gráficos: www.worldmapper.org*

10 PROPUESTAS DE VÍAS DE DESARROLLO

Todas las problemáticas expuestas llevan años ya sobre la mesa, no son nuevas, ¿os he descubierto alguna?

La cuestión no son las problemáticas sino las soluciones. Se han propuesto muchas y se siguen proponiendo desde los mas variados ámbitos locales o internacionales. Y se siguen proponiendo más, al comprobar una y otra vez el fracaso del penúltimo intento, pero eso no nos parará, evidentemente la humanidad es así.

Sin embargo el «problema en el sistema» se ha generado a través de la evolución de las civicilizaciones y por tanto es lógico que tardemos algunas generaciones en resolverlo.

Hay un par de factores importantes que han dado el cambio definitivo al rumbo destructor que venía practicando la humanidad:

- El primero es un hecho puntual que se dio en diciembre de 1968, cuando por primera vez en su historia los seres humanos vieron la foto de nuestro planeta completo, flotando, en la oscuridad, azul… desde el espacio sideral. Esa imagen marcó un antes y un después: la conciencia de que el planeta es uno, de que no hay fronteras, de que sobre todo se ven océanos, bosques y desiertos. La foto que nos concienció de Gaia.
- El otro hecho es, al contrario, desde la cotidianeidad, la pedagogía del concepto de ecosistema, que ahora todos comprendemos, y podemos reconocer a nuestro alrededor, y complementa, a nuestra escala natural, lo que se ve en la foto del planeta. Es decir la toma de conciencia de que estamos implicados, formamos parte natural de algo más grande donde están todos los demás seres vivos.

Estos dos elementos simplemente no existían para la mayoría de nuestros padres, y por tanto somos las primeras generaciones que nos hacemos conscientes sin poder eludir la responsabilidad.

En resumen hay 4 ejes principales de evolución:

Dos regionales y dos internacionales, dos proactivos y dos reactivos:

	Globalista	Regionalista	
Proactivo	Hightech - Biotech - Políticas de super conexión tecnológica - Libre mercado	Ecoaldeas - Políticas locales hacia el medioambiente - bioregionalismo - endogamia cultural	Probar nuevas propuestas
Reactivo	Agenda 21 - Políticas financieras - Corporativismo	Cultura slow - Transition-towns - Lowtech - Proteccionismo – Políticas hacia la comunidad	Mejorar lo que tenemos
	«Ideología» ONU - UNESCO	«Ideología» ONG	

Seguramente ninguna de ellas va a ser factible de una forma pura y contundente sobre las demás, sino que seguramente acabará siendo una mezcla balanceada entre les cuatro vías posibles, dado que en función de lo grave de la crisis medioambiental deberemos aplicar medidas a más corto o largo plazo. Con políticas más restrictivas o más abiertas según los recursos locales de que se disponga, tanto materiales como de capacidades profesionales.

Todas ellas además son en sí imperfectas porque pueden caer en su propia versión pervertida endogámicamente hacia el proteccionismo, el corporativismo o la liquidación de les reglas civiles con la excusa del libre comercio y «del todo vale».

Desde mi punto de vista, independientemente de la dirección hacia donde se decante la humanidad en general y las diferentes culturas planetarias en concreto, deberemos reconocer los límites del planeta, tanto globalmente como particularmente, en cada uno de los recursos naturales que aprovechamos en cada ecosistema diferente.

Debemos replantear los términos conceptuales a introducir en los discursos pedagógicos, en los planes y programas de la administración, y en los proyectos empresariales y de infraestructuras:

- Correspondencia huella ecológica versus capacidad de carga del territorio.
- Creación de espacios ciudad-campo-bosque-agua.
- Limpieza conceptual en el lenguaje y en los procesos de formación y conocimiento de la cultura: —Capacidad Cognitiva Coherente—, para mantener un diálogo ético sobre el futuro común.
- Correspondencia dimensión física del territorio —huella ecológica— versus dimensión social del territorio —capacidad cognitiva coherente—.

Para ello deberíamos tener estudiado y contabilizado en cada una de nuestras regiones, ciudades y culturas los siguientes índices.

- Los límites del espacio compartido con toda la biodiversidad con iguales derechos.
- Los límites de la capacidad de producción de las tierras fértiles.
- Los límites en la dimensión de las comunidades humanas para su gobierno.
- Los límites físicos sobre el conocimiento cotidiano de la realidad ciudadana y regional que permiten la participación igualitaria.

El desarrollo de la especie humana se ha dado gracias a su capacidad de reflexión y empatía, es decir su capacidad para la toma de conciencia sobre las cosas, del propio ser humano, del universo y en consecuencia de las mil preguntas que surgen una tras otra en la búsqueda de un significado de la vida.

Los procesos por los cuales los recursos naturales se transforman en productos de consumo en las grandes ciudades están tan lejos de los ciudadanos que simplemente los ignoran. Esta distancia, entre otros, es uno de los factores neurolingüísticos más simples con los que el «desarrollo» ha podido obviar la contabilidad real (el desconocimiento, la inconsciencia,) de la producción de las cosechas transformándola en la contabilidad ficticia y virtual de las bolsas de acciones financieras. Y estas: las crisis de la ficción harán que despertemos a la realidad de la contabilidad basada en la energía, el tiempo y el espacio.

11 BIBLIOGRAFÍA

BORJA, J. Y CASTELLS, M. *Local y Global. La gestión de las ciudades en la era de la información.* Madrid: Taurus; Santillana; UNCHS, 1997.

BRUNDTLAND, G. H. *Informe sobre Mediambient i Desenvolupament. Nuestro futuro común*. Nacions Unides, 1987

FAEHRE, D. *Vida alternativa en España*. Tarragona.

FRADIER, G. *En torno a la calidad de la vida*. Lausana; Suiza: UNESCO, 1976.

GOODLAND, R.; DALY, H.; EL SERAFY, S. Y VON DROSTE, B. (eds.). *Medio ambiente y desarrollo sostenible. Más allá del Informe Brundtland.* Madrid: Trotta, 1997.

MAX-NEEF, M. *Desarrollo a escala Humana*. Montevideo: Icaria, 1994.

MCCAMANT, K.; DURRET, C. *Ten Speed press.* Berkeley (California): Airlift Books UK, 1994.

MINTZ, F. *La autogestión en la España revolucionaria.* Madrid: La Piqueta, 1977.

MYERS, N.; PEARSON, J.; RAMI UMA; WESTLAKE, M. *El atlas de la gestión planetaria.* Madrid: Blume, 1987.

VALERO, E. *La legislación europea del medio-ambiente.* Madrid: Colex, 1991.

VILANOVA, R.; VILANOVA E. *Las Otras Empresas.* Madrid: Talasa.

VV.AA. *Agenda 21 ¿Sostenible?* Terrassa: 2002.

VV.AA. *Colectivo Malahierba, UCM Colectividades y Ocupación Rural*. Madrid: Traficantes de sueños, 1996.

VV.AA. *Diggers & Dreamers.* BCM Edge, London, WC1N 3XX, Reino Unido, U.K, 1990.

VV.AA. *Ecología o Barbarie*, Monogràfic. Pamiela, Pamplona. Castelldefels, 1993.

VV.AA. *Els tractats del forum internacional d'organitzacions no governamentals*. Alternativa Verda, Unesco Cat., Colegi Biolegs, Depana, Integral, Interacción, Rio de Janeio 1992 UNESCO, Depana, Integral, Intermón Barcelona, 1993.

VV.AA. *Eurotopia.* Ökodorf-Buchversand, Dorfstrasse4, D-29416 Grob Chüden, Alemania: 1999.

VV.AA. *Global Eco-villages in Europe.* Global Eco-village Network, Secretariat, Skyumvej 101, DK-7752, Snedsted, Dinamarca: 1999.

VV.AA. *Sri Aurobindo Ashram press*. Pondicherry, 1998.

VV.AA. *Vida en comunidad*, Monogràfic. Barcelona: Integral.

La Carta de la Tierra: instrumento para la educación en desarrollo sostenible

María del Pinar Merino Martín

Escritora. Psicoterapeuta. Experta en técnicas de comunicación y dinámica grupal. Miembro de la Fundación Valores, responsable de la creación y diseño de proyectos en las áreas de Educación y Economía y Empresa para educación en Valores y Sostenibilidad.

Sumario

1. ¿Qué es la Carta de la Tierra? **2.** El arte de educar en el siglo XXI. **3.** Casos de estudio sobre la Carta de la Tierra y la Educación para el Desarrollo Sostenible. Directrices, visión y proceso para su desarrollo. **4.** Referencias bibliográficas.

RESUMEN

En el Decenio de la Educación Sostenible, del 2005 a 2014 (DEDS), propuesto por las Naciones Unidas, se ha presentado como herramienta de trabajo para favorecer la educación en valores y sostenibilidad un documento generado por la UNESCO y ratificado por la ONU en el año 2000: La Carta de la Tierra.

Los principios de la Carta de la Tierra son una síntesis de exhaustivas consultas internacionales llevadas a cabo durante casi una década. El documento constata que los derechos humanos, el desarrollo equitativo, la protección medioambiental y la paz son interdependientes en el mundo que hoy vivimos.

En él se reconoce el papel fundamental que la educación juega para dar forma a los valores humanos; se afirma el papel crítico que los maestros tienen en este proceso; se reconoce que las nuevas iniciativas educativas pueden tener éxito si las personas implicadas se comprometen en un proceso en el que la experiencia, la reflexión, el análisis crítico, la tolerancia, la cooperación, la compasión y el respeto se fomenten y se desarrollen.

Palabras clave:

Carta de la Tierra, educación en valores, medioambiente, estrategias pedagógicas.

ABSTRACT

During the UN Decade of Education for Sustainable Development, from 2005 to 2014, a document generated by UNESCO and ratified by the UN in 2000 was presented as a working tool to foster education in values and sustainability: The Earth Charter.

The principles of the Earth Charter are a summary of thorough international research conducted during almost an entire decade. The document shows that human rights, fair development, environmental protection and peace are interdependent in today's world.

The Charter recognises the fundamental role of education in configuring human values; it confirms the pivotal role of teachers in this process; and it recognises that new educational initiatives can succeed if the people involved are committed to a process in which experience, reflection, critical analysis, tolerance, cooperation, compassion and respect are fostered and developed.

Key words:

Earth Charter, Education in values, Environment, Pedagogical strategies.

1 ¿QUÉ ES LA CARTA DE LA TIERRA?

La Carta de la Tierra (cuyo texto completo se puede consultar en www.fundacionvalores.es y www.earthcharter.org) es una declaración de principios fundamentales para la construcción de una sociedad global en el Siglo XXI, que sea justa, sostenible y pacífica.

Se trata de un documento que, impulsado por la sociedad civil, se intentó gestar en la Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro, en el año 1992, pero que por diversas circunstancias quedó pendiente de mayor maduración. Dos años después, gracias al empeño decidido de ciertas personalidades muy relevantes del panorama internacional (como Mikhail Gorbachev, Presidente de Cruz Verde Internacional, o Maurice F. Strong, Secretario General de la Cumbre de la Tierra y Presidente del Consejo de la Tierra y D. Federico Mayor Zaragoza, Director General de la UNESCO en el momento de la gestación de la Carta de la Tierra), se relanzó el proceso, y después de un periodo de varios años de consultas y debates en los más diversos foros (instituciones, agentes locales, personalidades relevantes de todos los ámbitos sociales, grupos de base, organizaciones no gubernamentales...) se llegó a la versión final de la Carta de la Tierra, que fue aprobada por la Comisión en la reunión celebrada en las oficinas centrales de la Organización de las Naciones Unidas para la educación, la ciencia y la cultura (UNESCO) en París en marzo del año 2000. El lanzamiento oficial de la Carta de la Tierra tuvo lugar en el Palacio de la Paz en La Haya el 29 de junio del año 2000.

En octubre de 2003, contando, entre otros países, con el apoyo de España, la UNESCO resolvió «***Reconocer que la Carta de la Tierra constituye una importante referencia ética para el desarrollo sostenible, y manifestar su apoyo al contenido de dicha Carta».***

Y por ello, en el seno del «Decenio de las Naciones Unidas para la Educación con miras al Desarrollo Sostenible (2005-2014)», aprobado en diciembre de 2002 por la Asamblea general de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), en abril de 2005 la Carta de la Tierra ha sido incorporada en el Proyecto de Aplicación Internacional del Decenio de las Naciones Unidas de la

Educación para el Desarrollo Sostenible (EDS), como instrumento educativo de incalculable valor.

No existe ningún documento generado en la historia de la humanidad que sea más democrático que éste, pues lo respalda el mayor proceso consultivo, a todos los niveles, jamás conocido. Ya de por sí, esto es una cualidad que le concede una naturaleza muy trascendente, que potencia aún más su relevancia específica, derivada del hecho de que se asienta como un tercer pilar del desarrollo sostenible. En efecto, junto a la Carta de las Naciones Unidas (que regula las relaciones entre estados) y la Declaración Universal de los Derechos Humanos (que reglamenta las relaciones entre estados e individuos), la Carta de la Tierra es un tercer documento esencial, destinado a regular las relaciones entre los estados, los individuos y la naturaleza.

La «Fundación Valores» es una entidad afiliada a la Iniciativa de la Carta de la Tierra, dedicada a difundir y poner en práctica desde España el contenido de la Carta de la Tierra.

2 EL ARTE DE EDUCAR EN EL SIGLO XXI

«Los 60 millones de docentes del mundo, gracias a las muchas horas lectivas durante las cuales están en contacto con los niños/las, contribuyen a forjar los conocimientos y las concepciones del mundo de millones de alumnos/as. Si los docentes en formación o en servicio aprenden, no sólo a integrar los valores relativos a la EDUCACIÓN PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE en los planes de estudios, sino también a utilizar las técnicas pedagógicas que van asociadas a una enseñanza de calidad, la generación venidera será capaz de formar un mundo más sostenible»

Esa frase forma parte de la declaración de la UNESCO en la que se acuerda que el periodo comprendido entre los años 2005 y 2014 se señala como la DÉCADA DE LA EDUCACIÓN PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE (DEDS).

El panorama con el que nos encontramos en los arranques del siglo XXI no puede ser más desolador: la complejidad de los problemas sociales, medioambientales, ecológicos y humanos; la dimensión de las pandemias y de los desastres naturales; la gran cantidad de conflictos bélicos que asolan nuestros pueblos; la amenaza del terrorismo; la sensación creciente de inseguridad; las oleadas migratorias; la tremenda interrelación que existe entre todos los pueblos y la idea —cada vez más aceptada— de que los actos de una persona pue-

den afectar a la vida de los demás, no sólo a nivel local sino global… son sólo algunas de las dificultades que nos muestran los medios de comunicación.

Todo ello ha llevado a diferentes comisiones de la ONU a buscar el modo de provocar un cambio social de proporciones planetarias, una auténtica revolución. Para ello era necesario encontrar una «fuerza» que estuviera organizada y con presencia en todo el mundo. A priori se consideraron dos: los ejércitos y los educadores. La primera —por razones evidentes— fue inmediatamente desechada, mientras se iba imponiendo la idea de devolver a la educación el papel fundamental que ha tenido históricamente: ***contribuir al avance permanente de la humanidad mediante la enseñanza de unos conocimientos, unas técnicas, un lenguaje, unos códigos de conducta y sobre todo un sistema de valores que permitan la incorporación de los niños y jóvenes a la sociedad.***

La historia nos dice que dependiendo de cómo se eduque en la infancia y la adolescencia dependerá el tipo de persona que se será de adulto y como consecuencia de la sociedad de la que formará parte en el futuro. Con esta conciencia se acordó que la tarea de promover ese gran cambio social sin precedentes debía arrancar en sus primeras etapas de ese «ejercito de docentes». Y es que, en cualquier lugar del mundo, en el más apartado rincón, en la más pequeña aldea» a esos docentes en programas de aplicación local se conseguiría incidir en las generaciones del futuro.

Con este objetivo se están poniendo en marcha proyectos sobre educación en valores que buscan formar primero a los docentes en una nueva filosofía de vida y una cultura más universal que nos permita afrontar los retos que la sociedad actual nos plantea, y que dé respuesta a las inquietudes y necesidades de los seres humanos del siglo XXI, el que se ha dado en llamar «el siglo de la gente» como asevera D. Federico Mayor Zaragoza.

2.1. Los primeros proyectos en marcha

Hay una primera fase de sensibilización en la que a través de todos los medios posibles, tanto los estamentos oficiales (Ministerio de Educación, Consejerías, Concejalías…) como las iniciativas privadas (Fundaciones, ONG, asociaciones sociales y sindicales…) se informa a los ciudadanos para que tomen conciencia de la magnitud de los problemas a los que nos enfrentamos. Las campañas sobre medio-ambiente y ecología, sobre consumo ético y responsable, apoyo a la interculturalidad, etc. son algunos ejemplos de ello.

En cuanto a la Educación, la Fundación Valores está participando de forma muy activa en un programa para formar a formadores en Educación en Valores, en Desarrollo Sostenible, en Educación Ambiental para sembrar una cultura de Paz. Nuestra herramienta de trabajo básica es «La Carta de la Tierra», que ha sido declarada como elemento fundamental para trabajar en todas las etapas educativas durante la DEDS.

El reto es grande pues no sólo se trata de trabajar con los docentes en la escuela sino de intentar que las familias participen también de los programas que se pongan en marcha y que se desarrollen —en la medida de lo posible— de forma coordinada. Es fundamental la participación de las familias sobre todo en lo que respecta al mundo de los valores, las creencias, las actitudes…

Tendemos a fijar normas y reglas cada vez más estrictas que garanticen la convivencia creyendo que esa es la única solución; sin embargo y tal como dijo una maestra de educación infantil con muchos años de experiencia en uno de nuestros talleres: *«Si tuviéramos integrados los valores no necesitaríamos marcar tantas normas».*

2.2. El reto de la transformación comienza por uno mismo

La revolución social que se está gestando y que decantará la transformación de los paradigmas y estructuras que se han quedado obsoletos, pasa por el cambio personal. Así, el primer paso debe darlo el propio maestro. Educar en valores universales requiere, de forma ineludible, que estos sean asumidos, integrados y vividos por el docente. Los valores no son «contenidos», ni se trata de una materia más a incorporar en el currículo escolar, sino que deben formar parte de toda la actividad docente, deben estar presentes en cada asignatura de forma transversal, impregnando todas las materias y las relaciones, para conformar el substrato donde germinen las nuevas actitudes.

El docente se verá, así, en la coyuntura de revisar la escala de valores que rige su vida, enfrentándose a ellos para actualizarlos y descartar patrones, actitudes o modelos que quizá se hayan quedado viejos y ya no sirvan.

Los nuevos tiempos, la complejidad de nuestro mundo hoy, la interdependencia que existe entre unos y otros y la incidencia de las nuevas tecnologías de la información obliga a los seres humanos a rediseñar nuestro mapa interior y a reorientar nuestra brújula hacia una dirección más acorde que nos lleve por los caminos de la cooperación y la solidaridad frente a la competitividad y el individualismo en el que vivimos, de la educación por la paz, el diálogo y la participación frente a la violencia y el autoritarismo, del respeto a la

naturaleza y el cuidado de la vida frente a la explotación sin medida de los recursos, y en definitiva, del surgimiento de una cultura de paz que permita el desarrollo de todos los pueblos.

Todos los seres humanos, pero el maestro de manera especial por el papel que juega en la sociedad, tendrá que preguntarse: «*¿Dónde estoy posicionado?*», «*¿desde dónde les hablo a mis alumnos?*», «*¿qué les estoy transmitiendo?*», «*¿cómo influye mi "manera de ser" en la formación de la personalidad de esos niños?*».

2.3. Son tan solo 5 horas

En el trabajo con los maestros de escuelas infantiles y de primaria, que desarrollamos en la Fundación Valores desde el año 2005, me encontré un día con el siguiente argumento: «*Sí, todo eso está muy bien, pero nosotros, los maestros, estamos con los niños solo 5 horas, las otras 19 están por ahí, recibiendo otras informaciones, otros estímulos, otros valores que a lo mejor son contrapuestos con los que aprenden en la escuela*».

Y aquel maestro tenía razón, los niños aprenden de muchos contextos: familia, medios de comunicación, relaciones interpersonales, instituciones... Y es verdad que esos otros ámbitos a veces defienden valores distintos a los que aprenden en la escuela. Sin embargo, al reflexionar sobre el tema nos damos cuenta de lo siguiente: «*¿Quién dedica 5 horas seguidas y con plena atención al niño, aparte de su maestro?*» Nadie, las encuestas nos dicen que esas horas están cubiertas por la televisión, los videojuegos, la soledad, la falta de juegos o actividades con otros niños…

Así pues, esas 5 horas de docencia se convierten en fundamentales para que el docente persiga el objetivo fundamental de la educación: **acompañar a las personas a lo largo de su vida para que desarrollen sus capacidades intelectuales, físicas, afectivas y espirituales.**

Hoy más que nunca se hace necesario que los niños y jóvenes de todo el mundo desarrollen actitudes que les permitan participar de forma consciente, responsable y autónoma en la gestión de su propia vida, en su integración en la sociedad y en su responsabilidad hacia la naturaleza viviendo en armonía y fraternidad con los demás ciudadanos.

2.4. Nuevas estrategias pedagógicas

Vivimos momentos en los que se hace necesario romper los viejos moldes y acercarnos a una nueva pedagogía que ayude a interrelacionar las distintas ma-

terias, que recoja los distintos contextos en los que se mueven los alumnos para que lo que aprenden no esté desconectado de lo que viven en sus casas o en sus barrios. La escuela deberá formar parte de su mundo convirtiéndose en la aguja imantada que sea referente en su desarrollo integral como ser humano.

Los nuevos tiempos requieren nuevas formas, la innovación en los modelos, el desarrollo del pensamiento crítico, el reconocimiento del papel de la escuela en la educación de los valores que sostienen a la sociedad. El reconocimiento de que educar es algo más que enseñar nos llevará a abrirnos a estrategias educativas heterogéneas, de vanguardia, recogiendo técnicas de otras disciplinas, incorporando los nuevos avances dentro del campo de la psicología, aplicando técnicas que activen en el otro la capacidad de aprender, la curiosidad, el interés, la emoción. Así, técnicas de relajación, de meditación, de visualización, de proyección de imágenes… que ayuden a explorar las capacidades creativas. Disciplinas como el zen o el yoga, la utilización de la música, la dramatización, los juegos, los cuentos, las canciones, los debates, la gestión de los conflictos, el aprendizaje en red de forma que los conocimientos «resuenen» en el otro, la idea del aprendizaje de por vida, el desactivar los roles prefijados de maestro y alumno y sobre todo atender al *«cómo»* más que al *«qué»* se enseña.

Tal vez serán los niños y los jóvenes los que impulsen la revolución, tal vez cuando ellos hayan asumido esos nuevos valores serán los que presionen a las instituciones para provocar los cambios que necesitamos… tal vez cuando esos niños y jóvenes con la fuerza de sus ideales y sus capacidades lleguen a adultos harán realidad lo que hoy para nosotros es sólo una creencia, o un sueño: **que un mundo mejor es posible.**

3 CASOS DE ESTUDIO SOBRE LA CARTA DE LA TIERRA Y LA EDUCACIÓN PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE. DIRECTRICES, VISIÓN Y PROCESO PARA SU DESARROLLO

Los valores universales forman un substrato donde se asientan principios éticos profundos comunes a todos los seres humanos de la Tierra independientemente de su cultura, sus creencias religiosas, su nacionalidad, el color de su piel, su sexo, etc.

Los valores esenciales respetan la dignidad humana, afirman la vida y son coherentes con las principales culturas de todo el mundo.

En el Decenio de la Educación Sostenible, del 2005 a 2014, propuesto por las Naciones Unidas, se ha presentado como herramienta de trabajo para fa-

vorecer la educación en valores un documento generado por la sociedad civil y ratificado por la UNESCO: La Carta de la Tierra.

Los principios de la Carta de la Tierra son una síntesis de exhaustivas consultas internacionales llevadas a cabo durante casi una década. Este documento reconoce que los derechos humanos, el desarrollo humano equitativo, la protección medioambiental y la paz son interdependientes en el mundo que hoy vivimos.

En él se reconoce el papel fundamental que la educación juega para dar forma a los valores humanos; se afirma el papel crítico que los maestros tienen en este proceso; se reconoce que las nuevas iniciativas educativas pueden tener éxito si las personas implicadas se comprometen en un proceso en el que la experiencia, la reflexión, el análisis crítico, la tolerancia, la cooperación, la compasión y el respeto se fomenten y se desarrollen.

3.1. Descripción de la experiencia

La Fundación Valores ha diseñado y puesto en marcha cursos y talleres de formación de formadores para trabajar en dos vertientes: la Educación en Valores Universales y la Educación Ambiental, utilizando como herramienta educativa la Carta de la Tierra dentro de la Década de la Educación para el Desarrollo Sostenible.

El objetivo prioritario para nosotros, a la hora de impartir estos cursos, es que la Carta de la Tierra no pase a la historia como un documento más donde se recogen unas hermosas intenciones, sino que se convierta en una herramienta de crecimiento para el ser humano y que favorezca procesos de transformación personal que constituyan el tejido embrionario donde se asienten las bases de una nueva sociedad más justa, sostenible y pacífica.

Nuestra actividad se desarrolla en dos áreas complementarias: la divulgación y la formación. Dentro del apartado de divulgación hemos puesto en marcha un congreso anual: **Proyectos y Utopias para un Mundo Mejor,** que durante el año 2008 ha contado con su 4ª Edición. Y también varios encuentros de trabajo específicos: **Encuentro Ibérico de la Carta de la Tierra para la Educación y el Desarrollo Sostenible**, de carácter también anual, Mesa de Trabajo de Educación y Sostenibilidad, participación en el CONAMA (Congreso Nacional de Medio Ambiente), conferencias y seminarios en distintas comunidades autónomas, y colaboración en distintos eventos centrados en los tres pilares interconectados que implican al Desarrollo Sostenible: los problemas sociales, los problemas económicos y los problemas medio-ambientales.

En cuanto al área de formación se han desarrollado varios proyectos:

I. Talleres y proyectos para trabajar la Educacion en Valores desde la infancia: «LA CARTA DE LA TIERRA DENTRO DE LA DEDS».

¿Dónde se está llevando a cabo? El primer taller piloto se impartió en Elche (Alicante-España), y después en Sevilla, Granada, Madrid y Barcelona. Dirigido a Centros de Formación de Profesores.

Objetivo: Dar a conocer la C.T. como una herramienta útil para desarrollar una educación en valores universales (objetivo prioritario del Ministerio de Educación de España para la década).

Periodo: Desde Noviembre 2006 a lo largo de los cursos escolares 2006-2007 y 2007-2008.

Talleres intensivos de 40 horas de duración, que se desarrollaron en varios fines de semana. Se dividen en dos fases:

1ª. Fase: **Sensibilización:** Dar a conocer la C.T. e implicar a la persona, especialmente al docente, como agente transformador en la búsqueda de un mundo mejor.

2ª. Fase: **Aplicación** y puesta en marcha de proyectos en las diferentes escuelas de los participantes.

Población afectada: Docentes de Educación Infantil, Primaria y Secundaria, directores de centros, representantes de las Asociaciones de Madres y Padres de Alumnos (AMPAS) y agentes sociales de cada comunidad autónoma. Es una experiencia innovadora que reúne a representantes de la comunidad escolar y municipal. **Beneficiarios directos: 120 personas** (asistentes a los talleres). **Beneficiarios indirectos:** los alumnos de los docentes participantes, estimados alrededor de **2.000 alumnos.**

Organización: A cargo de la Fundación Valores en colaboración con los Centros de Formación de Profesores. El taller de formadores fue impartido por María Pinar Merino, responsable del área de Educación de la Fundación Valores.

Actividades e impacto: Una vez completada la formación se generó en cada ciudad un GRUPO DE TRABAJO que se responsabilizó de generar acciones de difusión entre la comunidad escolar, centralización de materiales, asistencia, consultoría, etc.

Esta experiencia es un modelo que proporcionó resultados muy amplios al abarcar a todo el alumnado de los distintos centros educativos a través de las

iniciativas generadas por los maestros y directores participantes, con lo que se pudo abarcar zonas geográficas extensas dentro de las distintas provincias.

Cada docente propuso en el claustro de profesores y en el consejo escolar de su centro educativo que la Carta de la Tierra no fuese considerada como una asignatura o actividad más, sino como un tema transversal que impregnara a todas las disciplinas. A partir del material trabajado en el taller de «Formación de Formadores» se desarrollaron actividades atendiendo a todas las áreas (creativas, técnicas, científicas, deportivas, etc.)

II. Talleres de Educación Ambiental: «LA EDUCACIÓN EN VALORES UNIVERSALES. LA CARTA DE LA TIERRA Y LA DEDS».

¿Dónde se está llevando a cabo? La formación se llevó a cabo en **dos colegios seleccionados en un municipio de la Comunidad de Madrid: El Colegio Miguel Hernández (140 alumnos) y el Colegio Ramón y Cajál (268 alumnos) de Torrejón de Ardoz.** Los colegios seleccionados tenían características especiales (participación en el Programa de Integración de Deficientes Psíquicos, calificados como centros de carácter prioritario por el nivel económico y social bajo, población inmigrante, minorías étnicas, población gitana, etc.)

Objetivo: Dar a conocer la C.T. a todo el claustro de cada uno de los colegios y ayudarles a generar ideas y proyectos para trabajar los 16 principios. La formación estaba dirigida a docentes de Educación Primaria e Infantil.

Periodo: Desde Diciembre 2006 a Abril 2007 (curso escolar 2006-2007) para continuar durante el curso 2007-2008. Talleres de 26 horas, impartidos a razón de 2 ó 4 horas semanales.

El curso taller se completó con horas de consultoría y asistencia para preparación de iniciativas y proyectos para el curso 2007-2008.

Se programaron, también, charlas para las familias de la zona para apoyar la labor de educación en la sostenibilidad que se llevaba a cabo en los centros con los alumnos/as. De esta manera se pretendía implicar a las familias y a la administración para apoyar los contenidos que estaban desarrollando los niños/as.

Población afectada: 40 Docentes de educación infantil y primaria, personal administrativo, representantes de las AMPAS, del Consejo Escolar. También asistió a todos los talleres un representante del Ayuntamiento de la Concejalía de Bienestar y Consumo.

La formación se completó con talleres de dos horas de duración para los **440 alumnos/as** de ambos colegios, lo que sirvió de ejemplo y motivación a los maestros/as que habían participado en el programa de formación. Los talleres infantiles tuvieron una gran acogida y posteriormente se hicieron extensivos a los niños/as de otros colegios del mismo municipio abarcando un número aproximado de **500 niños/as.**

Organización: A cargo de la Fundación Valores en colaboración con el Ayuntamiento de Torrejón de Ardoz. El taller de formadores fue impartido por María Pinar Merino, responsable del área de Educación de la Fundación Valores. Los talleres infantiles fueron impartidos por educadores sociales del municipio formados por la Fundación Valores.

Actividades e impacto: Esta experiencia se caracterizó por una mayor profundidad al trabajar en estrecho contacto con toda la comunidad educativa y se consiguió la implicación del Ayuntamiento a través de la Consejería de Consumo que apoyó acciones de difusión de los valores de la Carta de la Tierra con:

Exposición itinerante de la Carta de la Tierra (Sokka Gakai).

Jornadas de concienciación ciudadana con distintos actos aprovechando las fechas significativas propuestas por la ONU: Celebración del aniversario de la firma de los Derechos Humanos, Día mundial de la Paz, Día de la lucha contra la pobreza, Día de la Tierra, etc.

Jornadas interculturales (gastronomía, folklore, costumbres, cultura, música, talleres infantiles, etc.)

Estas actividades fueron promovidas por los Colegios y apoyadas por el Ayuntamiento.

Se generó un GRUPO DE TRABAJO conjunto con los dos colegios participantes para compartir proyectos y colaborar en acciones que tuvieran una mayor resonancia en el municipio. El Ayuntamiento ofreció sus instalaciones y apoyo logístico para que este grupo de trabajo mantuviera reuniones periódicas para seguir generando iniciativas a lo largo del curso escolar 2007-2008.

III. Talleres de formación de formadores: «LA CARTA DE LA TIERRA COMO VISIÓN DE FUTURO».

Desarrollados en Madrid, a lo largo de tres meses, y que convocó a diferentes agentes sociales para recibir formación específica y convertirse en «consultores» de la Carta de la Tierra.

La experiencia fue muy interesante porque se reunieron docentes (educación formal y no formal), empresarios, cooperantes, miembros de organizaciones no gubernamentales y fundaciones, amas de casa, profesionales de distintos ámbitos, etc... formando una amplia representación social, lo que supuso un enriquecimiento mutuo y la percepción de una visión más global.

La Fundación tiene como objetivo la convocatoria de estos talleres a partir de 2009 en Madrid, Cáceres, Granada y Alicante.

3.2. Aspectos metodológicos

El punto de partida es un cuestionario de revisión y evaluación del maestro para generar ámbitos de reflexión, análisis y debate en torno a las relaciones humanas, la realidad social, los retos interculturales, los roles asignados, la ecología, la paz, etc. Se trata de colocar al docente y al adulto en general ante una toma de consciencia de su propia escala de valores. Ejemplos de algunas preguntas de reflexión y autoconocimiento: *¿Qué cosas considero importantes? ¿Qué debería saber acerca de los valores? ¿Cuáles son los míos? ¿Cuáles espero hallar entre los demás? ¿Qué tienen que ver con mi conducta? ¿Cuántos valores necesita tener una persona? ¿Existe un mínimo de reglas de obligado cumplimiento? ¿Podemos considerar que algunas están superadas? ¿Qué otras son imprescindibles para una convivencia pacífica y humanitaria? ¿Cómo transmitiré los valores de modo que sean comprendidos por los niños/as?...*

A continuación se suceden las sesiones teóricas y prácticas: Exposición. Dinámicas. Ejercicios. Se trabaja siguiendo el modelo IDC (Información, Discusión, Creación) de una forma dinámica, cooperativa, lúdica y participativa, aportando cada uno su propia experiencia personal y profundizando en casos reales.

El curso es eminentemente práctico y está concebido para aprender-haciendo mediante planteamientos abiertos. Los conocimientos teóricos se consolidan mediante las dinámicas que se desarrollan en las sesiones, que buscan siempre la participación activa de los asistentes (conocimiento-acción-reflexión-acción).

El facilitador del curso/taller se sirve de múltiples estrategias y metodologías pedagógicas innovadoras (Danzas del Mundo, Juegos preparatorios, de apertura, de acción, creativos, de confianza mutua, de cooperación, de indagación, compenetración y afecto…), prácticas de respiración, meditación, visualización creativa, sintonización, silencio interior, programación neurolinguística, técnicas de comunicación y resolución de conflictos, debates, asambleas, culti-

var el sentido crítico, expresión artística (música, teatro, cuentos, dramatizaciones, roll-playing…)

Algunos objetivos:

- Dar a conocer los fundamentos y valores de la Carta de la Tierra de forma amena y participativa a todos los agentes de la comunidad educativa y social.
- Promover en los docentes la transformación personal que les faculte para poder realizar su labor educativa dentro de las nuevas estrategias pedagógicas aprendidas para propiciar en los estudiantes la formación integral de sus potencialidades individuales y sociales, que permitan su integración plena y satisfactoria al entorno, para lograr una mejor calidad de vida dentro del marco del desarrollo sostenible.
- Ayudarles a promover acciones educativas que conduzcan a la formación de actitudes y comportamientos, en los niños/as, basadas en el respeto hacia la naturaleza, los derechos humanos, la justicia económica y la cultura de paz.
- Integrar en el «Proyecto Anual del Centro» *la Educación en Valores* y *la Carta de la Tierra* como un eje transversal, reconociendo que es un instrumento idóneo para una formación orientada hacia la responsabilidad individual y colectiva, hacia la concepción del ser humano como parte del engranaje del planeta, hacia las relaciones que cultiven la tolerancia, el respeto y el cuidado entre los seres humanos y hacia el progreso ambiental, tecnológico y social responsable.
- Utilizar la Carta de la Tierra como una herramienta en la Educación para el Desarrollo Sostenible, que tiene como meta un mundo donde todos tengan la oportunidad de beneficiarse de una educación de calidad, aprender valores, actitudes y estilos de vida, necesarios para un futuro sostenible y llevar a cabo cambios positivos en la sociedad.
- Promover la capacidad de pensar globalmente y actuar localmente, en especial dentro del ámbito del consumo responsable y ético. Tomando consciencia del papel fundamental que el ser humano juega en la ecología planetaria.
- Sugerir actividades que permitan a los alumnos/as conocer y aplicar los valores y principios del desarrollo sostenible bajo el lema: Un mundo mejor es posible.

- Favorecer la creación de redes de intercambio de materiales e información entre los diferentes centros.
- Procurar la implicación de las distintas concejalías de la administración (juventud, consumo, sanidad, seguridad ciudadana, cultura, educación, deportes, mujer, bienestar social…).
- Potenciar en los docentes el modelo transformador (basado en la guía, acompañamiento, dirección y crecimiento para responder mejor a un modelo de personas acorde con las necesidades del siglo XXI). Frente al obsoleto modelo reproductor (basado en el adiestramiento y en capacitar a las personas para dar respuestas prefijadas por otras).
- Considerar la Educación en Valores como un proceso sistémico, interdisciplinario y constante, que trascienda el currículo formal e involucre a toda la comunidad escolar (docentes, directores, familias, comunidad, ayuntamiento, etc.).
- Reconocer que somos seres en continuo proceso de cambio. Aunque a veces las circunstancias que vivimos no se pueden controlar o modificar, al menos podemos cambiar nuestra actitud y a nosotros mismos, así como elegir aquellas acciones basadas en valores y principios que mejoren nuestra relación con el entorno. De esta manera jugamos indistintamente el papel de docentes y alumnos.

Pasos del proceso:

Concienciar. Conocer. Distinguir valores. Identificar actitudes. Participar.

3.3. Lecciones aprendidas

La primera observación fue el descubrimiento de que el colectivo de docentes atravesaba una profunda crisis (falta de reconocimiento social de su labor, fragmentación de las enseñanzas, interinidad, falta de apoyo de la administración, falta de apoyo de las familias de los alumnos/as, presiones del Ministerio de Educación para llevar a cabo el currículo de contenidos, cambios constantes en la Ley de Educación, descentralización de las competencias educativas a las comunidades autónomas…).

La segunda fue el reconocimiento por parte de los docentes de la crítica situación que atraviesa la sociedad y que se refleja absolutamente en el ámbito escolar (más de medio millón de alumnos/as extranjeros se incorporaron en el año académico 2005-2006, problemas de convivencia multicultural, crisis de valores, masificación en las aulas, fragmentación del currículo…).

En tercer lugar, los docentes reconocieron que no contaban con las herramientas o formación específica necesarias para dar respuesta a las necesidades de su labor diaria en el aula y al reto que les planteaban las nuevas situaciones.

Y por último la extraordinaria actitud y nivel de aceptación y a pesar de todo lo anterior, ya desde las primeras horas del taller los participantes, ya fueran docentes, padres o madres, mostraron una gran apertura hacia las nuevas metodologías; que vencido el primer momento de sorpresa se sumergieron en las dinámicas de participación, danzas, juegos, dramatizaciones, etc… con total entrega, entendiendo que todo lo que estaban vivenciando les sería de gran utilidad a la hora de ponerlo en práctica con los niños/as.

Un aprendizaje fundamental fue observar los resultados de los dos proyectos:

- Talleres realizados en Centros de Formación del Profesorado.
- Talleres realizados en Centros Educativos.

En el primer caso al trabajar con docentes de diferentes centros se conseguía una mayor difusión (porque el mensaje llegaba a tantos colegios como maestros participaban), pero la desventaja era que no se lograba una implicación completa de los colegios. El participante del taller no tenía —en ocasiones— la suficiente fuerza o convicción para involucrar a todo el claustro de profesores de su centro.

En el segundo caso el resultado era muy focalizado (sólo se trabajaba con un centro en cada taller) pero a cambio se conseguía una mayor profundización en la experiencia, ya que se implicaba a toda la comunidad escolar y en ocasiones al entorno social donde se ubicaba el centro.

Otro aprendizaje significativo fue encontrar el denominador común que tenían todos los participantes y que se podría enunciar como su preocupación por la situación actual y su deseo de dejar de ser espectadores y hacer algo para conseguir un mundo mejor.

Desde esa perspectiva el interlocutor pasa a ser simplemente una persona, independientemente de la labor que desempeñe, y el contenido de la Carta de la Tierra se puede expresar con toda la fuerza de su esencia. Así pues el mensaje va dirigido a la persona, a que viva la Carta de la Tierra como un proceso de transformación personal. Únicamente se trata de adaptar el lenguaje al colectivo al que nos estamos dirigiendo. En este sentido es muy eficaz la utilización de músicas, materiales audiovisuales, documentales, etc. ya que la lectura del documento se hace más ardua, los conceptos son más teóricos, en cambio las imágenes van dirigidas a nuestro mundo emocional y resulta más fácil movilizarnos a la acción.

3.4. Contribuciones a la EDS

El primer objetivo que era la toma de conciencia de los maestros y su implicación en la difusión y desarrollo de los principios de la Carta de la Tierra en su ámbito de actuación se ha conseguido. Se han generado multitud de proyectos abarcando desde los 3 a los 12 años con actividades muy diversas que cubren los cuatro grandes apartados de la C.T. y sus dieciséis principios.

Cada comunidad autónoma tiene sus propias características y su contexto particular, así los distintos proyectos generados en los diferentes colegios se adaptan a estas particularidades constituyendo un movimiento de innovación pedagógica muy rico.

El material es tan amplio que resulta imposible transcribirlo, pero parte de él está disponible en la página de la Fundación Valores **(www.fundacion valores.es).**

4 REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Visita la página web de la Carta de la Tierra: **www.earthcharter.org y** avala el documento.

Existe gran cantidad de materiales editados de libre disposición tanto en la página web de la Carta de la Tierra como en la de la **Fundación Valores www.fundacionvalores.es.**

Grandes retos para abordar la crisis del agua

Cristina Monge

Politóloga. Directora de Proyección Externa. Ecología y Desarrollo.
Correo electrónico: cristina.monge@ecodes.org

Sumario

1. El agua, algo más que un elemento. **2.** La crisis del agua como crisis de gobernabilidad. **3.** El cambio de paradigma en la gestión del agua. **4.** Nuevos actores,nuevos discursos: el caso de España. **5.** Grandes retos de futuro: Las demandas de las ONG en El Faro. **6.** Bibiografía.

RESUMEN

Este artículo pretende dibujar una panorámica general del momento en el que se encuentra la gestión del agua, pasando de un paradigma de dominación de la naturaleza a otro de la sostenibilidad, donde el agua es concebida como un activo ecosocial. A continuación, se pasa a describir los cambios que este nuevo paradigma comporta, con especial énfasis en la aparición de nuevos actores y nuevos discursos, para, desde ahí, abordar algunos de los grandes retos que existen en materia de agua a nivel internacional, partiendo de las demandas formuladas por las ONG en el Pabellón de Iniciativas Ciudadanas El Faro de la Expo Zaragoza 2008 dedicada al Agua y la Sostenibilidad.

Palabras clave:

Sostenibilidad, gestión ecosistémica del agua, Derecho Humano al agua, participación, transparencia, control social.

ABSTRACT

The purpose of this article is to describe the general outlook resulting from important changes in water management, characterised by a paradigm shift from domination of nature towards sustainability, where water is increasingly understood as an «ecosocial» asset. In addition, the article describes the changes resulting from this paradigm shift, especially the appearance of new institutional actors and new narratives. Finally, the article raises some big challenges in international water management, resulting from the proposals that came out of El Faro, the citizen initiatives pavillion in Expo Zaragoza 2008 about «Water and sustanibility».

Key words:

Sustainability, Ecosystematic water management, Human right to water, Involvement, transparency, Social control.

«Cada vez hay más ámbitos políticos (pensemos en las políticas del medio ambiente, la sanidad o la vivienda) en los que están condenados a la perplejidad o la ineficacia quienes actúan de manera autoritaria. La mayor parte de los problemas políticos a los que nos enfrentamos tienen un carácter transversal, lo que aumenta la necesidad de coordinación. La política podría entenderse como una "organización de las interdependencias" (Mayntz). Gestionar no equivale aquí a controlar, aunque en ocasiones será necesario intervenir para equilibrar relaciones de poder entre los grupos sociales o establecer determinadas prioridades.» (INNERARITY, Daniel. *El nuevo espacio público.* Madrid. Espasa Calpe, 2006).

1 EL AGUA, ALGO MÁS QUE UN ELEMENTO

«Miles han vivido sin amor, ni uno solo sin agua» (W.H. Auden, Lo primero es lo primero).

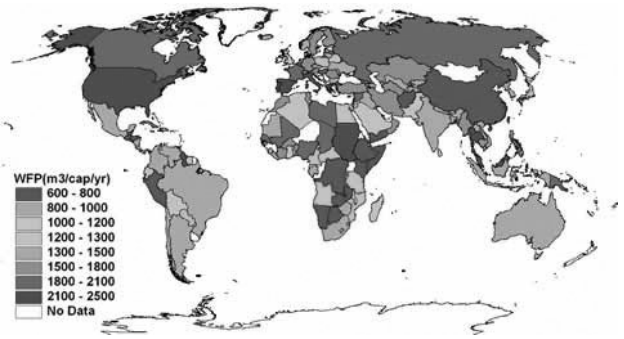
Los desafíos que presenta hoy la gestión del agua en todo el mundo son un buen ejemplo de cómo, a menudo, nuestros complejos sistemas institucionales, legales y de toma de decisiones han olvidado lo más obvio: la garantía de acceso a aquellos elementos que hacen posible la vida.

El agua y lo que ella provoca sólo puede ser entendido si se mira desde una perspectiva holística que permita no sólo comprender, sino también aprehender la complejidad que encierran los conflictos que genera. Y es que el agua es sustento base para la vida, es elemento imprescindible en la práctica totalidad de los procesos productivos, pero es también territorio, cultura e identidad, sin olvidar la sólida relación que existe entre el agua y las diferentes concepciones religiosas y espirituales. El agua es, por lo tanto, la base que sostiene las distintas dimensiones del ser humano. Javier Martínez Gil lo sintetiza así: «Por sus funciones de naturaleza, por sus prestaciones al ser humano, por sus connotaciones simbólicas, estéticas, lúdicas y emocionales, en nada puede ser comparada el agua a ningún otro recurso natural. Es nuestra gran singularidad cósmica, origen y sostén de toda manifestación de la vida. Es patrimonio de naturaleza. A través de los ríos, el agua es también legado histórico y referente de identidad de gentes, pueblos y comarcas. Ver fluir el agua es un valor en sí mismo, y en todas las culturas y religiones el agua ha sido sím-

bolo por antonomasia de pureza y fertilidad, cargada siempre de una rica significación teológica[1]».

2 LA CRISIS DEL AGUA COMO CRISIS DE GOBERNABILIDAD

Según indica el primer informe de Naciones Unidas sobre el Desarrollo de los Recursos Hídricos en el Mundo, en los próximos 20 años, la cantidad de agua disponible decrecerá un 30%[2]. Esta cifra hay que enmarcarla en el contexto actual, en el que 1.200 millones de personas no tienen acceso a agua potable y la cifra asciende a 2.400 millones si hablamos de falta de saneamiento. Como consecuencia de esta situación, las enfermedades relacionadas con la mala calidad del agua causan más de tres millones de muertes al año. Entre ellas, la diarrea provocada por beber agua en mal estado provoca 4.000 muertes diarias en los sectores más vulnerables, en concreto, entre los niños y niñas de los países más desfavorecidos.



Consumo de agua en el mundo en m^3 por habitante y año. Fuente: Waterfootprint.

Entre los factores de esta crisis, se apunta el crecimiento de la población y el aumento de la demanda de agua, así como la contaminación de los acuíferos y los efectos del cambio climático. En el último siglo la población mundial se ha triplicado y la extracción de agua se ha multiplicado por seis. Dos millones de toneladas de residuos se vierten al agua, contaminando así el agua, los ecosistemas y provocando enormes riesgos para la salud de las personas. De hecho, la mitad de la población de los países empobrecidos está expuesta a agua contaminada.

No es de extrañar, viendo estos datos, que la crisis del agua haya sido calificada como una crisis de gobernabilidad, ya que el principal problema no es la caren-

(1) MARTÍNEZ GIL,Fco. Javier. *La nueva cultura del agua en España*. Bilbao: BAKEAZ, 1997.
(2) NNUU. *Agua para todos – agua para la vida. Informe de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo de los Recursos Hídricos en el Mundo*, 2003.

cia de agua, sino la falta de acceso a agua limpia y segura. En un planeta donde las tres cuartas partes son agua, la dificultad no consiste en disponer del recurso, sino en contar con las infraestructuras adecuadas que permitan garantizarlo. Llama la atención que esta apreciación es compartida por actores muy distintos. Las más de 300 ONG que aglutinaba el Pabellón de Iniciativas Ciudadanas, El Faro, en la Expo Zaragoza 2008 dedicada al Agua y al Desarrollo Sostenible, afirman en el catálogo de su exposición: «Proporcionar acceso al agua potable y saneamiento a todo el mundo está a nuestro alcance: hay agua, dinero y sabemos cómo hacerlo. Lo que hace falta, entonces, es voluntad política[3]». Y Naciones Unidas dice algo muy semejante en su primer Informe sobre el Desarrollo de los Recursos Hídricos en el Mundo al afirmar que: «La mayor parte de lo aquí indicado no es complicado ni oneroso, pero requiere una reorientación política considerable. Las ventajas son tan importantes que es absolutamente indispensable encontrar la voluntad política adecuada para poner estas medidas en práctica»[4].

Voluntad política, por lo tanto, para encarar una crisis de gobernabilidad que señala la necesidad de articular mecanismos de participación y búsqueda de acuerdos entre los diferentes actores, lo que nos remite a la necesidad de encontrar un nuevo paradigma en la gestión del agua.

3 EL CAMBIO DE PARADIGMA EN LA GESTIÓN DEL AGUA

La crisis del agua, que forma parte de la cada vez más evidente crisis ambiental, plantea la necesidad de revisar nuestros paradigmas, nuestro marco de comprensión del mundo, de manera que seamos capaces de explicar la realidad y tengamos herramientas para abordar los nuevos retos.

Los problemas en la gestión del agua, tanto en el mundo desarrollado como en los países en vías de desarrollo, han evidenciado la necesidad de construir este nuevo paradigma, que bajo la denominación de «Nueva Cultura del Agua», intenta plantear una gestión del agua desde la sostenibilidad, con una visión ecosistémica que integre todas las facetas del agua. Pedro Arrojo lo explica así: «Es necesario cambiar nuestra visión patrimonialista de ríos y acuíferos, inspirada por la valoración del agua como simple recurso económico, para pasar a asumir una visión ética presidida por el principio de equidad intergeneracional. Los ríos, y en general los ecosistemas acuáticos continentales, como tantos otros ecosistemas que sustentan la vida en el planeta, no pueden ser considerados como "nuestros", ni siquiera desde una visión de patrimonio común

(3) VVAA. *El Faro, Pabellón de Iniciativas Ciudadanas*. Zaragoza, 2008.
(4) NNUU. Resumen op. Cit., pág. 13.

o público. O al menos no más "nuevos" que de nuestros padres, de nuestros hijos, nietos o tataranietos (...) Se trata de asumir un enfoque de estricta justicia, desde ese principio de equidad intergeneracional, entendiendo que se trata de patrimonios de naturaleza en usufructo de las sucesivas generaciones[5]».

Un asunto clave en este cambio de paradigma nos aparece cuando intentamos identificar a los principales actores. Mientras que tradicionalmente, la gestión del agua era preocupación de algunos usuarios —fundamentalmente agricultores e industrias hidroeléctricas—, actualmente encontramos una multiplicidad de actores y enfoques que componen un amplio panorama de voces en la gestión sostenible del agua. Siguiendo a Mikel Mancisidor[6], se podría decir que, mientras en el paradigma liberal los actores son los usuarios entendidos como consumidores y clientes, en los nuevos paradigmas en la gestión del agua los actores son identificados como «el ser humano en su medio», formando parte, a su vez, de la naturaleza. Aunque ésta no es la única diferencia.

El nuevo paradigma de la gestión del agua huye de la visión del agua como recurso productivo para intentar comprenderla como un activo «ecosocial», integrando así las diferentes facetas que el agua juega en su relación con el territorio, lo que se conoce como visión ecosistémica. Desde esta visión, el énfasis se hace en políticas de gestión de la demanda en lugar de en políticas de oferta, intentando incidir por lo tanto en la demanda de agua para los diferentes usos y no tanto en garantizar infraestructuras de dudosa rentabilidad económica, social y ambiental; fundamentalmente, grandes embalses y trasvases. Y en este contexto, la gestión tecnocrática deja paso a una gestión democrática participativa donde la pluralidad de actores reconocidos como tales ha de realizar un ejercicio de búsqueda de acuerdos y construcción de consensos. Se pasa así, por lo tanto, de un paradigma de dominación de la naturaleza como garantía de progreso a una nueva concepción de sostenibilidad donde se trata de hacer las paces con el planeta.

Viejo paradigma:		**Nuevo Paradigma:**
Dominación de la naturaleza	»	**Sostenibilidad**
Agua, recurso productivo	»	Agua, activo «Ecosocial»
Políticas de oferta	»	Políticas de gestión de la demanda
Gestión tecnocrática	»	Gestión democrática participativa
Actores limitados	»	Nuevos actores

FUENTE: elaboración propia.

(5) ARROJO, Pedro. *El reto ético de la Nueva Cultura del Agua.* Madrid: PAIDOS, 2006.
(6) MANCISIDOR, Mikel. *Los paradigmas del agua. En: El Derecho Humano al Agua. Situación actual y retos de futuro.* Barcelona: Icaria Editorial, 2008, pp. 85-110.

4 NUEVOS ACTORES, NUEVOS DISCURSOS: EL CASO DE ESPAÑA

Si tomamos como ejemplo los cambios operados en los últimos años en la gestión del agua en España, podremos sintetizar la aparición de nuevos actores en el siguiente cuadro:

Sector	Actores Tradicionales	Nuevos Actores
Administración Pública / Legislador	Admon. General del Estado (Fomento, C.H…)	Comunidades Autónomas
	Ayuntamientos: Abastecimiento	Unión Europea
Técnicos	Ingenieros de Caminos	Interdisciplinar: biólogos, economistas, sociólogos, historiadores, educadores…
Empresas	Hidroeléctricas Constructoras	Abastecedoras Turismo
Usuarios	Agricultores	Consumidores Movimiento ecologista Movimiento de afectados
		Ciudadanía en su conjunto

FUENTE: elaboración propia.

Estos nuevos actores han cuestionado buena parte de los elementos esenciales de la vieja política hidráulica. Entre ellos, destacan los planteamientos económicos, los ambientales, los sociales y territoriales.

Los **planteamientos económicos** vigentes hasta el momento se han contrastado con nuevos análisis que intentan incorporar los costes ambientales, en un contexto socioeconómico sustancialmente distinto al de la España de mitad del siglo XX. El profesor Arrojo lo explica así: «Hoy ese enfoque, aunque perdura, es indefendible. Por un lado, más allá de garantizar los servicios públicos, se hace necesaria una valoración económica rigurosa que parta del análisis de costes y beneficios esperados, tanto en el sector agrario como en el industrial y en el de servicios. Por otro lado, es preciso integrar los valores sociales y ambientales en juego desde la nueva perspectiva que imponen los retos del desarrollo sostenible.[7]»

Los **elementos ambientales, en el caso de España y en buena medida de Europa,** llegaron de la mano no sólo del movimiento ecologista, como se ha puesto de manifiesto anteriormente, sino de la propia Directiva Marco del

(7) ARROJO, Pedro. *El Plan Hidrológico Nacional. Una cita frustrada con la historia.* Barcelona: RBA, 2003.

Agua[8], que incorpora claves para una gestión ecosistémica desde la sostenibilidad. Así, el artículo 1 de la DMA, nos dice: «*El objeto de la presente Directiva es establecer un marco para la protección de las aguas superficiales continentales, las aguas de transición, las aguas costeras y las aguas subterráneas que:*

a) prevenga todo deterioro adicional y proteja y mejore el estado de los ecosistemas acuáticos y, con respecto a sus necesidades de agua, de los ecosistemas terrestres y humedales directamente dependientes de los ecosistemas acuáticos.

b) Promueva un uso sostenible del agua basado en la protección a largo plazo de los recursos hídricos disponibles.

c) Tenga por objeto una mayor protección y mejora del medio acuático (…)»

Por otro lado, el movimiento de afectados por grandes embalses y trasvases, se encargó de poner de manifiesto los enormes **costes sociales y territoriales** de la vieja política del agua, como se afirma en el Manifiesto Pirenaico del año 2002: «El patrimonio artístico y cultural perdido —iglesias románicas, cañones fluviales, bosques de galería— tenía un valor incalculable. El atropello de la minoría pirenaica llevado a cabo durante la dictadura hizo daño, mucho daño y el dolor ha dejado secuelas imborrables en la actual generación».

Nuevos argumentos, por lo tanto, que parten de actores recientemente considerados como tales y que nos dan muestra de las diferentes sensibilidades y puntos de vista que se dan cita cuando intentamos entender las diferentes caras del poliedro que compone la relación del agua con el territorio y el ser humano.

5 GRANDES RETOS DE FUTURO: LAS DEMANDAS DE LAS ONG EN EL FARO

En el verano de 2008, más de trescientas ONG de todo el mundo se dieron cita en el Pabellón de Iniciativas Ciudadanas de la Expo Zaragoza 2008 «Agua y desarrollo sostenible». A lo largo de tres meses, se celebraron más de 90 actos con la participación de 300 ponentes. De toda esta actividad, resultaron más de cien propuestas[9]. Resulta interesante hacer un repaso de las grandes líneas planteadas.

> «Reconocer expresamente y garantizar el derecho humano al agua potable y saneamiento para todos los seres humanos por ser un derecho humano fundamental y, por tanto, un derecho político, económico y social inalienable.»

(8) Directiva 2000/60/CE

(9) Un avance de las propuestas pueden consultarse en: EL FARO. *Demandas del Pabellón de Iniciativas Ciudadanas,El Faro, a los gobiernos*. Zaragoza, 2008. Disponible en: http://www.elfaro2008.org/descargas/DEMANDAS_FARO_GOBIERNOS.pdf.

Lejos de ser un debate técnico-jurídico, el reconocimiento expreso del derecho humano al agua acarrea importantes consecuencias, tanto en los países en vías de desarrollo, como en los países del llamado mundo desarrollado, donde perviven importantes bolsas de pobreza. De hecho, en otra de las recomendaciones de El Faro se explicita «Repensar las dinámicas sociales del Norte, donde todavía persisten bolsas de pobreza, y donde el acceso al agua potable y saneamiento no es una realidad para todos».

En la Observación General número 15 de 2002 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas, se señala que la base de la concepción del derecho al agua como Derecho Humano está en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, al afirmar que los Estados parte reconocen «el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y para su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda...». La Observación parte, en su introducción, de una rotunda afirmación: «El agua es un recurso natural limitado y un bien público fundamental para la vida y la salud. El derecho humano al agua es indispensable para vivir una vida con dignidad humana. Es un requisito previo para la realización de otros derechos humanos[10]».

En esta Observación General número 15, el Derecho Humano al agua se considera como un requisito del resto de derechos de las personas. Y entre lo que el documento denomina «obligaciones centrales», se cita explícitamente la necesidad de gestionar desde la participación y la transparencia. Así, podemos leer: «(f) adoptar e implementar una estrategia hídrica nacional y un plan de acción dirigido a toda la población; la estrategia y plan de acción deben estar diseñados y periódicamente revisados sobre la base de un proceso de participación y transparencia.»

Otro hito en este camino del reconocimiento efectivo del Derecho Humano al Agua y al Saneamiento ha sido el informe que la Alta Comisionada elevó al Consejo en agosto de 2007 sobre el alcance y contenido de las obligaciones en materia de Derechos Humanos relacionadas con el acceso al agua potable y al saneamiento. La Alta Comisionada concluía afirmando que «ha llegado el momento de considerar el acceso al agua potable y al saneamiento como un derecho humano, definido como el derecho a un acceso, en igualdad de condiciones y sin discriminación, a una cantidad suficiente de agua potable para usos personales y domésticos, lo que comprende el agua para consumo, la preparación de alimentos y la higiene personal y doméstica, para mantener

(10) Comité de las NNUU sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. *Adopción del Derecho Humano al Agua. Observación General número 15.* Ginebra, 2002. Disponible en: http://www.ubp.edu.ar/todoambiente/publicaciones/pdf_terra/adopcion_derecho_humano_agua.pdf

la vida y la salud[11]». A este avance, se une también el creciente número de Estados que han reconocido y/o incorporado este Derecho a sus legislaciones. Sin embargo, existen retos pendientes para el reconocimiento del Derecho al agua potable y al saneamiento como un Derecho Humano por parte de todos los actores. De hecho, la resolución 7/22 del Consejo de Derechos Humanos sólo pudo ser consensuada eliminando las referencias al «derecho humano al agua» y sustituyéndolo por «los derechos humanos y el acceso al agua potable y al saneamiento», lo que da muestra de las reticencias que todavía existen.

Es imprescindible, por lo tanto, avanzar en el reconocimiento claro y explícito, por parte de todos los actores de este Derecho, lo que permitirá definir con mayor precisión el contenido normativo de las obligaciones, así como abordar la crisis de gobernabilidad mediante una mayor rendición de cuentas, garantizando la participación y el acceso a la información.

> «Garantizar las inversiones necesarias tanto en educación como en infraestructuras que aseguren la provisión de unos servicios de agua potable y saneamiento para todas las personas por tratarse de una cuestión de salud y dignidad, prestando especial atención a las necesidades de las mujeres.»

Como se decía al principio del documento, los problemas en el acceso al agua potable y saneamiento están estrechamente relacionados con la pobreza y las desigualdades. Con esta propuesta, se quiere poner de manifiesto no sólo la necesidad de las infraestructuras adecuadas para garantizar el acceso, sino también la puesta en marcha de programas educativos que incidan en el buen uso y conservación de estas infraestructuras.

Los sectores de población más vulnerables son los que más sufren las consecuencias de falta de agua y saneamiento adecuados. De hecho, en los países en vías de desarrollo, son las mujeres y los niños los encargados de recorrer cada día varios kilómetros para ir en busca de agua. De ahí que la falta de acceso al agua sea la principal causa del absentismo escolar en los países desfavorecidos, o de la imposibilidad de las mujeres de conseguir su autonomía mediante la realización de actividades productivas. Una media de cuatro horas diarias invertidas en la búsqueda del agua, imposibilitan muchas otras actividades.

> «Poner en marcha estrategias de conservación (sostenibilidad de los ecosistemas) y de gestión de la demanda (ahorro y eficiencia), frente a las tradicionales políticas de oferta centradas en la construcción de grandes presas e infraestructuras hidráulicas, asegurando el cumplimiento efectivo de los derechos legítimos de los pueblos a su territorio y cultura a través de una participación activa en la toma de decisiones.»

(11) IZE-CHARRIN, María Francisca. Epílogo. Los retos pendientes para el desarrollo del derecho humano al agua, en MANCISIDOR, Mikel (dctor). *El Derecho Humano al Agua. Situación actual y retos de futuro.* Barcelona: Icaria Editorial, 2008, pp. 211-213.

El territorio acaba siendo el resultado de la interacción entre el ser humano y la naturaleza y, en buen número de ocasiones, la principal o la única fuente de alimentación. Cuanto más apegada al territorio vive una comunidad, mayor dependencia tiene del mismo para garantizar su subsistencia. Sin embargo, en pocas décadas hemos acabado con buena parte de los humedales, arruinado kilómetros de costa, sobreexplotado los acuíferos y contaminado los ríos y con ello, hemos acabado con la salud del ecosistema. O dicho de otra manera: hemos envenenado nuestra despensa. Y nuevamente, vuelven a ser los colectivos más vulnerables los que viven sus consecuencias de una manera más grave.

Proteger, por lo tanto, la sostenibilidad de los ecosistemas y avanzar en medidas de ahorro y eficiencia son elementos fundamentales para garantizar el acceso al agua potable. Recordemos que el problema de la crisis del agua no es su escasez, sino la falta de acceso a la misma en las condiciones adecuadas. Contaminación y sobreexplotación son así dos de las principales amenazas que se ciernen sobre el derecho al agua.

En esta línea, en otra de las propuestas de El Faro se incluye: «Establecer **para el año 2012 una red mundial de espacios hídricos naturales representativos,** incluyendo a las comunidades indígenas y tradicionales, mediante restauraciones ambientales que permitan disponer de agua, pesca, recursos naturales y la biodiversidad perdida, apostando por la agricultura ecológica.».

Se explicita así la especial relación que existe entre la necesidad de cuidar estos ecosistemas y las comunidades indígenas y tradicionales, ya que son las principales víctimas de una crisis que ellas no han provocado, o al menos, no han protagonizado.

> «Reconocer el agua como un bien común que no puede ser considerado como una mercancía. La gestión del agua debe realizarse desde el ámbito público, una nueva gestión basada en los principios de una nueva cultura del agua con participación y control social. Por lo tanto pedimos un cambio de rumbo en las políticas de agua para que quede fuera de los acuerdos de la OMC.»

Las experiencias llevadas a cabo en los años 70 y 80 mediante la privatización del agua o las fórmulas de colaboración público-privada han puesto de manifiesto la incapacidad de los instrumentos de mercado para garantizar el acceso al agua potable y saneamiento al conjunto de la población.

El único objetivo de maximización de beneficios por parte de la iniciativa privada, junto a la debilidad, en algunos casos, del sector público, han supuesto una quiebra del principio de acceso universal al agua. También la ges-

tión pública ha tenido numerosos problemas, al ser, en algunas ocasiones, una gestión opaca y poco eficiente. De ahí que el reto actual sea la gestión del agua desde el ámbito de lo público, pero con participación y control social, de manera que se garantice la transparencia y se acabe con algunos de los problemas que presentaba el viejo modelo de gestión.

> «Reconocer que los desastres no son siempre "naturales". Son consecuencia directa de determinados modelos insostenibles de desarrollo, que incrementan las condiciones de vulnerabilidad y, por tanto, el riesgo de desastres. En el marco de la gestión de estos riesgos debe priorizarse la prevención, con una sólida base institucional para su implementación a nivel nacional y local, garantizando la participación de la sociedad civil.»

En su informe sobre la reducción de riesgos de desastres, Naciones Unidas advierte que el 75% de la población mundial vive en zonas que han sufrido, entre el año 1980 y el 2000, terremotos, ciclones, inundaciones o sequías graves, que ocasionaron más de un millón y medio de muertes, a lo que hay que sumar los más de 25 millones de personas desplazadas por inundaciones, sequías o desertificación, en lo que ya se conoce como refugiados ambientales.

Aunque muchos de estos desastres son provocados por fenómenos naturales, no es menos cierto que la acción humana, en buen número de casos, ha aumentado los riesgos de que estos desastres tengan lugar. La degradación ambiental, la masiva urbanización de ecosistemas frágiles, el aumento de la densidad de población, la situación de pobreza de comunidades que viven en zonas de mayor riesgo, o la falta de respeto a la dinámica natural de los ríos o los mares en la ordenación del territorio, hace que ciertas zonas sean aún más vulnerables a estos riesgos.

En estas situaciones, las respuestas humanitarias, siendo imprescindibles, son también claramente insuficientes para prevenir la aparición de estos desastres. La solución pasa por priorizar acciones que puedan evitar, o al menos, reducir el riesgo, en una clara política de «gestión del riesgo de desastres» que aborde las causas de los mismos e impida los elementos que pueden hacer más vulnerable tanto a la población como a los ecosistemas.

> «Promover un cambio cultural personal y social que nos lleve al decrecimiento del consumo, incluido el consumo insostenible de agua y energía. Debemos revisar las creencias implícitas en nuestro modelo de consumo a partir de la escucha y de un diálogo real y equitativo con otras cosmovisiones.»

Una de las cuestiones de fondo que subyace en toda la problemática asociada al agua tiene que ver con la necesidad de hacer un uso eficiente de la misma. Aunque la percepción del problema es diferente dependiendo de la climatología y la disponibilidad de agua, el concepto de «huella hídrica» nos ha

ayudado a comprender que el consumo de agua es mucho más que el agua que sale por nuestros grifos. En el año 1993, John Anthony Allan, comenzó a hablar de «agua virtual» haciendo alusión al volumen de agua necesaria para elaborar un producto o dar un servicio. En el 2002, Arjen Hoekstra, inauguró el concepto «Huella hídrica» para relacionar el agua con el consumo de la población. Así, huella hídrica es «el volumen de agua necesaria para la producción de los productos y servicios consumidos por los habitantes de un país (o industria o persona)[(12)]. Por poner algunos ejemplos:

- 1 par de zapatos de piel: 8.000 litros de agua
- 1 camiseta de algodón: 4.100 litros
- 1 vaso de leche: 200 litros
- 1 vaso de zumo de manzanas: 190 litros
- 1 bolsa de patatas fritas: 185 litros
- 1 taza de café: 140 litros
- 1 huevo: 135 litros
- 1 manzana: 70 litros
- 1 naranja: 50 litros
- 1 taza de té: 35 litros
- 1 hoja de papel A4: 10 litros

Con estas cifras queda de manifiesto que la necesidad de reducir nuestro consumo pasa por revisar nuestro modelo de desarrollo, incluyendo allí tanto las grandes decisiones políticas y geoestratégicas, como los más pequeños actos cotidianos que hacemos al elegir productos con más o menos envases o al optar por el transporte público frente al privado. Cada cual en la medida de nuestras responsabilidades, tenemos mucho que hacer.

De ahí que otra de las propuestas de El Faro sea «Condicionar la existencia de nuevos desarrollos urbanísticos, agrarios e industriales, a la disponibilidad de agua y a los nuevos escenarios del cambio climático, integrando estos aspectos en los estudios de impacto ambiental.» De no ser así, seguiremos profundizando en la dinámica de insostenibilidad de la que hoy ya nadie duda.

(12) UNESCO Water Footprint, http://www.waterfootprint.org.

6 BIBLIOGRAFÍA

ARROJO, P. *El Plan Hidrológico Nacional: una cita frustrada con la Historia*. Barcelona: RBA, 2002.

— *El reto ético de la Nueva Cultura del Agua. Funciones, valores y derechos en juego.* Madrid: Paidós Estado y Sociedad 139, 2006

ASOCIACIÓN RÍO ARA. *Manifiesto por la dignidad de la montaña*. 1999. Disponible en http://pirineovivo.org/dignidad.htm

BECK, U. *La sociedad del riesgo global.* Madrid: Siglo XXI, 2002.

CONGRESO IBÉRICO SOBRE GESTIÓN Y PLANIFICACIÓN DEL AGUA (1 Zaragoza). *El agua a debate desde la Universidad.* Zaragoza: Instituto Fernando el Católico, 1998.

— (2 Zaragoza). *Una cita europea con la Nueva Cultura del Agua: La Directiva Marco.* Zaragoza: Instituto Fernando el Católico, 2000.

— (3 Zaragoza). *La Directiva marco del Agua: realidades y futuros.* Zaragoza: Instituto Fernando el Católico, 2000.

DIRECTIVA MARCO DEL AGUA. 2000/60/CE

ESTEVAN, A.; NAREDO, J. M. *Ideas y propuestas para una nueva política del agua en España*. Bilbao: Bakeaz; Fundación Nueva Cultura del Agua, 2004.

INNERARITY, D. *El nuevo espacio público.* Madrid: Espasa Calpe, 2006.

MANCISIDOR, M. (*dir*). *El derecho humano al agua. Situación actual y retos de futuro.* Barcelona: Icaria, 2008.

MARTÍNEZ GIL, F. J. *La nueva cultura del agua en España.* Bilbao: Bakeaz, 1997.

VV.AA. *Manifiesto por una nueva cultura del territorio.*

Nuestra huella ecológica y soluciones para compensarla en base al desarrollo sostenible

Ismael Caballero

Doctor Ingeniero Civil y responsable de proyectos de Ingeniería ISMANA.

Sumario

1. Preguntas y respuestas que aclaran el concepto de la situación actual. **2.** Qué debemos hacer.
3. Situación actual. **4.** Hay tres escenarios que debemos considerar.
5. Conclusiones. **6.** La huella ecológica.
7. La huella ecológica del ciudadano español en el ámbito doméstico.
8. Resumen del informe «MEIC-2006».

RESUMEN

La huella ecológica mide «la superficie necesaria para producir los recursos consumidos por un ciudadano medio de una determinada comunidad, así como la necesaria para absorber los residuos que genera, independientemente de dónde estén localizadas estas áreas».

La Huella Ecológica es el mejor indicador gráfico y comparativo de la cantidad de superficie terrestre y/o biomasa que se necesita para garantizar que nuestra actividad humana (socio-económica) no limite la biodiversidad y recursos naturales del planeta. O sea, es un indicador de nuestra sostenibilidad o insostenibilidad en base a los recursos naturales que utilizamos, así como de las emisiones y vertidos que aportamos al medio natural.

Este indicador está directamente relacionado con los materiales que utilizamos, pero sobre todo, con la energía que consumimos, pues las fuentes primarias de energía que utilizamos son en un 91,8% finitas, de origen fósil (petróleo, carbón, uranio, gas...) con el agravante de contaminar seriamente el medio natural, sobre todo el aire con gases de efecto invernadero, principales causantes del «Cambio Climático». Y sólo un 8,2% son renovables (biomasa, hidráulica, eólica, solar...).

El tipo de sociedad desarrollado en los países industrializados tiene una Huella Ecológica de 4,8 Hectáreas por habitante, pero sólo ocupamos 1,76 Ha/habitante (descontando la superficie que debe ocupar la biofauna nos quedaría 1,1 Ha/habitante), lo cual demuestra la insostenibilidad de nuestra forma de vivir (sobre todo de consumir).

Palabras clave:

Desarrollo, Huella Ecológica, Déficit Ecológico, Energía.

ABSTRACT

The ecological footprint measures «the surface area necessary to produce the resources consumed by an average citizen of a specific community, as well as that necessary to absorb the waste they generate, regardless of where these areas are located.»

The ecological footprint is the best graphic and comparative indicator of the amount of land and/or biomass needed to ensure that our human activity (socio-economic) does not hamper the planet's biodiversity and natural resources. In other words, it is an indicator of our sustainability or otherwise, based on the natural resources we use, as well as the emissions and waste we plough into the natural environment. This indicator is directly linked to the materials we use, but especially to the energy we consume, since the energy sources we use are 91.8% finite fossil fuels (oil, coal, uranium, gas, etc.) and to make matters worse they seriously pollute the natural environment, especially the air, with greenhouse gases, the main cause of the «Climate Change». Furthermore, just 8.2% are renewable (biomass, hydro-electric, wind, solar, etc.) The kind of society developed in industrialised countries has an ecological footprint of 4.8 hectares per inhabitant, but we only occupy 1.76 Ha/inhabitant (not counting the area that must be occupied by bio-fauna we would be left with 1.1 Ha/inhabitant), which shows just how unsustainable our way of life is (especially our habits as consumers).

Key words:

Development, Ecological footprint, Ecological deficit, Energy.

Para comprender el concepto de «HUELLA ECOLÓGICA», primero debemos entender el contexto en el que se enmarca, que es el del «DESARROLLO SOSTENIBLE».

Un poco de Historia:

El término de **«Desarrollo Sostenible o Sustentable»** se menciona por primera vez en 1966 en la conferencia impartida en Catania, Sicilia por D. Eugenio Siragusa, donde el conferenciante alertaba del trágico futuro que esperaba a la humanidad si persistimos en el desmesurado consumo de los recursos naturales, en la contaminación del agua, del suelo y de la atmósfera, así como en el desarrollo de la energía nuclear de fisión…

Luego vuelve a mencionarse en dos conferencias internacionales en el año 1968: en la Bioconferencia en París y en la Conferencia sobre Aspectos Ecológicos del Desarrollo Internacional en Washington. En estos encuentros se aclaró que en la planificación de la política de desarrollo los Estados deberían asumir responsabilidades con respecto al medio ambiente.

En la «World Conservation Strategy of the International Union for the Conservation of Nature», publicada en el año 1980, se destacó el concepto del desarrollo sostenible y la dependencia global de la naturaleza y el desarrollo. El desarrollo sostenible fue definido como ***«la modificación de la biósfera y el uso de los recursos humanos, financieros vivos y no vivos para mejorar las necesidades y la calidad de vida de los seres humanos, teniendo en cuenta factores sociales, ecológicos y económicos».*** La protección de la naturaleza no es posible sin que la cooperación para el desarrollo se oriente a la reducción de la pobreza y la miseria de millones de seres humanos.

A mí personalmente me gusta más la definición que aporté en la conferencia que impartí en 1996 en Biocultura de Barcelona: «*el desarrollo sostenible es el que determina nuestra relación entre los seres humanos, así como con el medioambiente, de forma que la huella ecológica que dejamos con nuestra forma de vida, sea positiva; o sea, mejore las condiciones de vida a las generaciones futuras; y para ello se debe priorizar en toda actuación el* ***respeto*** *por toda forma de* ***vida*** *en toda su magnitud».*

1 PREGUNTAS Y RESPUESTAS QUE ACLARAN EL CONCEPTO DE LA SITUACIÓN ACTUAL

P.- ¿Nuestra forma de vida o desarrollo es sostenible?

R.- No mientras exista: injusticia social (guerras, hambre, pobreza, mala educación, mala salud, racismo, desigualdad sobre todo de género, desempleo, marginación, elitismo, políticas y economías que favorecen la desigualdad, fomento del individualismo, corrupción…), economía neoliberal, contaminación, consumo desproporcionado, falta de biodiversidad, limitación de los recursos naturales, desprecio por las comunidades indígenas, deslocalización (desarrollo global que oprime al desarrollo local), instinto depredador…

2 QUÉ DEBEMOS HACER

Los agentes sociales, industriales, económicos y políticos, deben ponerse de acuerdo en desarrollar políticas sociales, económicas y medioambientales donde se prioriza la educación en valores socioculturales y medioambientales, el consumo y desarrollo local, la mejora de los espacios naturales, la descentralización socio-político-urbana, un plan energético basado en el ahorro y la producción limpia con energías renovables y eficiencia energética, el fomento de cooperativas laborales, el apoyo y diálogo con las asociaciones (laborales, culturales, ecologistas, de vecinos…), así como una equitativa distribución de los recursos tecnológicos y económicos, transformando la política de patentes para hacer accesible los avances de innovación a todo el mundo. Este escenario ofrece un panorama claramente propicio para dar respuesta a las exigencias impuestas por el paradigma de desarrollo sostenible y para afrontar con posibilidades de éxito ciertos retos críticos para la sociedad como son la pobreza de sectores de población marginada, la desigualdad, el desempleo, la sanidad, la educación, los residuos, el desequilibrio hídrico, la contaminación del aire, agua y suelo, la ordenación del territorio, el consumo energético, la energía nuclear, la agricultura extensiva y los transgénicos, la gestión de los efectos derivados del cambio climático (la desertización = la pérdida de suelo fértil), el acceso a una vivienda digna y el transporte individual por carretera.

3 SITUACIÓN ACTUAL

La actual crisis económica, como resultado de la globalización, afecta a todos los países del planeta (se inicia en septiembre de 2008, supuestamente por

las llamadas «hipotecas basura»), abre un nuevo escenario y crea una oportunidad indiscutible para replantearnos nuestra forma de vida y desarrollo… Afecta a todos los escenarios socioeconómicos y fuerza al decrecimiento, con importante crecimiento del desempleo al mismo tiempo que decrece el consumo. Se crea el G20 para buscar nuevas soluciones y replantearnos nuestro sistema neoliberal capitalista, sobre todo en los países desarrollados (primer mundo).

Por primera vez se cuestiona nuestro tipo de desarrollo basado en un crecimiento continuo e ilimitado, con los nefastos efectos que esto tiene sobre el medio ambiente y la salud. En un planeta de recursos finitos no puede darse un crecimiento infinito. Todas las guerras de los últimos 50 años han tenido su raíz en la adquisición de materias primas (sobre todo minero-energéticas) en países subdesarrollados o en vías de desarrollo (2.º y 3.er mundo).

Se acepta que el cambio climático es real (tal y como postulaban los ecologistas desde 1975) y que está producido por la acción del hombre. Lo que obliga a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero como los CFC y el CO_2 (Cloro-Fluor-Carbonados y Dióxido de Carbono), los cuales son producidos por los gases refrigerantes y por la quema de combustibles fósiles de la industria y del transporte.

4 HAY TRES ESCENARIOS QUE DEBEMOS CONSIDERAR:

Escenario A: Desarrollo Contenido (hacia el 2012)

- Nuestro planeta escenifica un modelo de sociedad ambientalmente consciente en la que prevalece el principio de la moderación y la restricción del consumo. Su alto nivel educativo y cultural explica la fuerte movilización ciudadana a favor de un desarrollo más sostenible bajo el lema: «O nos salvamos todos o nadie se salva».
- Prevalece un modelo de desarrollo económico basado en el crecimiento contenido y equitativo, pero sin violentar el medio ambiente.
- Se prioriza una adecuada gestión de residuos donde se potencia el reciclaje, siendo la empresa que vende un nuevo producto la encargada de recuperar y reciclar el antiguo. Todo residuo se transforma en un recurso.
- Se cuida la gestión del agua, se integran depuradoras biológicas de aguas residuales que garantizan una buena calidad de vertido y su reu-

tilización en sistemas de regadío. Se incorporan sistemas de ahorro y eficiencia en el consumo de este vital recurso.

- Supresión del derecho de patente para facilitar el acceso a la información, innovación y nuevas tecnologías a todo el mundo, creando un marco de cooperación y colaboración interdisciplinar mundial.

- Los consumidores están muy informados y realizan un consumo selectivo, ético y ecológico. Huyen del bombardeo publicitario y su lealtad hacia las marcas es muy volátil.

- Para minimizar la huella ecológica por los costes energéticos y de transporte, el consumo se orienta hacia productos alimenticios frescos producidos en los territorios próximos y dentro de sus estaciones naturales.

- La fuerte movilización social hacia los temas ambientales ha calado fuertemente en el ámbito empresarial: la Responsabilidad Social Corporativa es ampliamente aplicada por las empresas españolas, aportándoles beneficios tangibles.

- Inclusión de sectores de población desfavorecidos. Desarrollo de políticas que integren a sectores marginados y los hagan partícipes de las decisiones de desarrollo local.

- Los criterios de sostenibilidad se han adoptado en todos los sectores productivos, incluso en las Pymes, mediante la implantación de sistemas de gestión ambiental y ecoauditorías que garantizan su análisis de huella ecológica.

- La ONU (Organización de Naciones Unidas) se hace equitativa, perdiendo el «derecho a veto» de sus integrantes iniciales y se integran todos los países del planeta.

- Imperan los modelos de gobierno muy participativos y transparentes. Los gobiernos cuentan con una estrategia nacional e intersectorial, coherente con las propuestas de la ONU, para hacer frente al desarrollo insostenible y el cambio climático.

- Ante los excesos inmobiliarios cometidos a finales del siglo XX, se han dictado moratorias urbanísticas que han frenado el desarrollo urbano y turístico de los litorales (sobre todo en los países mediterráneos). Se observa una mayor protección del suelo virgen y los planes urbanísticos contemplan importantes reservas de suelo libre, con el fin de preservar sus funciones paisajísticas y de conexión ecológica.

- Han descendido los niveles de consumo per cápita en recursos energéticos e hídricos.

- Se potencia el consumo local. Se observa un abandono paulatino de los centros comerciales periurbanos a favor de las áreas comerciales más integradas en los tejidos urbanos.

- Atendiendo a la ordenación del territorio y el urbanismo, se promueve un modelo de ciudad menos centralizada, más conectada con el medio rural, compleja y eficiente. Cuenta con abundantes espacios públicos que facilitan las relaciones humanas y proporciona servicios básicos, fácilmente accesibles a las viviendas, con el objetivo de minimizar los desplazamientos en transporte motorizado, al mismo tiempo que se integran huertos urbanos.

- Clara apuesta por el ferrocarril frente a las carreteras de alta capacidad y mayor uso del transporte colectivo, lo que permite recuperar la calle como espacio público para la movilidad no motorizada y la relación social. Muchas ciudades cuentan con extensas áreas dedicadas para uso exclusivo de bicicletas.

- Los nuevos conceptos sobre propiedad compartida (vehículos, segundas residencias, etc.) han ganado muchos adeptos al reducir el consumo de recursos y mejorar los índices de sostenibilidad.

Se desecha el desarrollo de las energías fósiles y sobre todo la nuclear, paralelamente se van cerrando plantas a medida que las energías renovables van adquiriendo más protagonismo.

- Extensa utilización de la arquitectura bioclimática con criterios de Bioconstrucción. Gracias a las innovaciones tecnológicas en este campo los nuevos edificios satisfacen entre el 70 y el 80% de sus necesidades energéticas mediante la aportación solar. Además, las emisiones residenciales de CO_2 han disminuido un 60%. Y los materiales que se integran son saludables y ecológicos.

- Se considera muy importante disminuir en un 80% la contaminación electromagnética, mediante el soterramiento de las líneas de alta tensión, creación de centros de producción energética limpia y local en régimen de autoproductor-autoconsumidor. Los centros de transformación se alojan fuera de las edificaciones y con sarcófagos apantallados. Las zonas de descanso en las viviendas se diseñan para que no exista contaminación electromagnética.

- Existen estrictas normativas europeas sobre el control de emisiones en sectores fuertemente contaminantes, como son el transporte y las industrias de procesos que han supuesto una pesada carga en sus cuentas de resultados, pero la acción concertada entre empresarios y gobierno ha facilitado la transición hacia tecnologías menos contaminantes.

Escenario B: Desarrollo Depredador (hacia el 2012)

Este segundo escenario se desarrolla en un contexto en el que los recursos son abundantes para lograr un desarrollo más sostenible, pero los agentes sociales, económicos y políticos, y los ciudadanos en general, se muestran poco alineados con los criterios de sostenibilidad.

- El consumo domina la escena económica y la población encuentra en los centros comerciales todo tipo de soluciones a sus demandas. La calidad de vida para gran parte de los ciudadanos está ligada a su capacidad de consumo y a los signos externos que esto conlleva.
- La sociedad se rige mayoritariamente por valores pecuniarios y consumistas y vive inmersa en una cultura de cambio e inmediatez que impulsa el crecimiento del consumo, sin reparar en los graves impactos ambientales que produce este comportamiento.
- Aparecen nuevas dolencias y patologías derivadas de la mala alimentación, de la vida sedentaria y de la contaminación del medio ambiente.
- Los consumidores están poco formados en materia ambiental, no discriminan los productos según criterios de sostenibilidad y, evidentemente, no están dispuestos a pagar por ello.
- Guerra feroz entre distribuidores y mercados locales para ofertar productos a bajo precio, lo que repercute en una pérdida de calidad de los productos y en el olvido de los consumidores de la producción local con denominación de origen y de las fórmulas de consumo responsable.
- En materia de alimentación ha aumentado el consumo de productos exóticos procedentes de países lejanos y de productos frescos cultivados por medios artificiales fuera de su estación natural. Esta demanda multiplica la huella ecológica al requerir transportes de largo recorrido y cultivos con elevados consumos energéticos.
- La responsabilidad social corporativa vive horas bajas, no ha desaparecido, pero es un simple reclamo de marketing para maquillar las actividades depredadoras de las empresas.

- Sigue creciendo la actividad urbana y turística en las zonas costeras e insulares, al tiempo que muchas urbanizaciones en el litoral mediterráneo han tenido que ser abandonadas por la escasez de agua para mantener sus onerosos equipamientos deportivos y recreativos.
- Proliferan proyectos inmobiliarios caracterizados por una clara falta de criterios de sostenibilidad: estaciones artificiales de esquí en zonas calidas y playas artificiales en climas fríos.
- El transporte por carretera sigue dominando tanto para el transporte de pasajeros como de mercancías. El ferrocarril se ha desplegado por todo el país aunque de forma poco respetuosa con el medio natural, debido a que se ha realizado con vías de alta velocidad. En las ciudades prevalece el trasporte puerta a puerta frente al transporte público y el uso de la bicicleta es muy marginal ante la ausencia de carriles exclusivos.
- El consumo de recursos energéticos en los procesos productivos y sectores como el transporte y la vivienda es muy elevado y la creciente demanda energética se cubre a través de la energía nuclear y el carbón.

Escenario C: Vuelta a Empezar (hacia el 2012)

En el tercer supuesto de futuro se plantea un escenario dominado por la tensión y la frustración social, debido a que los agentes públicos y privados están perfectamente concienciados sobre las necesidades de un desarrollo sostenible, pero sus expectativas se han visto truncadas por la falta de respuestas en los ámbitos social, tecnológico y económico.

- La sociedad sufre un profundo desencanto con el orden socieconómico establecido desde finales del siglo XX, que ha provocado una crisis de consecuencias imprevisibles. Se produce un profundo cambio en los valores sociales y se rechaza el consumismo a favor de la religiosidad o del compromiso personal con el resto de la sociedad.
- El crecimiento económico de los países desarrollados es nulo o muy pequeño. Las tasas de desempleo superan los dos dígitos y el acceso al mercado laboral es muy difícil, al tiempo que ha aumentado la precariedad laboral.
- Esta difícil situación, unida a la alta concienciación social en temas ambientales provoca una transformación drástica de los estilos de vida. Entre los dominantes está el principio de ganar y consumir menos con el objetivo de trabajar menos o de forma más flexible. La gente parece dis-

puesta a cambiar sus comportamientos cotidianos con el fin de superar la crisis socioeconómica que se vive en ese momento.

- La fuerte recesión económica que vive el país ha frenado, incluso ha descendido levemente, el consumo de energía primaria. El encarecimiento de los combustibles fósiles junto con la baja producción hidroeléctrica a causa de la persistente sequía, ha obligado al gobierno a volcarse en el desarrollo de la energía nuclear y las energías renovables. Esta apuesta por la energía nuclear produce un profundo rechazo social, que se refleja en frecuentes y polémicos debates entre las fuerzas vivas.

- Los consumidores adoptan forzosamente comportamientos de consumo y de ocio más responsables. Se reduce drásticamente el gasto familiar en ocio y en bienes de lujo para preservar el consumo de productos básicos.

- El precio se convierte en factor determinante en la adquisición de productos y pierden relevancia otros factores como la innovación, la marca, la imagen o los envases. El ciclo de vida de los productos se alarga y se potencia su reutilización y reciclaje.

- El empresariado se ha visto forzado a la incorporación de tecnologías que proporcionen ahorros energéticos para optimizar los procesos productivos, lo que supone la transformación forzosa de la ética empresarial respecto a los temas ambientales. Las actuaciones irregulares de muchos empresarios en este campo provoca la desconfianza de la sociedad hacia el sector privado.

- Vuelta a un medio rural bien equipado, con el propósito de disfrutar más de la naturaleza y de un ritmo de vida más sosegado. Tanto en el medio rural como el urbano, los estilos de vida están marcados por el espíritu de la autosuficiencia. Los ciudadanos han aprendido a ser más eficientes con el consumo de recursos no renovables y a valorar al máximo los conceptos de reutilización y reciclaje.

- Predominan los medios de transporte colectivo y no motorizados. Se apuesta por el ferrocarril y el transporte marítimo como los más sostenibles para el traslado de personas y mercancías, en detrimento de las carreteras de alta capacidad y del transporte aéreo.

- En las ciudades, el automóvil privado se ha convertido en un artículo de lujo y en su lugar se propicia el uso de transportes colectivos y vehículos individuales no motorizados. La crisis energética ha impulsado a abrir un gran número de carriles para bicicletas, con gran aceptación por parte de los ciudadanos.

- En este escenario existe una fuerte demanda social para transformar profundamente el proceso edificatorio y orientarlo hacia modelos y proyectos más sostenibles. Las Administraciones Públicas obligan a la construcción de cualquier tipo de edificio nuevo según criterios bioclimáticos.
- Las Administraciones Locales son perfectamente conscientes de la importancia de abordar un desarrollo sostenible y responsable, pero se ven condicionadas por otras prioridades críticas: el aumento de las necesidades sociales y la reducción de costes.

5 CONCLUSIONES

Una vez analizados e identificados los riesgos y problemas a los que la empresa y el consumidor ha de hacer frente, el estudio concluye que: cualquiera que sea el escenario que nos depare el futuro, el logro del paradigma de la sostenibilidad en nuestro país pasa por el cumplimiento de una serie de condiciones que nos permitan afrontar con mayor certidumbre los retos venideros.

En primer lugar, hay que diseñar escenarios climáticos más precisos para conocer mejor el posible impacto climático en aquellas actividades socioeconómicas clave para España. El mapa de desertización publicado en 2008 es una referencia para enmarcar las actuaciones más urgentes.

En segundo lugar, deben evaluarse con realismo y rigurosidad las capacidades efectivas de la tecnología para solventar los futuros problemas energéticos y ambientales. Cuando menos, concediendo el mismo tipo de ayudas a las energías renovables que a las contaminantes.

En tercer lugar, hay que elaborar planes de ordenación territorial de carácter integral e intersectorial que apuesten decididamente por la sostenibilidad.

En cuarto lugar, la Administración Pública, ya sea europea, nacional, regional o local debe sentirse comprometida y responsable con las normas que debe poner en marcha en su nivel competencial respecto a la consecución del desarrollo sostenible. Para ello no sólo se deben desarrollar los programas de Agenda 21, sino también y sobre todo el programa de «La Transición de los Pueblos» (programa que estudia el desarrollo y gestión local de forma sostenible).

En quinto lugar, debemos comprometernos con una educación en valores socio-medioambientales que deriven en la concienciación y responsabilidad de toda la sociedad.

En último lugar, la concienciación social y la inteligencia colectiva respecto a la sostenibilidad debe aumentar con el fin de transformar los comportamientos socioculturales y de consumo hacia otros más sostenibles.

En definitiva, en España nos enfrentamos, en gran medida, a un reto de índole cultural en el que van a primar la información y la educación ciudadana como principales herramientas para abordarlo. Enfrentarnos a este desafío va a suponer importantes modificaciones tanto en nuestros hábitos de vida y comportamientos sociales como en los sistemas de gobierno y en los modelos empresariales. Ante estos cambios se abren nuevas oportunidades económicas, sociales y ambientales, que no podemos ignorar.

6 LA HUELLA ECOLÓGICA

«La huella ecológica es un indicador ambiental de carácter integrador del impacto que ejerce una cierta comunidad humana, país, región o ciudad sobre su entorno». Es el área de terreno necesario para producir los *recursos* consumidos y para asimilar los *residuos* generados por una población determinada con un modo de vida específico, donde quiera que se encuentre esa área. Fue definida en 1996 por William Rees y Mathis Wackernagel en la School for Community & Regional Planning (Escuela para la Planificación Comunitaria y Regional) de la Universidad de la Columbia Británica.

La *metodología de cálculo* consiste en contabilizar el consumo de las diferentes categorías y transformarlo en la superficie biológica productiva apropiada a través de índices de productividad. Estas categorías son:

- Cultivos: área para producir los vegetales que se consumen. Constituye la tierra más productiva ecológicamente, y genera la mayor producción neta de biomasa utilizable por las comunidades humanas.
- Pastos: área dedicada al pastoreo de ganado.
- Bosques: área en explotación para producir la madera y el papel.
- Mar productivo: área para producir pescado y marisco.
- Terreno construido: áreas urbanizadas u ocupadas por infraestructuras.
- Área de absorción de CO_2: superficie de bosque necesaria para la absorción de la emisión de CO_2 debida al consumo de combustibles fósiles para la producción de energía. Se contabilizan consumos en la producción de bienes, gastos en vivienda y transportes, entre otros.

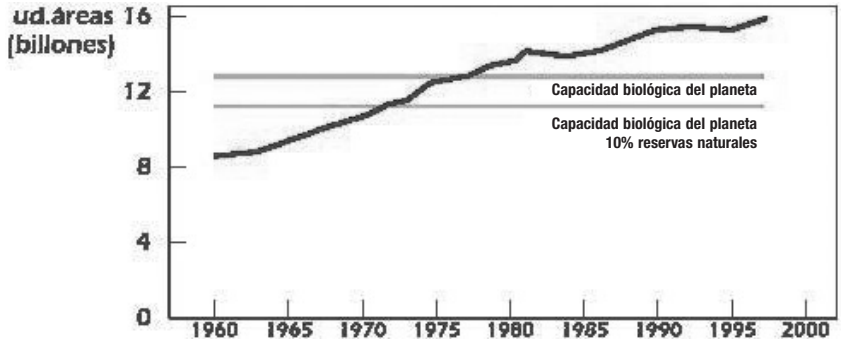
Conceptos básicos:

- Huella individual para cada recurso (6 categorías ecológicas: cultivos, pastos, bosque, mar, superficie construida y áreas de absorción de CO_2).
  aa = c/p
  aa = área apropiada per cápita para la producción de cada artículo de consumo.
  c = consumo medio anual de ese artículo (kg/cap).
  p = su productividad media o rendimiento (kg/Ha).

- Huella ecológica per cápita (sumatorio de huellas individuales).
  ef = aa

  Huella global (de un país).
  HG = (producción + importación – exportación)/productividad media mundial

  Huella local.
  HL = HG*factor de rendimiento



Déficit ecológico

El déficit ecológico es la diferencia entre el área disponible (capacidad de carga) y el área consumida (huella ecológica) en un lugar determinado. Pone de manifiesto la *sobreexplotación* del capital natural y la incapacidad de regeneración tanto a nivel global como local.

La *capacidad de carga* es la capacidad local disponible, teniendo en cuenta la productividad del terreno y una reserva del 12% para conservación de la biodiversidad[1]. Supone la máxima explotación a que puede ser sometido un terreno sin dañar de manera permanente su productividad. A continuación estimamos la capacidad de carga del planeta teniendo en cuenta que existen 11.300 millones de hectáreas de terreno productivo y espacio marino, y que la

población mundial es de 6.100 millones de personas. Repartiendo entre cada ser humano tocamos a:

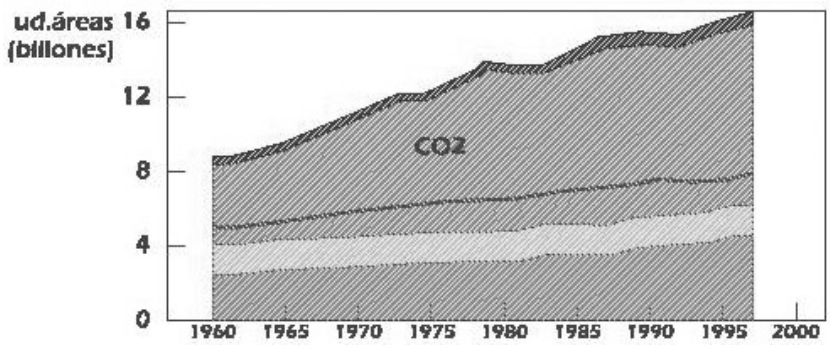
- 0,25 Ha. de cultivo.
- 0,6 Ha. de pastos.
- 0,6 Ha. de bosque.
- 0,5 Ha. de mar.
- 0,03 Ha. construidas.

El resultado sería 2.00 Ha./habitante y año, restando el 12% de biodiversidad, resulta un 1.75 Ha./habitante.

La huella ecológica media global es de 2,8 Ha./habitante, lo que la sitúa 2/3 por encima de la capacidad de carga.

- 0,8 Ha. de cultivo.
- 1,5 Ha. de pastos.
- 0,5 Ha. de bosque.
- 0,2 Ha. de mar.
- 0,1 Ha. construidas.
- 1,7 Ha. absorción CO_2.

La *situación actual* no es más alentadora, según el Informe Planeta Vivo 2004 elaborado por WWF/Adena, la huella global es de 2,2 hectáreas por persona y año, siendo la capacidad de carga de 1,8; se consume un 20% más de lo que la Tierra puede producir; y las poblaciones de especies vertebradas terrestres, marinas y de agua dulce han disminuido una media del 40% entre 1970 y 2000. Uno de los datos más significativos es que el consumo de energías fósiles ha aumentado un 700% de 1961 a 2001.



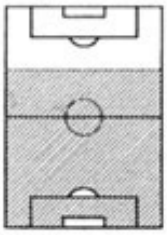
Cuadro 1: Huellas Ecológicas en diversos países del mundo, 1997. En Hectáreas de terreno por habitante y año

País	Población (millones de personas)	Huella ecológica	Capacidad de carga	Déficit
Estados Unidos	271,6	12,5	5,5	7,0
Dinamarca	5,2	10,3	5,6	4,7
Noruega	4,3	9,2	5,9	3,3
Australia	18,2	8,9	9,4	–0,5
Canadá	29,9	8,7	11,0	–2,3
Suecia	8,8	8,2	7,9	0,3
Finlandia	5,1	8,2	9,6	–1,4
Francia	58,5	7,3	4,1	3,2
Inglaterra	58,4	6,3	1,7	4,6
Holanda	15,7	6,3	2,2	4,1
Alemania	82,2	6,0	2,4	3,6
Austria	8,2	5,9	4,0	1,9
Japón	125,6	5,6	0,8	4,8
Italia	57,2	5,6	0,8	4,8
España	39,7	5,5	2,3	3,2
Rusia	147,7	5,2	4,4	0,8
Chile	14,6	3,6	2,0	1,6
México	94,3	3,1	1,6	1,5
Tailandia	59,2	2,6	1,3	1,3
Brasil	163,1	2,2	10,9	–8,7
China	1.243,7	1,8	0,8	1,0
Egipto	64,4	1,8	0,7	1,1
India	960,2	0,7	0,7	0,0
Paquistán	143,8	1,1	0,7	0,4
Bangladesh	122,0	0,6	0,3	0,3

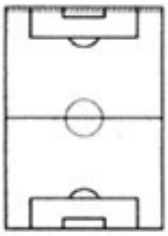
FUENTE: Datos del informe «La Huella Ecológica: sustentabilidad, del concepto a hechos concretos» de la organización Redefining Progress.

BICICLETA = 274 m2/ciclista = 0.0274 ha/ciclista

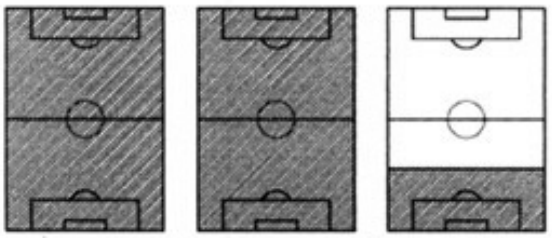
$$\frac{2016\ [kj/dia] * 230\ [dias/año] * 2}{13.000\ [kj/kg] * 2.600\ [kg/ha/año]} = 0.0274\ has/ciclista$$



0,68 ha/hab
Área de cultivo H.E.



0,02 ha/hab
Incremento área de cultivo
(bicicleta)



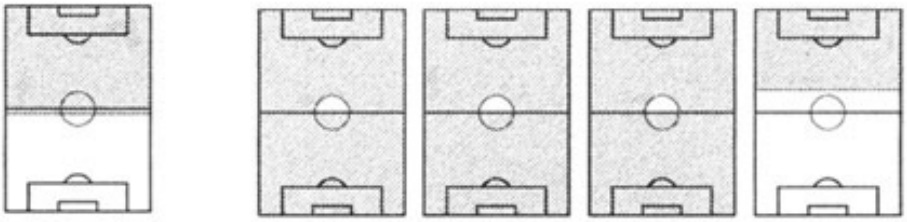
2,28 ha./habitante

BICICLETA

COCHE= 3.421 m2/conductor = 3,421 ha/conductor

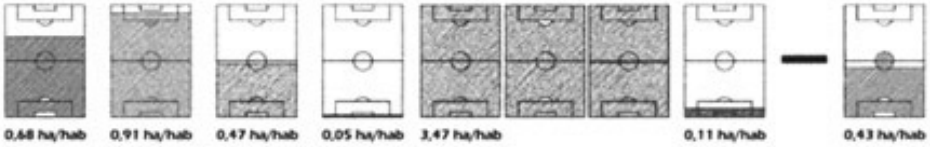
$$\frac{1{,}45 * 12\ [L] * 24\ [km/dia] * 0{,}035\ [Gj/L] * 230\ [días/año]}{100\ [km] * 100\ [Gj/ha/año]} = 0{,}336\ [ha/hab]$$

$$\frac{0{,}974 * 1/8 * 648}{1{,}3} = 0{,}0061\ [ha/hab]$$

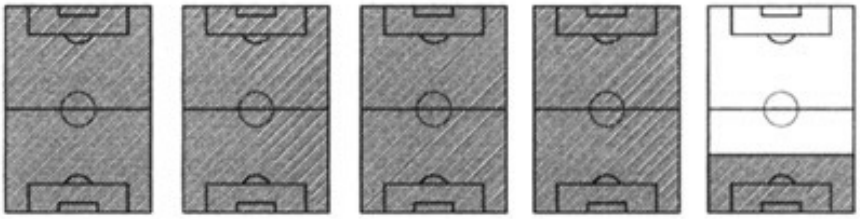


0,47 ha/hab
Área de absorciónCO2
Sin transporte

3,4 ha/hab
área de absorciónCO2
incremento transporte (coche)



0,68 ha/hab | 0,91 ha/hab | 0,47 ha/hab | 0,05 ha/hab | 3,47 ha/hab | 0,11 ha/hab | 0,43 ha/hab



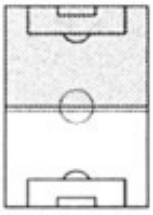
5,26 ha./habitante

AUTOMÓVIL

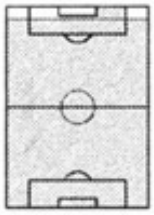
BUS = 701 m2/pasajero = 0.0701 ha/pasajero

$$\frac{1{,}45 * 0{,}0009\ [Gj/hab/km] * 24\ [km/dia] * 230\ [dias/año]}{100\ [Gj/ha/año]} = 0{,}07\ [ha/hab]$$

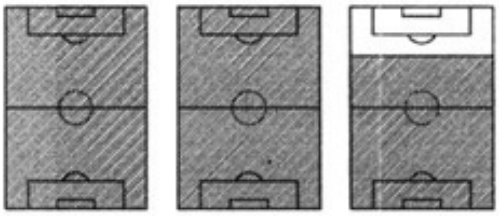
61 [m2] * 0,026 = 0,000016 ha/hab



0,47 ha/hab
Área de absorciónCO2
Sin transporte



0,07 ha/hab
área de absorciónCO2
incremento transporte(bus)



2,79 ha./habitante

AUTOBÚS

Según estos datos, España en 1997 tenía un déficit de 3,2 Ha. por habitante. A nivel regional también se han calculado algunas:

- El ejemplo de Barcelona, en 1996, fue el primer Ayuntamiento en hacer el cálculo, resultando 3,2 Ha./habitante. Este estudio supone una aportación metodológica para su aplicación en el contexto regional y municipal en España.
- El ejemplo de Andalucía, en 1998, con 5,5 Ha./hab necesitaría otra superficie igual a la que tiene ahora mismo.
- El ejemplo de Navarra en 1998 tenía una huella de 3,7 Ha./hab siendo su capacidad de carga 2,15 Ha./hab.
- El ejemplo de San Sebastián con 3,6 Ha./hab supera en 105 veces la superficie de la ciudad.
- El ejemplo de La Rioja es un caso muy significativo; tiene una capacidad de carga de 1,54 ha., y su huella era en 1992 3,56 ha., en 1999 de 3,99 ha. y en 2000 de 4,22 ha. Con un aumento sobre todo en transporte y alimentos de origen animal.

7 LA HUELLA ECOLÓGICA DEL CIUDADANO ESPAÑOL EN EL ÁMBITO DOMÉSTICO

El presente resumen del informe «MEIC-2006» se basa en el estudio realizado por Ingeniería Ismael Caballero SL «Grupo MEIC», titulado «AFECCIONES MEDIOAMBIENTALES POR PERSONA EN EL ÁMBITO DOMÉSTICO DE ESPAÑA». Los datos fueron obtenidos entre Enero de 2003 y Diciembre de 2005 tomando como referencia viviendas-tipo de todo el estado español y a escala proporcional al nº de habitantes, tanto en el ámbito urbano como rural. Ha sido elaborado por ISMANA, ingeniería a la que actualmente pertenece su autor, Ismael Caballero, Dr. Ingeniero en Sistemas Energéticos por la Universidad de Parma (Italia).

En dicho estudio se analizan los requerimientos energéticos de los ciudadanos españoles en el ámbito doméstico, el consumo doméstico de agua y la generación de residuos producidos en las viviendas, todo ello englobado en el concepto de «Huella Ecológica», es decir, lo que cada ciudadano español consume y el impacto que genera este consumo en el medio. Pero no se queda ahí, sino que propone soluciones alternativas para minimizar e incluso compensar totalmente el impacto medioambiental producido por nuestra forma de vivir-consumir.

Estas soluciones provienen de las aportaciones de la Arquitectura Bioclimática y diferentes sistemas de ahorro y aumento de la eficiencia energética empleadas en la Bioconstrucción, así como de la utilización de las Energías Renovables.

Según el estudio, en los edificios de nueva construcción, dotándolos de criterios bioclimáticos, puede conseguirse un ahorro energético de entre un 56% y un 83%, con sólo un incremento del coste de un 17%. Uno de los originales sistemas que aporta es el de «Climatización Natural mediante Shunt Termosolar». Consiste en una chimenea o Shunt, situado en la parte superior de la vivienda que, al calentarse por la radiación solar, produce una depresión natural en el aire, que puede atraer a través de un sistema de conducción, el aire fresco de la parte inferior que circula por una serie de conducciones cerámicas enterradas. A más incidencia solar, mayor recirculación y enfriamiento. Otra solución propuesta es la climatización por sistema termo-hidráulico con energía geotérmica mediante «Zocalos o Muros Radiantes», por donde circula agua (caliente o fría) para conseguir las condiciones higrotérmicas idóneas según sea invierno o verano.

En cuanto a los edificios ya existentes, es relativamente sencillo conseguir ahorros superiores al 50% con buenos criterios de rehabilitación. Por ejemplo, dotándolos de un forro en la fachada, con un aplacado de plaqueta ligera (por ejemplo, paneles de viruta de paja aglomerada con cal) y cubiertas aisladas inundables. También dotando las fachadas Sur y Oeste con sistemas de sombreado vegetal y/o fachadas ventiladas.

En lo concerniente a Energía Eléctrica se plantea dotar a las cubiertas de los edificios de una instalación solar fotovoltaica en conexión a red. Y como elemento original, en las instalaciones del norte que tienen menos insolación y más pluviometría un sistema de generador microhidráulico instalado en los sótanos de las edificaciones para aprovechar la caída del agua a través de las bajantes con una altura mínima de 10 metros (o lo que es lo mismo 2 alturas de vivienda + planta baja). Además del apoyo de la energía Hidráulica y Eólica de la que ya disponemos.

Según el autor, con amplia experiencia en llevar a la realidad proyectos en los que se emplean estas soluciones, las alternativas son completamente factibles y, además, se consiguen con un coste muy inferior al esperado. Para hacernos una idea, el coste por persona estimado en el estudio será de 20.800 euros en las viviendas ya construidas y de 10.300 en las de nueva construcción. Su amortización económica rondará entre 14 y 29 años, pero el ahorro de emisiones resulta espectacular. La vida útil de los equipos de producción limpia, ronda entre 20 y 40 años para los de producción térmica y de más de 60

años para los solares fotovoltaicos. Los beneficios medioambientales son de tal magnitud que parece absurdo no poner en práctica las soluciones que se proponen.

En lo concerniente a la «Salud del Habitat» se plantea construir y rehabilitar con criterios de «Bioconstrucción» entendido como la construcción realizada con materiales naturales, próximos al lugar (minimizando el transporte), atendiendo a concepciones geobiológicas y bioenergéticas. Sistemas constructivos de bajo impacto y nula toxicidad.

También se plantean soluciones en lo relativo al ahorro de agua y es notorio como cada vez es más apremiante adoptar medidas en este sentido. Por ejemplo, se plantea la reutilización de las aguas grises (procedentes de fregaderas y baños), que constituyen el 68% de cuantas vertemos por los desagües, con un sistema tan simple como tratar esta agua en un filtro separador de grasas y un digestor anaerobio para su posterior reutilización en cisternas de inodoros y riego. Sólo con esta sencilla operación se puede conseguir ahorrar más de 1/3 del agua que consumimos.

En aquellos lugares donde más escasee el agua se propone la instalación de WC-secos o «deshidratadores orgánicos», como alternativa a los inodoros convencionales. Este sistema garantiza la deshidratación de la materia orgánica con energía solar, para su posterior compostaje.

En cuanto a la necesaria depuración de las aguas residuales domésticas se apuesta por el empleo de sistemas biológicos.

Entre las conclusiones del informe se expone que con una voluntad política adecuada es posible conseguir que todas las viviendas del estado sean autosuficientes en el plazo de 17 años, creando 1.340.000 puestos de trabajo.

El presente informe pretende, partiendo de la realidad, aumentar la conciencia de los ciudadanos en cuanto a la huella ecológica que deja nuestra forma de vida en el entorno. Pero además, se aporta una visión optimista y esperanzadora en cuanto a las soluciones posibles para re-equilibrar los impactos que generamos. De alguna manera, es necesario saber que existen medios para contribuir a un desarrollo sustentable, que es posible.

8 RESUMEN DEL INFORME «MEIC-2006»

Nuestra huella ecológica sobre la energía (Resumen de afecciones medioambientales por persona y año (2003-2005) y su alternativa)

Necesidades	Cuantificación	Solución
Consumo térmico de ACS (Agua Caliente Sanitaria) por persona	2.160 Kcal.día = 777.600 kcal.año = 0,90 Mw.h. al año.	Se puede cubrir con 1,4 m_2 de paneles solares térmicos y apoyo con 17 Kg de biomasa a pellets
Consumo térmico de calefacción por persona	2.230.000 Kcal/año = 2,59 Mw.h. al año	El 70% se puede cubrir con criterios de bioclimática y 64 kg de biomasa procedente de limpiezas forestales. O bien con 13,5 m_2 de paneles solares térmicos
Consumo térmico de cocina por persona	547.500 Kcal/año = 0,64 Mw.h. al año	Se puede cubrir con concentradores solares y/o biogas de la Estación Depuradora de Aguas Residuales. Desde el digestor anaerobio para metanización
Consumo de electricidad por persona	2.200 W.h. al día = 0,803 Mw.h. al año	Se puede cubrir con 6,2 m^2 de paneles solares fotovoltáicos, y apoyo con minihidráulica, eólica, biogás, biomasa, etc... según los recursos naturales de cada lugar
Consumo de refrigeración por persona	4.730 frigorías/h.día = 8.310 W.h.día = 0,88 Mw.h.año.	Se puede cubrir con criterios de bioclimática y en determinadas zonas del Centro y Sur ampliando la inst. solar térmica con 2 m^2 más, y una máquina de absorción.
Consumo de gasolina por persona	2,1 dm^3/día 7.511.700 kcal/año = 8,73 Mw.h. al año	Se puede evitar con un buen transporte público y bicicletas
TOTAL CONSUMO ENERGÉTICO = 14,54 Mw.h. y año por habitante		

Cálculo de afección medioambiental por cada Mw.h consumidos en sistemas convencionales

1 Mw/h supone (en emisiones a la atmósfera)	**MASA FORESTAL NECESARIA PARA ABSORBER ESTAS EMISIONES:**
2,0443 Kg de SO_2. **0,6403 Kg de NO_X** **1434,024 Kg de CO_2.**	0,187 Ha. de robles ó 0,193 Ha. de hayas ó 0,207 Ha. de coníferas
TOTAL DE EMISIONES A LA ATMÓSFERA POR VIVIENDA (media de 3 personas)	**MASA FORESTAL NECESARIA PARA ABSORBER ESTAS EMISIONES:**
29,72 Kg de SO_2. **9,30 Kg de NO_X.** **20850,71 Kg de CO_2**	4,4 Ha. de robles 4,5 Ha. de hayas 4,6 Ha. de coníferas

Nuestra huella ecológica sobre R.S.U. (2003-2005):

Consumo de agua potable por persona al día	65 dm^3 en ducha + 58 dm^3 en inodoro + 12 dm^3 en lavadora + 17 dm^3 en lavabo + 19 dm^3 en fregadera 181 dm^3/día = 66,065 m^3/año
Consumo de agua para riego doméstico	11 dm^3/día = 4,02 m^3/año
Residuos inorgánicos escombro derivado de la construcción	411Kg/año
Residuos inorgánicos Electrodomésticos	31,8 Kg/año
Residuos inorgánicos Mobiliario	37,3 Kg/año
Residuos inorgánicos metales	33,2 Kg/año
Residuos inorgánicos papel, cartón...	66,4 Kg/año
Residuos inorgánicos plásticos	47,5 Kg/año
Residuos inorgánicos vidrio	91 Kg/año
Basura orgánica (compostable)	192,4 Kg/año
Residuos inorgánicos pilas alcalinas	0,18 Kg/año
Residuos inorgánicos pilas botón	0,07 Kg/año
Residuos inorgánicos fluorescentes	0,9 Kg/año
Consumo de aceite de coche	6 dm^3/año
Consumo de neumáticos	7,6 Kg/año

ISMANA
Ana Hervás- Ingeniera Agrónoma
Ismael Caballero-Dr.Ing.Sist.Energ.
C/ Jaime Marquet 5, E-28300 Aranjuez (Madrid)
e-mail: ismanaproyecta@gmail.com
Asesoría – Consultoría – Proyectos – Formación - I+D+I+Arte Telf. 0034 - 918911864 y 679521676

INFORME N.º 6A-215/06
fecha: 10/01/2006
Hoja 7B/215

Requerimientos energéticos por español para la autosuficiencia energética en una vivienda convencional

Hoja resumen 7B

	INVIERNO						VERANO					
	NECESIDADES Kw (consumos día)			PRODUCCIÓN m_2 Solar			NECESIDADES Kw (consumos día)			PRODUCCIÓN m_2 solar		
	NORTE	CENTRO	SUR	NORTE	CENTRO	SUR	NORTE	CENTRO	SUR	NORTE	CENTRO	SUR
SOLAR TERM. ACS	2,3	2,2	2	1,4	1,3	1,2	2,2	2	1,9	0,8	0,6	0,5
SOLAR TERM. CLIMATIZACIÓN	19,5	17	13,4	13,5	11,5	10	8,5	11,4	13	9,5	12,8	14,7
SOLAR TERM. REFRIGERACIÓN	0,8	0,9	1	1	1,1	1,3	1,3	1,4	1,5	1,7	1,8	1,8
SOLAR FOTOVOLT. ELECTRICIDAD	2,5	2,4	2,3	7	6	4,5	2	2,1	2,1	3	2,6	2,4

en una vivienda bioclimática

	INVIERNO						VERANO					
	NECESIDADES Kw (consumos día)			PRODUCCIÓN m_2 Solar			NECESIDADES Kw (consumos día)			PRODUCCIÓN m_2 solar		
	NORTE	CENTRO	SUR	NORTE	CENTRO	SUR	NORTE	CENTRO	SUR	NORTE	CENTRO	SUR
SOLAR TERM. ACS	2,3	2,2	2	1,4	1,3	1,2	2,2	2	1,9	0,8	0,6	0,5
SOLAR TERM. CLIMATIZACIÓN	7,3	6,9	6,1	5,5	5	4,5	1,8	2,5	3	2	3	3,5
SOLAR TERM. REFRIGERACIÓN	0,8	0,9	1	1	1,1	1,3	1,3	1,4	1,5	1,7	1,8	1,8
SOLAR FOTOVOLT. ELECTRICIDAD	1,6	1,5	1,5	4	3	3	1,4	1,4	1,4	2	1,5	1,5

COSTE AUTOSUFICIENCIA VIVIENDA CONVENCIONAL		COSTE AUTOSUFC. VIVIENDA BIOCLIMATICA Kw/h.día de consumo en Agua Caliente Sanitaria		
Coste de 17 m_2 de paneles solares térmicos	8.100 Euros	Coste de 8 m_2 de paneles solares térmicos	3.900 Euros	m_2 de paneles solares térmicos
Coste de p/p Interacumulador y accesorios calf.	2.100 Euros	Coste de p/p Interacumulador y accesorios calf.	1.000 Euros	Kw/h.día de consumo en calefacción
Coste de p/p equipo absorción y acumul.inercia	3.400 Euros	Coste de p/p equipo absorción y acumul.inercia	1.300 Euros	Kw/h.día de consumo en refrigeración (climat.+frigorífico)
Coste de 7 m_2 de paneles solares fotovoltáicos	7.200 Euros	Coste de 4 m_2 de paneles solares fotovoltáicos	4.100 Euros	Kw/h.día de consumo en eléctricidad m_2 de paneles solares fotovoltáicos
Coste Total de la autosuficiencia energética	**20.800 Euros**			**Coste Total de la autosuficiencia energética** **10.300 Euros**

Agricultura ecológica y desarrollo rural

María Asunción Molina Casino

Departamento de Química y Análisis Agrícola. E.T.S.I. Agrónomos. Universidad Politécnica de Madrid.
Correo electrónico: mariaasuncion.molina@upm.es

Sumario

1. Introducción. **2.** ¿Por qué agricultura ecológica? **3.** La agricultura ecológica en la actualidad. **4.** La agricultura ecológica en la práctica. **5.** La agricultura ecológica en países no industrializados. **6.** Bibliografía complementaria.

RESUMEN

La agricultura ecológica según la Sociedad Española de Agricultura Ecológica (SEAE): «Es un sistema perdurable de producción agraria cuyo objetivo fundamental es la obtención de alimentos de máxima calidad, respetando el medio ambiente y mejorando la fertilidad de la tierra, mediante la utilización óptima de los recursos locales, potenciando las culturas rurales, los valores éticos del desarrollo rural y la calidad de vida».

El presente artículo se centra en la Agricultura Ecológica y su importancia en relación con el desarrollo rural sostenible. En él se presenta una panorámica de los orígenes, motivaciones, objetivos y conceptos clave de la agricultura ecológica, para después analizar la situación actual y las aportaciones que realiza en el desarrollo rural sostenible. Finalmente, encontraremos reseñas de algunos casos concretos de desarrollo rural, que constituyen ejemplos de procesos de transformación hacia la agricultura ecológica.

Palabras clave:

Agricultura ecológica, Desarrollo rural sostenible.

ABSTRACT

*Ecological agriculture according to the Spanish Agricultural Society (*Sociedad Española de Agricultura Ecológica-*SEAE), ecological agriculture: «is a lasting agricultural production system whose fundamental aim is to obtain top quality food, respecting the environment and improving the fertility of the soil by making the best possible use of local resources, fostering rural cultures, the ethical values of rural development and quality of life.» This paper focuses on ecological agriculture and its importance to sustainable rural development. The paper overviews the origins, motivations, objectives and key concepts of ecological agriculture, and goes on to analyse the current situation and contributions to sustainable rural development. Lastly, we discuss a few specific cases of rural development that are examples of processes of transformation towards ecological agriculture.*

Key words:

Ecological agriculture, Sustainable rural development.

1 INTRODUCCIÓN

La agricultura ecológica en estos momentos constituye un subsector económico bastante relevante en nuestro país. Su inicio y posterior evolución fue bastante más lenta que en algunos países centroeuropeos en los que emergió antes de la mitad del siglo pasado. Sin embargo, a partir de 1995 después de desarrollarse la normativa que la regula y empezar a facilitar el proceso de transformación con ayudas económicas, el sector ha ido creciendo continua y considerablemente (Molina Casino, M.A. y Pérez Sarmentero, J., 2004).

Las perspectivas de futuro son altamente positivas por cuanto este tipo de producción y trasformación de alimentos responde a los retos que en estos momentos están planteados en nuestra sociedad y en la de los objetivos que se formulan con la reforma de la política agraria común.

2 ¿POR QUÉ AGRICULTURA ECOLÓGICA?

La naturaleza puede considerarse según Vester (2003), como la ***«única empresa que nunca ha quebrado en unos 4.000 millones de años»***.

La naturaleza también es «***lider en tecnología punta»***. Así, por ejemplo, cuando se cree que ya se ha conseguido eliminar una plaga con la aplicación de un agroquímico industrial, la naturaleza produce un «nuevo invento» por el que tiene lugar un cambio y la consiguiente resistencia «natural» a dicho producto.

Desde esta perspectiva, de reconocimiento del potencial infinito de actuación de la naturaleza, en su incesante actividad y cambio, se deduce la necesidad de «colaborar» con ella en lugar de pretender dominarla o combatirla. Aquí hay que enmarcar las pautas a tener en cuenta en el desarrollo rural y a la propia agricultura ecológica.

Para poder colaborar con la naturaleza hay que, primero, intentar conocerla lo más posible a través de una respetuosa observación, y segundo, conside-

rar el saber acumulado en el mundo rural a través de los miles de años que el ser humano está desarrollando las técnicas de cultivo.

Los ecosistemas naturales evolucionan a partir de ciclos movidos por la energía solar, en sus diferentes manifestaciones (luz, viento, olas...). Esta fuente de energía es inagotable, desde nuestra percepción con una economía cíclica, renovable y auto-reproductiva y sin residuos ya que cada residuo de un proceso se convierte en materia prima de otro: los ciclos se cierran.

La agricultura siempre implica una modificación de los sistemas naturales por aplicación de unas técnicas que utilizan una tecnología.

En la agricultura industrial, llamada a veces agricultura convencional, el flujo de materia no es cíclico sino lineal. Los recursos quedan desconectados de los residuos, se generan residuos contaminantes para los propios sistemas y se utilizan fuentes de energía para la obtención de los agroquímicos no renovables.

Un esquema muy simplificado de esta dinámica queda resumido en la figura 1. En él hay que incluir otros factores como la pérdida de biodiversidad y el posible impacto de los OGM.

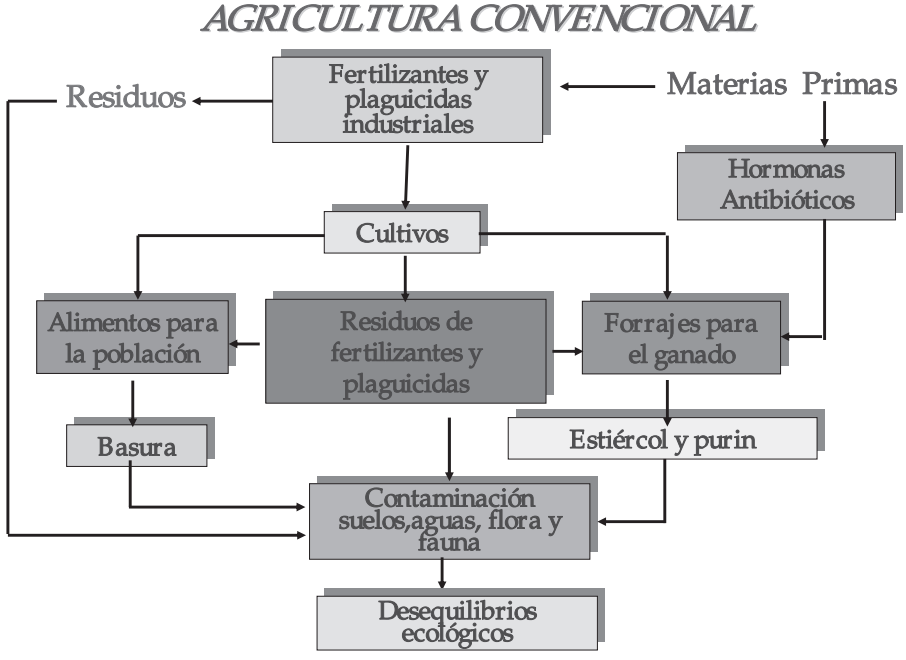


Figura 1. Esquema de la dinámica implícita en los sistemas agrícolas convencionales.

Esta agricultura ha tenido un importante impacto en el medio rural pero no ha surgido a partir de este. Ha sido impulsada desde ámbitos industriales y económicos que también han conseguido una gran influencia en medios políticos y a través de ellos en los de investigación y docencia.

Pocos años después de aplicarse agroquímicos al campo, surgieron, en lugares muy diversos, agricultores y técnicos que sintieron la necesidad de buscar otra forma de manejar los agrosistemas y consumidores interesados en los productos obtenidos. Como resultado de la suma de estos nuevos impulsos surgió la agricultura ecológica, un movimiento de renovación cultural, mucho más amplio que lo que correspondería al cambio de unas técnicas agronómicas, con influencia, por tanto, no sólo en el ámbito agronómico sino también en el económico, ambiental, social y cultural.

En la figura 2 se presenta la diferencia de los caminos seguidos para el desarrollo de la agricultura industrial y de la agricultura ecológica. En ese camino de arriba hacia abajo se puede encontrar una parte importante de la problemática actual que nos lleva a la necesidad de hablar de «desarrollo rural». Por el contrario, en el proceso ascendente, surgido de los propios «actores» impli-

Figura 2. Proceso seguido en la evolución de la agricultura industrial y en la agricultura ecológica.

cados directamente en el trabajo agrícola es posible encontrar las pautas a seguir para incidir positivamente en estos momentos en el medio rural.

Sintetizando, con la agricultura ecológica se pretende manejar los sistemas agrarios con los principios que regulan el cambio de los ecosistemas naturales y conseguir que, como ellos, lo hagan de forma armónica, saludable y perdurable teniendo en cuenta que son resultado de una necesaria coevolución social y económica.

Se tiene en cuenta el principio de precaución: para apartarnos de los «modelos» de la naturaleza se necesitan razones mucho más fuertes, y conocimiento mucho más fiable, que para seguirlos.

La agricultura ecológica se concibe como una forma de manejar el suelo, los cultivos y el ganado por el interés de practicar unas técnicas, fundadas en unos principios de respeto y colaboración con la Naturaleza. En el diseño del sistema agrícola se busca seguir los principios de los sistemas naturales para lo cual se utilizan técnicas que intentan en lo posible el cierre de ciclos: tratamiento de residuos orgánicos, sistemas mixtos con agricultura y ganadería, rotaciones y asociaciones de cultivos, fertilización con productos naturales, control biológico de plagas, gran diversidad, setos, semillas lo más adaptadas posible y no tratadas, etc. En la figura 3 se da un esquema del proceso que se

Figura 3. Esquema del proceso seguido en el agrosistema con las técnicas de agricultura ecológica.

pretende conseguir con los agrosistemas manejados con las pautas dadas por la agricultura ecológica.

Una definición de agricultura ecológica es la dada por la Sociedad Española de Agricultura Ecológica (SEAE): «Es un sistema perdurable de producción agraria cuyo objetivo fundamental es la obtención de alimentos de máxima calidad, respetando el medio ambiente y mejorando la fertilidad de la tierra, mediante la utilización óptima de los recursos locales, potenciando las culturas rurales, los valores éticos del desarrollo rural y la calidad de vida».

Objetivos de la agricultura ecológica

Los objetivos de la agricultura ecológica según *la Federación Internacional de Movimientos de Agricultura Ecológica* (IFOAM)(extracto de la normativa, sección b, principios generales) dejan claro el profundo y positivo impacto que esta agricultura realiza en el ámbito rural. Estos son:

1. Producir alimentos de elevada calidad nutritiva y en suficiente cantidad.
2. Interactuar constructivamente y potenciando la vida de todos los sistemas y ciclos naturales.
3. Fomentar e intensificar los ciclos biológicos dentro del sistema, que comprenden los microorganismos, la flora y fauna del suelo, las plantas y los animales.
4. Mantener e incrementar a largo plazo la fertilidad de los suelos.
5. Emplear, en la medida de lo posible, **recursos renovables en sistemas agrarios organizados localmente.**
6. Trabajar, en la medida de lo posible, dentro de un sistema cerrado con respecto a la materia orgánica y los nutrientes minerales.
7. Trabajar, en la medida de lo posible, con materiales y sustancias que puedan ser utilizadas de nuevo o recicladas, tanto en la finca como en otro lugar.
8. Proporcionar al ganado condiciones de vida que le permitan desarrollar las funciones básicas de su conducta innata.
9. Minimizar todas las formas de contaminación que puedan ser producidas por las prácticas agrícolas.
10. Mantener la diversidad genética del sistema agrícola y de su entorno, incluyendo la protección de los hábitats de plantas y animales silvestres.

11. **Permitir que los productores agrarios lleven una vida acorde con los derechos humanos de la ONU, cubran sus necesidades básicas, obtengan unos ingresos adecuados, reciban satisfacción de su trabajo y dispongan de un entorno laboral sano**.

12. Tener en cuenta el impacto social y ecológico del sistema agrario.

Algunos conceptos clave en la agricultura ecológica

- Se pone énfasis en la prevención para evitar las plagas y/o las enfermedades en los cultivos.
- Se estudia el estado de salud y no sólo la enfermedad.
- Se alimenta el suelo, e indirectamente a la planta.
- El agrosistema se comporta como un todo orgánico. Todos sus componentes están interrelacionados.
- Se prefiere calidad frente a cantidad.

En la figura 5 se presenta un esquema de las diferencias de perspectiva de la agricultura convencional y la ecológica.

3 LA AGRICULTURA ECOLÓGICA EN LA ACTUALIDAD

3.1. Algunos motivos que dificultan su desarrollo

- Económicos: algunos alimentos ecológicos son más caros que los convencionales porque los precios de los alimentos convencionales no re-

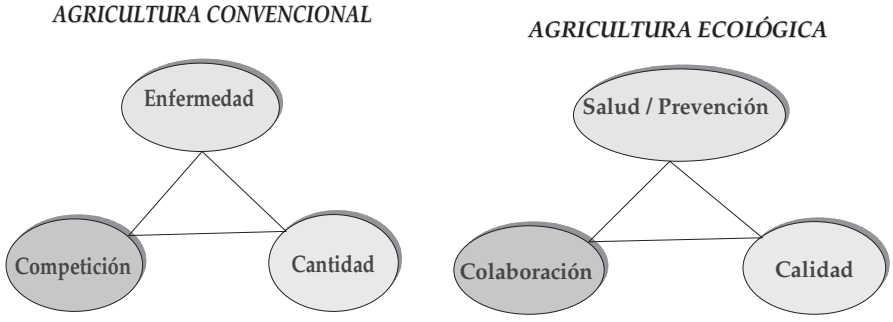


Figura 5. Esquema de las diferencias de perspectiva de la agricultura convencional y la ecológica.

flejan los costes de producción (no se internalizan costes) y los precios derivan de especulaciones bolsísticas.

- Sociales: no existen suficientes mercados y canales de comercialización para absorber la producción. Hay fuertes presiones de los grandes grupos económicos que no se sienten beneficiados con su desarrollo.
- Políticos: las ayudas pueden generar oportunismo o ser insuficientes. Por otra parte en agricultura no se cumple todavía «EL QUE CONTAMINA PAGA» y la sociedad asume los costes ocultos de la agricultura industrial (agroquímicos, OGM...).
- Tecnológicos: faltan apoyos para resolver los problemas técnicos todavía por mejorar.
- Medioambientales: hay zonas tan degradadas que la transformación puede ser difícil y lenta. Uno de los más graves problemas para algunos cultivos, por ejemplo el maíz, es la posibilidad, cada vez más frecuente, de contaminación por OGM.
- Personales: hay todavía un desconocimiento de las implicaciones positivas espacio-temporales derivadas de su cultivo y de su calidad, aunque simultáneamente existe un aumento de la toma de conciencia de los consumidores de los crecientes problemas medioambientales.

3.2. Aportaciones de la agricultura ecológica al desarrollo rural sostenible

- Económicas: los ingresos generalmente aumentan cuando se realiza el cambio a agricultura ecológica si se hace un proceso de transición teniendo en cuenta, además de los aspectos agronómicos, los de comercialización. Además, la agricultura ecológica aporta nuevas posibilidades de diversificar ingresos con actividades como el turismo rural, la venta en la propia finca y/o el desarrollo de una industria agroalimentaria y artesanal, para procesar parte de la producción y aumentar el valor añadido (pan, vino, queso y/o yogur o mermeladas son las más frecuentes).
- En algunos casos se han incorporado también actividades culturales en la finca (yoga, cursos, encuentros, terapias como masajes o caballos para jóvenes con problemas de adaptación, etc.).
- Medioambientales: impulsa la utilización respetuosa de los recursos locales, protege la biodiversidad de la zona y contribuye al cuidado del medio ambiente y a diversificar y enriquecer el paisaje, a la vez que a mitigar el cambio climático.

- Sociales: aumenta el empleo rural ya que posibilita la incorporación de más mano de obra en el campo y se consigue un mayor reconocimiento y valoración profesional. Todo ello hace que gran parte de los jóvenes que actualmente se incorporan al medio rural lo hagan interesados por la agricultura ecológica.
- Salud: permite un ambiente de trabajo sano, seguro y estable y mejora la calidad de los alimentos.
- Culturales: posibilita abordar las actuaciones y los procesos desde un nuevo marco de referencia, con un nuevo sistema de valores. Además, permite realizar un trabajo creativo y con sentido y desarrolla el interés por una alimentación sana y equilibrada.

4 LA AGRICULTURA ECOLÓGICA EN LA PRÁCTICA

Vamos a reseñar algunos casos concretos de desarrollo rural, que constituyen ejemplos de procesos de transformación hacia la agricultura ecológica. Los vamos a estructurar en iniciativas de ámbito local, regional, nacional y transnacional.

En todos los casos, es importante tener en cuenta que el desarrollo rural implica un proceso de cambio personal de los valores, comportamientos y conocimientos de las personas involucradas.

4.1. Iniciativas locales

Requieren agricultores motivados y consumidores conscientes dispuestos a reconocer en el precio que pagan por los productos las aportaciones positivas tanto en la calidad intrínseca del alimento como en el medio ambiente, en el paisaje y en los aspectos sociales, de salud y culturales antes mencionados.

En muchas ocasiones, en torno a agricultores y fincas concretas se crean asociaciones de consumidores, de agricultores o de agricultores y consumidores. En diferentes países se han desarrollado a partir de una determinada finca o fincas próximas con manejo ecológico «Comunidades de soporte a la finca».

Un ejemplo es el de la Finca Río Pradillo, situada en la sierra madrileña, en Cercedilla, en la colonia de Camorritos. Sus planteamientos no solo han sido motivadores para muchos consumidores, agricultores y ganaderos en Madrid, sino en toda España y en otros países, como consecuencia de las numerosas es-

tancias de jóvenes, generalmente universitarios centroeuropeos, realizadas en la finca.

Es una finca pionera en España de ganadería, que además de ecológica, sigue las pautas de la escuela biodinámica. En ella se elaboran pan, yogur y queso que se venden en tiendas de Madrid y también en la propia finca, a familias que constituyen lo que llaman «Amigos de la finca».

En esta finca surgió en la década de los ochenta, la idea de crear una asociación de consumidores. Los propietarios de la finca impulsaron la creación del colegio Micael, situado en las Rozas, Madrid. Pocos años después, algunos padres del colegio, conocedores de la importancia de la calidad de los alimentos, contactaron con un agricultor de Cuellar (Segovia) que semanalmente venía a Madrid y en las proximidades del colegio vendía sus productos, al igual que se hacía con los de la finca de Camorritos. Al crecer el número de las familias interesadas en la compra de estos productos se creó la asociación de consumidores de productos ecológicos y biodinámicas «La Espiga». De estos primeros compradores y personas con ellos relacionadas, han surgido después otras iniciativas, como nuevas tiendas de productos ecológicos, la banca ética Triodos, y numerosos profesionales de la salud que utilizan terapias complementarias.

Un proceso igual de enriquecedor se ha ido produciendo en torno al agricultor Juan Senovilla, hoy presidente del CRAE de Castilla-León e impulsor de una asociación de agricultores en su comunidad que ha centrado sus objetivos en el desarrollo del comercio interior de alimentos ecológicos en esa comunidad.

Todo ello ha requerido un proceso que puede parecer lento pero que ha sido necesario para que haya podido ir trasformando los puntos de vista y valores de más y más personas. En la figura 4 se da un esquema de este proceso.

Existen otros muchos ejemplos y otras muchas asociaciones de consumidores como «El Brot» en Reus, Tarragona«La Ortiga» de Sevilla, «La Llavoreta» en Valencia, «Landare», en Pamplona y «Bio Alai», en Vitoria.

4.2. Iniciativas regionales

Andalucía es la comunidad donde tiene más impulso la agricultura ecológica. Una de las iniciativas es la del proyecto: «Red de dinamizadoras de Consumo Responsable y Alimentación ecológica» del Centro de Investigación y Formación de Agricultura Ecológica y Desarrollo Rural de Granada (CIFAED). Se aborda desde una perspectiva de género y está enlazado con otros movi-

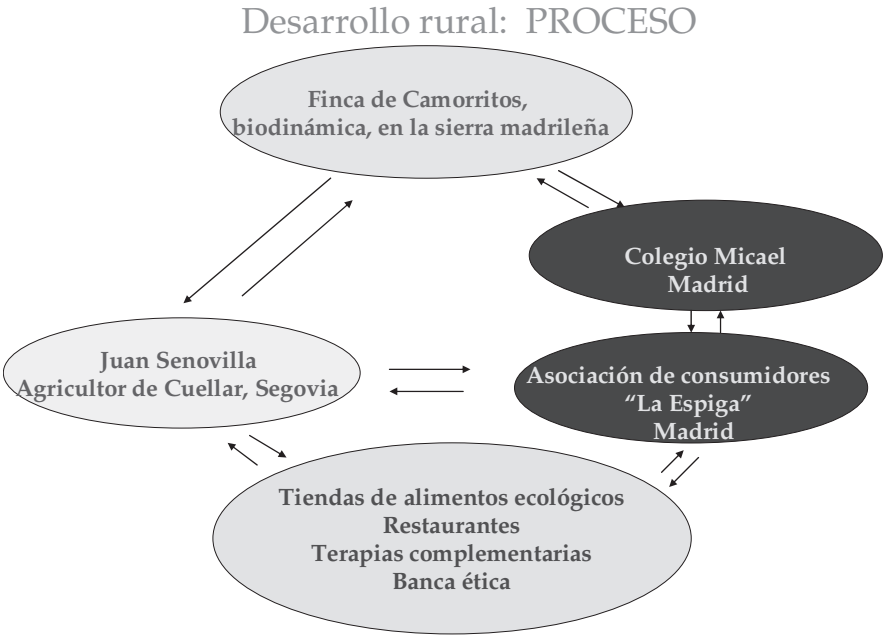


Figura 4. Esquema del proceso seguido a partir del inicio de la actividad agroganadera en la finca Río Pradillo (Madrid).

mientos de mujeres que a nivel mundial se están movilizando trabajando en ámbitos diversos como los de creación de ciudades sostenibles y habitables y los de defensa del patrimonio natural.

Otros proyectos son el de «Experiencia de desarrollo rural sostenible: Plan Columela para el desarrollo de la agricultura ecológica» con el que se pretende la sensibilización de consumidores, agricultores, cooperativas, empresas agroalimentarias, responsables de comercialización y centros educativos y el «Programa Alimentos Ecológicos para Escolares en Andalucía» que constituye una poderosa herramienta de cambio en concordancia con los objetivos de la agricultura ecológica hacia una sociedad más armoniosa y saludable.

4.3. Proyectos de la SEO/BIRDLIFE

La Sociedad Española de Ornitología (SEO) inició en 1994 un proyecto para el cultivo de arroz ecológico en el delta del Ebro con el objetivo de conocer su incidencia en el desarrollo y el paso de las aves por esa zona. La financiación inicial fue de socios holandeses y británicos de Birdlife y posteriormente de un proyecto Life (1997-2000).

El proyecto se ha ido desarrollando en sucesivas fases. Se compraron arrozales para establecer una reserva propia y restaurar zonas húmedas y se alquilaron otros arrozales para experimentar diferentes sistemas de cultivo de arroz (ecológico, medidas agroambientales, convencional).

A partir del año 2000, y como consecuencia de los resultados favorables obtenidos se ha decido hacer sólo cultivo ecológico, comprando 55 ha. (con la financiación del Banco Triodos): 45 ha. para ampliar el cultivo ecológico y 10 ha. para restaurar zonas húmedas.

El siguiente paso ha sido la creación de una empresa (Riet Vell, S.A.) vinculada a SEO/Birdlife para desarrollar el cultivo ecológico del arroz.

En la tabla 1 se resumen los datos obtenidos, en el que se observa que el cultivo, sin llegar a alcanzar los de la reserva natural, presenta mayor densidad media de aves y mayor biomasa media y el las tablas 2 y 3 se recogen la producción y costes respectivamente.

Tabla 1. Datos comparativos de especies de aves y densidad y biomasa media

Ecosistema	Especies de aves	Densidad media de aves (aves/10 ha.)	Biomasa media (kg/10 ha.)
Reserva	38	81	31,3
Cultivo ecológico	≈ 38	43	11,6
Cultivo agroambiental	≈ 38	22	3,7
Cultivo convencional (control)	≈ 38	21	5,9

Tabla 2. Datos comparativos de producción (Kg/ha)

Año	Ecológico	Agroambiental	Convencional
1997	6.215	≈ 6.000	≈ 6.000
1998	4.811	4.868	≈ 5.000
1990	5.785	6.163	5.854
2000	4.820	–	–

Tabla 3. Costes comparativos de producción del arroz ecológico (E/ha) y método de siembra

Año	Coste	Agroambiental Convencional	Siembra
1988	3075	28% menores	Manual
1999	2211	análogos	Con avionetas

Las actividades de la asociación se ha ampliado a las zonas de gran secano de Aragón, con los mismos objetivos. En este caso el proyecto ha sido «Elaboración y comercialización de pastas alimenticias a partir de trigo duro ecológico». Se elaboran: espaguetis, macarrones, sopa de letras. Con ello se conserva el hábitat de: avutarda, alcaraván, sisón, terrera marismeña, ganga ibérica, ganga ortega.

Sin embargo, han surgido discrepancias conceptuales cuando se ha intentado ampliar los proyectos. Desde la perspectiva ecologísta es necesario mantener las estepas a ambos lados del rio (Monegros y zona de Belchite) y no se deben transformar en regadíos.

Los agricultores quieren la transformación en regadíos de la mayor superficie posible, aunque cambien las especies de aves.

4.4. Iniciativas nacionales

Las iniciativas locales permitieron que suficiente número de personas impulsaran las regionales y posteriormente las nacionales. Actualmente estas también son numerosas. Entre ellas cabe citar la Sociedad Española de Agricultura Ecológica (SEAE) (www.agroecologia.net), constituida en 1992, y que, entre otros muchos objetivos, está demandando del MAPA que la ley de desarrollo sostenible del medio rural sea una apuesta decidida de las distintas administraciones por la agricultura ecológica e incluida como eje transversal. Recientemente esta organización ha sido integrada en la Red Rural Nacional contemplada en el Capítulo 6 del Plan Estratégico Nacional de Desarrollo Rural 2007-2013.

Otra iniciativa importante es la red de semillas sembrando y resembrando que integra a agricultores comprometidos con la propagación y distribución de las semillas con criterios de cultivo ecológico y de intercambio.

Especialmente importantes son los sucesivos planes estratégicos del Ministerio de Agricultura Pesca y Alimentación (www.mapa.es). Menos conocida de momento es la campaña de los Paradores Nacionales de oferta de alimentos ecológicos con el lema: «Prueba hoy algo distinto».

En Italia se ha establecido una ecotasa que lleva al ámbito agrario lo que ya hace tiempo se institucionalizó en el industrial de que «Quien contamina paga» (Ley Financiera del 2000). Las empresas de venta de fitosanitarios químicos deben contribuir a la seguridad alimentaría con un 0,5% de la facturación anual. Si los fitosanitarios son importados, se paga el 1%

El dinero recaudado se utiliza en favorecer directamente la agricultura ecológica. Se ha instituido el llamado «Fondo para el desarrollo de la agricultura ecológica y de la calidad».

Además, se obliga a las empresas de catering a participar en concursos públicos para el suministro de los menús a asilos, escuelas maternales, escuelas de primer y segundo grado y servicios sanitarios ofertando un porcentaje superior al 60% de productos ecológicos.

Para ampliar: http://www.organicconsumers.org/organic/italy062804.cfm

4.5. Iniciativas transnacionales

Entre ellas vamos a destacar el proyecto Bio Alpe Adria.

Alpe Adria es una macro región que abarca territorios de tres países de la UE (Austria, Eslovenia e Italia). En esta región viven unos 6.000 agricultores ecológicos y una población total de cerca de 5 millones de habitantes. Ha sido la primera en solicitar formalmente a la Comisión Europea declararse Zona Libre de Transgénicos.

El proyecto se inició a partir de tres asociaciones de productores ecológicos, en 1996, para establecer un programa sobre AE, financiado con fondos de la UE.

Los objetivos del proyecto son:

- Producir y comercializar mejor la calidad Bio Alpe Adria.
- Declarar Bio Alpe Adria como zona libre de transgénicos, para mantener la diversidad natural (actualmente hay que establecer previamente la normativa que haga esto posible).
- Sensibilizar y concienciar a la población en favor de la bioregión.
- Fortalecer la región en materia económica, iniciación y fomento de la creación de empresas en el ámbito ecológico, sobre todo en relación directa con la AE.
- Establecer redes con diversas iniciativas y proyectos en el ámbito ecológico (energías renovables, protección frente al clima, conservación de la naturaleza, protección del consumidor, comercio justo, etc.).

Este es un ejemplo de cómo lo que empieza a partir de un pequeño número de personas sensibilizadas va constituyendo un camino hacia nuevos objetivos.

5 LA AGRICULTURA ECOLÓGICA EN PAISES NO INDUSTRIALIZADOS

El gran y positivo impacto que realiza la agricultura ecológica en los países no industrializados y en las zonas de extrema pobreza requiere en sí un trata-

miento específico. Estos países han sufrido y están sufriendo un fuerte impacto de deterioro ecológico como resultado de la expansión que se ha realizado desde la sociedad occidental, en especial de las prácticas agronómicas basadas en la agroindustria y de los intereses económicos asociados a ellas. Se han originado, entre otros efectos, deforestación, erosión, desertificación, sequía y contaminación de aguas. Además, están observando cómo sus estructuras económicas, sociales, culturales y comunitarias se van poco a poco desarticulando hacia la pérdida de sus peculiares formas de vida.

Como consecuencia han optado por alternativas que implican gestión de los recursos naturales por las propias comunidades locales, en ocasiones a través de microcréditos, para el logro de sistemas ecológicos estables caracterizados por la diversidad de actividades agrícolas, ganaderas y forestales, trabajando pequeñas superficies de tierra y diversificando las especies, los cultivos y los recursos. Los agricultores indígenas aportan sus conocimientos y saberes ancestrales que se mejoran con las aportaciones de la agricultura ecológica en un intercambio participativo. Como resultado de este proceso, hay numerosos productores rurales que, en asociación con las ONG, consiguen y mantienen altos rendimientos, cumpliendo criterios ecológicos.

En este sentido se puede hacer referencia al proyecto: «Establecimiento de un centro agroecológico para el desarrollo rural sostenible en el municipio de Santa Tecla (El Salvador)» que se desarrolla a través de un convenio de cooperación entre la Universidad Politécnica de Madrid y la Asociación Comunitaria Unida por el Agua y la Agricultura (ACUA). Este proyecto consiste en el establecimiento de un centro agroecológico que pretende impulsar el desarrollo rural de la zona, potenciando técnicas que buscan la armonía entre el agroecosistema y el ser humano. Para ello se están siguiendo tres líneas de trabajo paralelas:

- Investigación participativa: para diseñar, experimentar y adoptar propuestas de soluciones de las diferentes problemáticas agrícolas a las familias de las comunidades con bajo nivel de ingresos.
- Validación: los conocimientos generados por esta investigación serán puestos en práctica para su validación en la propia finca.
- Capacitación y formación: actividades dirigidas a campesinos, capacitadores, estudiantes y técnicos.

Este es un proyecto que tendría interés desarrollarlo también en nuestro país, en especial en lo referente a investigación ya que con las orientaciones y prioridades del actual sistema es muy difícil pretender realizar proyectos de investigación y de transferencia de tecnología en agricultura ecológica en nuestro ámbito.

6 BIBLIOGRAFÍA COMPLEMENTARIA

FLORIN, J. M. Hacia un verdadero desarrollo perdurable. *La fertilidad de la tierra*, n.º 26, 2006, pp. 25-28.

GARCIA, I. Otro mundo rural es posible. *La fertilidad de la tierra*, n.º 14, 2003 pp. 10-14.

MIGÉIZ, H. Y.; MIRA, E. Comida bio en la escuela. *Integral*, n.º 325, 2007, pp. 34-39.

MOLINA CASINO, M.A.; PÉREZ SARMENTERO, J. La Agricultura Ecológica en España. *La Agricultura Ecológica y la alimentación en España. Presente y futuro.* Ed. Fundación Alfonso Martín Escudero, 2004, pp. 7-71.

RIECHMANN, J. Biomímesis: un concepto clave para pensar la sustentabilidad. *Ekolurra*, n.º 15, octubre 2003, pp. 22.

6

Impactos de la política española de cambio climático sobre el desarrollo

Julio Lumbreras

Profesor de la ETS de Ingenieros Industriales y miembro del GOCMA, Grupo de Cooperación en Calidad, Organización y Medioambiente.

Alberto Guijarro

Ingeniero Industrial por la Universidad Politécnica de Madrid y miembro de GOCMA.

Sumario

1. Introducción. **2.** Conceptos básicos.
3. Organismos nacionales implicados en la lucha contra el Cambio Climático.
4. Análisis del impacto de los proyectos MDL españoles. **5.** Resumen y Conclusiones.
6. Recomendaciones.

RESUMEN

Actualmente, dos de los problemas más preocupantes a nivel global son el cambio climático y la pobreza. No son problemas separados. En lo que respecta a los efectos del cambio climático, los países en desarrollo son los más vulnerables, y el actual modelo de desarrollo mundial, especialmente en los países ricos y en los emergentes, está dando lugar a un nivel insostenible de emisiones de gases de efecto invernadero. Por tanto, es necesario trabajar en la reducción de emisiones tanto en los países desarrollados como en nuevos modelos de desarrollo para los países del Sur. Este es uno de los objetivos de los proyectos de Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL) del Protocolo de Kioto: reducir las emisiones a nivel mundial favoreciendo un desarrollo sostenible de los países del Sur. Sin embargo, el resultado de los proyectos realizados hasta la fecha, muestra una lejanía considerable respecto a los objetivos planteados. Este artículo introduce los conceptos clave de los problemas mencionados y analiza el impacto de los proyectos MDL españoles para proponer, finalmente, unas acciones a fomentar por el gobierno español para favorecer el impacto socioeconómico de las políticas y actuaciones españolas de cambio climático.

Palabras clave:

Cambio climático, Desarrollo humano sostenible, Mecanismo de Desarrollo Limpio, energía, Indicadores.

ABSTRACT

Currently, two of the most worrying problems globally are climate change and poverty. Those problems are not independent of each other. When it comes to the effects of climate change, developing countries are more vulnerable, and the current model of global development, especially in rich and emerging countries, is giving rise to an unsustainable level of greenhouse gas emissions. Accordingly, it is necessary to work in reducing emissions in both developing countries and in new models of development for Southern countries. This is one of the objectives of the Kyoto Protocol Clean Development Mechanism (CDL): to reduce emissions worldwide, favouring sustainable development of Southern countries. However, the results of the projects executed so far show that we are still far from the targets set. This paper introduces the key concepts in the aforementioned problems and analyses the impact of Spanish CDL projects in order ultimately to propose actions to be fostered by the Spanish government in order to help ease the socio-economic impact of Spain's climate change policies and actions.

Key words:

Climate change, Sustainable human development, Clean development mechanism, energy, Indicators.

1 INTRODUCCIÓN

En 1987 el *Informe Brundtland*(1), presentado en la *Comisión Mundial de Medio Ambiente y Desarrollo*, presentaba el concepto de desarrollo sostenible como el «desarrollo que satisface las necesidades actuales sin poner en peligro la capacidad de las futuras generaciones de satisfacer sus propias necesidades».

Este concepto surgió a raíz de diversos problemas que suponían una amenaza para la humanidad como la pobreza y el hambre en los países del Sur o el agujero de la capa de ozono. Por tanto, la idea del desarrollo sostenible se originó desde su inicio como un concepto global, «planetario», que debía ser afrontado de común acuerdo por todos los pueblos que forman parte de la «Aldea Global».

Actualmente, una de las principales preocupaciones ambientales a nivel internacional es el cambio climático, sobre el que existe un amplio consenso científico acerca de la peligrosidad de sus consecuencias sobre el entorno y los seres humanos(2). El incremento de los gases de efecto invernadero (GEI) debido a factores antropogénicos ha producido un aumento del nivel del mar entre 12 y 22 cm durante el siglo XX y un incremento de la temperatura media de 0,76 °C(3).

Para enfrentarse a esta situación se han realizado diversas iniciativas internacionales de reducción de emisiones, entre las que destaca el Protocolo de Kioto(4), que entró en vigor en febrero de 2005. El Protocolo incluye compromisos de reducción de emisiones que, en el caso de Europa, exige alcanzar en el periodo 2008-2012 unas emisiones un 8% inferiores a las de 1990(5), mientras que España se ha comprometido a incrementar únicamente un 15% sus emisiones.

(1) BRUNDTLAND, Gro Harlem, 1987. *Nuestro futuro común*. Naciones Unidas.
(2) Intergovernamental Panel experts on Climate Change (IPCC). *IPCC Fourth Assessment Reports. Working Group I Report «The Physical Science Basis»*. Cambridge University Press, 2007.
(3) Intergovernamental Panel experts on Climate Change (IPCC). *IPCC Fourth Assessment Reports. Working Group II Report «Impacts, Adaptation and Vulnerability»*. Cambridge University Press, 2007.
(4) Naciones Unidas (ONU). *Protocolo de Kioto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático*, 1997.
(5) Estrictamente, el compromiso exige reducciones respecto al año base que es 1990 para todos los contaminantes excepto los gases fluorados, para los que cada signatario puede elegir entre 1990 y 1995.

Sin embargo, España es, actualmente, uno de los países europeos que se encuentra en peores condiciones para el cumplimiento de los objetivos comprometidos, toda vez que sus emisiones en 2007 se sitúan un 52,6% por encima de las del año base[6]. Por tanto, debe hacer un gran esfuerzo, con importantes implicaciones socioeconómicas dentro y fuera de sus fronteras, si quiere cumplir o acercarse lo más posible a los compromisos adquiridos. Este esfuerzo implica la reducción de las emisiones de GEI generadas por las distintas actividades económicas emisoras dentro del país (generación eléctrica, transporte, industria, etc.). Sin embargo, también es posible adoptar sistemas de reducción fuera de España (denominados «mecanismos de flexibilidad» según el Protocolo de Kioto). De esta forma se contribuye a la reducción global de emisiones de GEI adquiriendo unidades de reducción de emisiones en otros países: en Europa, mediante el régimen establecido de «comercio de emisiones» (Artículo 17 del mencionado Protocolo), en países con economías en transición, mediante proyectos de «aplicación conjunta» (Articulo 6), o en países en desarrollo, mediante proyectos de «mecanismo de desarrollo limpio» (Artículo 12).

Estas tres alternativas constituyen vías complementarias a las reducciones nacionales, que facilitan a los países industrializados responder a sus compromisos a través de la puesta en marcha de proyectos en otros países que, o bien reduzcan las emisiones (facilitando la implantación, por ejemplo, de energías renovables y tecnologías ecoeficientes), o bien retiren CO_2 de la atmósfera (promocionando los llamados «proyectos sumidero» como son las plantaciones agroforestales o los proyectos de regeneración de bosques).

A priori, se puede afirmar que las políticas españolas en materia de lucha contra el cambio climático tienen un efecto positivo sobre el desarrollo socioeconómico de los países destinatarios de las mismas. Sólo la inversión ya comprometida por el gobierno español en distintos fondos internacionales para conseguir reducciones de emisión a través de mecanismos de flexibilidad basados en proyectos asciende a más de 320 M€[7].

A nivel interno, España es, por su situación geográfica y sus características socioeconómicas, un país muy sensible al cambio climático, tanto a sus efectos ambientales (e.g. disminución de recursos hídricos, aumento de la erosión, pérdida de biodiversidad, afectación a zonas costeras) como socioeconómicos (e.g. caída del turismo, disminución de la productividad, incremento de enfermedades, impacto sobre infraestructuras).

(6) Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino, 2008. Emisiones de Gases de Efecto Invernadero. Serie 1990-2007.
(7) Ministerio de Medio Ambiente (MMA), 2007. *Estrategia Española de Cambio Climático y Energía Limpia.*

Por tanto, la lucha española contra el cambio climático tiene efectos sociales y económicos significativos, tanto dentro como fuera del país. Este artículo pretende introducir la relación existente entre cambio climático y desarrollo, poniendo de manifiesto la necesidad de coordinación de actuaciones en ambos ámbitos. También pretende mostrar, en particular, algunos aspectos de interés respecto al potencial de impacto sobre el desarrollo de una de las iniciativas de mayor relevancia de los últimos años en el marco de las acciones internacionales de reducción de emisiones: el Mecanismo de Desarrollo Limpio del Protocolo de Kioto, que contempla proyectos de reducción de emisiones de GEI en países en desarrollo.

2 CONCEPTOS BÁSICOS

2.1. Cambio climático: situación actual

Según la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático[8], se entiende por cambio climático «aquel cambio de clima atribuido directa o indirectamente a la actividad humana que altera la composición de la atmósfera mundial y que se suma a la variabilidad natural del clima observada durante períodos de tiempo comparables».

Esta definición contempla la influencia de factores antropogénicos sobre el sistema climático, de forma adicional a variaciones debidas a causas naturales como la inconstancia en la generación de energía solar, los cambios en la posición de la órbita terrestre o las modificaciones de elementos del sistema climático como la atmósfera o la hidrosfera[9].

Un elemento fundamental que interviene en el calentamiento del planeta es la presencia, por causas naturales o antropogénicas, de gases de efecto invernadero que absorben parte de la radiación reflejada por la superficie terrestre (Figura 1).

La existencia de estos gases en la atmósfera hace posible la vida en la tierra, ya que sin ellos la temperatura media superficial sería del orden de –22 ºC, frente a los +15 ºC actuales[10]. Entre los gases de efecto invernadero destaca el CO_2 por ser el que tiene mayor concentración. Dicha concentración en la atmósfera mundial ha pasado de un valor preindustrial de aproximadamente

(8) Naciones Unidas (ONU), 1992. *Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC).* Adoptada en Nueva York el 9 de mayo de 1992, entró en vigor el 21 de marzo de 1994.
(9) Ver Nota 3.
(10) LASHOF, Daniel A. 1989. *The dynamic greenhouse: Feedback processes that may influence future concentrations of atmospheric trace gases and climatic change.* Climatic Change 14 (3): 213-242.

Figura 1. Mecanismo de calentamiento terrestre mediante el efecto invernadero (Fuente: UNEP/GRID-Arendal Maps and Graphics Library. 2002).

280 ppm[(11)] a 379 ppm en 2005. Este incremento se debe al uso de combustibles fósiles y, en menor medida, al cambio en los usos del suelo[(12)]. El problema de un crecimiento mayor en las concentraciones estriba en que, según los modelos empleados por el grupo intergubernamental de expertos en cambio climático (*Intergovernmental Panel on Climate Change*, IPCC), un incremento de la concentración por encima de 450 ppm podría dar lugar a efectos irreversibles sobre el sistema climático[(13)].

2.2. Causas y efectos

Existen numerosos factores que inciden positiva o negativamente sobre el calentamiento global, aunque pueden agruparse en dos grandes tipos: naturales y antropogénicos. Estos últimos, debidos a acciones realizadas por el ser humano, pueden subdividirse a su vez en procesos productivos y actividades de consumo, por un lado, y cambios de usos del suelo, por otro.

Los procesos productivos (generación de energía a partir de combustibles fósiles) y actividades de consumo (transporte) dan lugar a la emisión de los denominados gases de efecto invernadero: dióxido de carbono (CO_2), metano

(11) ppm (partes por millón) es la relación del numero de moléculas del gas analizado respecto al numero total de moléculas de aire seco. Por ejemplo, 300 ppm de CO_2 quiere decir 300 moléculas de CO_2 por un millón de moléculas de aire seco.
(12) Ver Nota 3.
(13) Ver Nota 4.

(CH_4), óxido nitroso (N_2O), hidrofluorocarburos (HFC), perfluorocarburos (PFC) y hexafluoruro de azufre (SF_6). También se generan otros compuestos como partículas o vapor de agua e incluso sustancias que son precursores en la formación de otros contaminantes (ozono y aerosoles secundarios principalmente) aunque su potencial de calentamiento o enfriamiento está sujeto a mayores incertidumbres.

Los cambios de usos del suelo que originan deforestación provocan dos efectos sobre el calentamiento del planeta: una disminución de la radiación solar reflejada por la vegetación y una menor absorción de CO_2.

A la hora de analizar los efectos de un potencial calentamiento del planeta, es preciso considerar cuál es la respuesta del sistema climático, incluyendo el grado (superación de niveles críticos que impliquen cambios drásticos) y la velocidad (fundamental para la adaptación de los ecosistemas).

Otro aspecto destacable es la importancia de la evaluación de los efectos potenciales del cambio climático sobre los receptores (personas, ecosistemas, bienes). A este respecto, se utiliza el término «vulnerabilidad», que es el grado de daño que el cambio climático puede ocasionar a un receptor. Dicho daño, a su vez, depende de dos conceptos: la sensibilidad, o grado de influencia del cambio climático sobre un receptor, y la adaptabilidad, o grado de anticipación o adaptación que tiene un receptor frente al cambio climático.

2.3. Efectos sobre los países en desarrollo

Estas ideas ponen de manifiesto que los efectos del cambio climático no son experimentados de la misma forma por toda la población mundial, sino que los colectivos más desfavorecidos social y económicamente son los que sufrirán las consecuencias más drásticas. La Tabla 1 demuestra la mayor vulnerabilidad de estos colectivos, poniendo de manifiesto los efectos del cambio climático sobre la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio de Naciones Unidas.

2.4. Mitigación y adaptación

La lucha contra el cambio climático se desarrolla a nivel nacional e internacional en dos frentes fundamentales: la mitigación, que comprende acciones que actúan sobre las causas del cambio climático y la adaptación, que incluye iniciativas para paliar sus consecuencias.

Tabla 1. Efectos del cambio climático sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio[14]

Objetivos y metas de desarrollo	Potenciales efectos del cambio climático
Objetivo 1. Erradicar la extrema pobreza y el hambre Meta 1: Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas cuyos ingresos sean inferiores a un dólar por día. Meta 2: Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas que padecen hambre.	– Disminución de seguridad alimentaria (menor disponibilidad de alimentos y a mayor precio): • Disminución del rendimiento de cultivos. • Propagación de plagas. • Disminución de zonas de pasto. • Afección sobre recursos pesqueros. – Disminución del crecimiento económico: • Afección sobre infraestructuras, abastecimiento de agua, turismo, productividad…
Objetivo 2: Lograr la educación primaria universal Meta 3: Velar por que, para el año 2015, todos los niños y niñas puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria.	– Reducción del tiempo disponible para el estudio: • Aumento de dedicación a tareas domésticas y productivas de supervivencia (e.g. por la crisis alimentaria). • Incremento de migraciones y desplazados (más dificultades sobre educación).
Objetivo 3: Promover la igualdad de género y la autonomía de la mujer Meta 4: Eliminar las desigualdades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria, preferiblemente para el año 2005, y en todos los niveles de la enseñanza para 2015.	– Colectivo más vulnerable, también al CC: • Menor formación. • Menores ingresos. • Menor capacidad de influencia en decisiones colectivas. – Aumento del tiempo de dedicación a tareas domésticas y de supervivencia.
Objetivo 4: Reducir la mortalidad infantil Meta 5: Reducir en dos terceras partes, entre 1990 y 2015, la tasa de mortalidad de los niños menores de 5 años. **Objetivo 5: Mejorar la salud materna** Meta 6: Reducir, entre 1990 y 2015, la tasa de mortalidad materna en tres cuartas partes. **Objetivo 6: Combatir el VIH/sida, el paludismo y otras enfermedades** Meta 7: Detener y comenzar a reducir, para 2015, la propagación VIH/SIDA.	– Incremento en extensión cuantitativa y geográfica de enfermedades (diarrea, malaria, cólera, paludismo…) debidas al agua, vectores, malnutrición… – Enfermedades respiratorias causadas por la contaminación en áreas urbanas. – Aumento de los precios de los alimentos, que repercute en la alimentación y salud.
Objetivo 7: Garantizar la sostenibilidad medioambiental Meta 8: Detener y comenzar a reducir, para el año 2015, la incidencia del paludismo y otras enfermedades graves. Meta 9: Incorporar los principios del desarrollo sostenible en las políticas y los programas nacionales e invertir la pérdida de recursos del medio ambiente. Meta 10: Reducir a la mitad, para el año 2015, el porcentaje de personas que carecen de acceso al agua potable. Meta 11: Mejorar considerablemente, para el año 2020, la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de los barrios más precarios.	– Pérdida de biodiversidad y recursos naturales. – Incremento de pobreza por la alta dependencia de recursos naturales en muchas zonas. – Deterioro de cuencas fluviales y humedales. – Dificultad de acceso al agua en condiciones de cantidad y calidad adecuadas, para consumo humano, de ganado, para riego y otras actividades productivas. – Empeoramiento de las condiciones de vida en asentamientos precarios.

(14) Guijarro, Lumbreras y Habert, 2008. *El Mecanismo de Desarrollo Limpio y su contribución al desarrollo humano. Análisis de la situación y metodología de evaluación del impacto sobre el desarrollo.* Intermón Oxfam y Grupo de Cooperación en Organización, Calidad y Medio Ambiente de la Universidad Politécnica de Madrid. Disponible en http://www.intermonoxfam.org/UnidadesInformacion/anexos/10260/090113_desarrollolimpio.pdf.

(continuación)

Objetivos y metas de desarrollo	Potenciales efectos del cambio climático
Objetivo 8: Fomentar una asociación mundial para el desarrollo Meta 12: Desarrollar aún más un sistema comercial y financiero abierto, basado en normas, previsible y no discriminatorio. Meta 13: Atender las necesidades especiales de los países menos adelantados. Meta 14: Atender las necesidades especiales de los países sin litoral y de los pequeños Estados insulares en desarrollo. Meta 15: Encarar de manera general los problemas de la deuda de los países en desarrollo con medidas nacionales e internacionales a fin de hacer la deuda sostenible a largo plazo. Meta 16: En cooperación con los países en desarrollo, elaborar y aplicar estrategias que proporcionen a los jóvenes un trabajo digno y productivo. Meta 17: En cooperación con las empresas farmacéuticas, proporcionar acceso a los medicamentos esenciales en los países en desarrollo. Meta 18: En colaboración con el sector privado, velar por que se puedan aprovechar los beneficios de las nuevas tecnologías, en particular de las tecnologías de la información y de las comunicaciones.	– Disminución de recursos destinados a AOD, por su desvío a acciones de mitigación y adaptación en países del Norte. – Incremento de tensiones entre países (acceso a recursos hídricos, inmigración…) – Acentuación de la pobreza en los países con menos recursos. – Incremento de la deuda externa, por la necesidad de destinar más recursos a paliar los efectos del cambio climático. – Necesidad de mayor transferencia tecnológica para la adaptación al cambio climático, que puede verse limitada por los acuerdos ADPIC de propiedad intelectual.

Entre las actuaciones de mitigación, basadas en la reducción de emisiones, cabe destacar las siguientes:

- Modelos de desarrollo sostenible de países del Norte y del Sur.
- Tecnologías de baja emisión de GEI.
- Sumideros de carbono: acciones para la eliminación de CO_2 de la atmósfera.

Por su parte, las acciones de adaptación persiguen dar respuesta y ajustarse a los impactos del cambio climático para minimizar el daño y aprovechar las oportunidades que pudieran surgir en algunos casos. Algunos ejemplos de medidas de adaptación son:

- Utilización de semillas resistentes a periodos de sequía prolongados.
- Desarrollo de infraestructuras adaptadas a fenómenos meteorológicos extremos.
- Protección de fuentes de agua dulce frente al aumento del nivel del mar.
- Fortalecimiento de sistemas de salud frente a incrementos y cambios en la distribución de enfermedades.

- Conservación y recuperación de ecosistemas naturales que actúan como barrera frente a tormentas e inundaciones.
- Ordenación de recursos hidrológicos para garantizar el acceso al agua y minimizar las consecuencias de sequías e inundaciones.
- Inclusión de los riesgos climáticos en el diseño de planes de ordenación del territorio.

3 ORGANISMOS NACIONALES IMPLICADOS EN LA LUCHA CONTRA EL CAMBIO CLIMÁTICO

El impacto de las políticas españolas de cambio climático sobre el desarrollo pasa, en parte, por el buen funcionamiento de los organismos nacionales involucrados en este ámbito gracias a su capacidad de coordinar y fomentar iniciativas encaminadas a alcanzar los objetivos perseguidos de mitigación y adaptación al cambio climático a nivel nacional e internacional. Para ello, en este apartado se muestran las principales entidades implicadas en la lucha contra el cambio climático y sus funciones a nivel nacional e internacional:

- **Oficina Española de Cambio Climático** (OECC), dirección general incluida en la Secretaría de Estado de cambio climático del Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino cuyas funciones principales son formular, desarrollar, promover y evaluar políticas relacionadas con el cambio climático. A nivel internacional, promueve la utilización de los mecanismos de flexibilidad del Protocolo de Kioto (comercio de emisiones, proyectos MDL y proyectos AC) y representa al gobierno español en los organismos internacionales y en el seguimiento de los convenios y compromisos internacionales asumidos por España.
- **Grupo Interministerial de Cambio Climático** (GICC), órgano de coordinación de los organismos de la Administración Central del Estado relacionados con el cambio climático. Además, ejerce como Autoridad Nacional Designada para los mecanismos basados en proyectos del Protocolo de Kioto. Tiene encomendadas funciones preparatorias de los trabajos de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos. A nivel internacional ejerce como Autoridad Nacional Designada (AND), con el fin de promover el desarrollo de proyectos MDL y AC y aprobar, si procede, la participación española como país inversor en esos proyectos.

- **Consejo Nacional del Clima** (CNC), adscrito al mencionado Ministerio, cuyo fin es elaborar, controlar y evaluar la estrategia española de lucha contra el cambio climático, además de realizar propuestas y recomendaciones para definir políticas y medidas de lucha frente al cambio climático, así como impactos, estrategias de adaptación y estrategias de limitación de emisiones de gases de efecto invernadero. Cuenta con representantes de las administraciones estatal, autonómica y local, empresas, científicos, sindicatos, y organizaciones ecologistas y de consumidores. Su función internacional es la de establecer criterios para la actuación de la AND.
- **Comisión de Coordinación de Políticas de Cambio Climático** (CCPCC), órgano de coordinación y colaboración entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas en materia de políticas de cambio climático. Desde el punto de vista internacional, establece, teniendo en cuenta los criterios del CNC, las líneas generales de actuación de la AND y los criterios para la aprobación de los proyectos MDL y AC.

A pesar de la existencia en las entidades anteriores de representantes de distintos colectivos del ámbito social, económico y ambiental, no se cuenta con una representación directa y permanente de actores del sector de la cooperación al desarrollo como la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) o las Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo (ONGD), englobadas en la Coordinadora de ONGD. Su participación estaría justificada dado el potencial de impacto de las actuaciones españolas en materia de cambio climático sobre países en desarrollo, a través, por ejemplo, de la realización de proyectos MDL.

4 ANÁLISIS DEL IMPACTO DE LOS PROYECTOS MDL ESPAÑOLES

De entre los instrumentos que existen para reducir las emisiones que tengan impacto en los países del Sur, destacan los proyectos de Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL). Según las estimaciones del gobierno español (RD 1402/2007), será necesario reducir en el periodo 2008-2012 unos 289 millones de toneladas de CO_2 equivalente mediante la realización de MDL por parte de promotores españoles, que a un precio orientativo de 10 euros por tonelada[15] suponen 2.890 millones de euros (coste correspondiente tan solo a las transacciones de reducciones de emisión, ya que no incluye la inversión española para la construcción y puesta en marcha de las instalaciones). Estas cifras dan una idea de la magni-

(15) precio medio en 2007 según «Carbon 2008-Post-2012 is now» (Røine, K., E. Tvinnereim and H. Hasselknippe).

tud e importancia de los proyectos MDL en los próximos años, y de manera especial para España, que los necesitará para salvar la gran diferencia existente en las emisiones actuales y los compromisos adquiridos en el Protocolo de Kioto.

Sin embargo, serán los países potencialmente receptores de dichos proyectos, los que recibirán gran parte de los efectos de los mismos. Estos efectos serán positivos ambientalmente y, dependiendo de los casos, positivos o negativos desde el punto de vista socioeconómico. De hecho, existe una gran incógnita a nivel nacional e internacional sobre la incidencia de estos proyectos sobre las condiciones socioeconómicas de los países receptores pese a que, por ejemplo, los proyectos MDL se conciben como un mecanismo que debe contribuir al desarrollo sostenible del país receptor.

Del análisis de los proyectos aprobados a nivel español se extrae una focalización sectorial en energías renovables (un 51,9% de los proyectos pertenecen a este sector) y geográfica en América Latina y el Caribe (con un 59,1% del total de proyectos).

Como se observa en la Tabla 2, desde el punto de vista del número de proyectos tramitados cabe destacar el claro predominio de China, con 29 proyectos, situándose muy por delante de India (13), Brasil (11), Perú (10) y Colombia (9). Los cinco países representan, conjuntamente, el 61% de los MDL formulados, por lo que van a tener una gran influencia en la explicación de la situación de los MDL españoles.

La comparación anterior cambia radicalmente si se analizan en función de la cantidad de emisiones reducidas que se obtienen (a través de los denominadas Reducciones Certificadas de Emisiones, RCE). Así, China pasa de representar el 25% de los proyectos al 63% de las reducciones obtenidas, debido a la existencia de grandes proyectos hidráulicos y eólicos, que suponen el 63% de las reducciones obtenidas para el conjunto de proyectos españoles.

Agregando los resultados anteriores por continentes (Tabla 3), se comprueba que existe una participación mayoritaria de los países latinoamericanos. Sorprende el importante peso del continente asiático (debido a China e India, fundamentalmente), que puede explicarse por el interés estratégico de tener presencia en uno de los países con mayor proyección a corto y medio plazo en el ámbito del MDL. África representa una contribución mínima de los proyectos formulados, con un 5,9% del total.

Desde el punto de vista de la distribución sectorial (Tabla 4), los proyectos hidráulicos, eólicos, de captación en vertederos y de biomasa constituyen el 78% del total. Desde la óptica del desarrollo, los dos primeros y los de biomasa presentan *a priori* un potencial interesante, aunque su impacto sobre el

Tabla 2. Distribución de los proyectos MDL españoles tramitados por país receptor. Julio 2007

País	Nº proyectos tramitados	Proyectos tramitados (%)	RCE anuales previstas ($ktCO_2$/año)	RCE anuales previstas (%)	RCE obtenidas ($ktCO_2$)	RCE obtenidas (%)	Índice de Desarrollo Humano
Argentina	4	3,4%	1.519	7,7%	237	13,3%	0,869
Brasil	11	9,3%	764	3,9%	166	9,3%	0,800
Chile	7	5,9%	1.681	8,5%	35	2,0%	0,867
China	29	24,6%	5.887	29,9%	1.122	63,0%	0,777
Colombia	9	7,6%	333	1,7%	107	6,0%	0,791
Costa Rica	1	0,8%	38	0,2%	0	0,0%	0,846
Ecuador	1	0,8%	1.368	7,0%	0	0,0%	0,000
Egipto	2	1,7%	576	2,9%	0	0,0%	0,708
Filipinas	6	5,1%	395	2,0%	0	0,0%	0,771
Guatemala	2	1,7%	139	0,7%	67	3,8%	0,689
India	13	11,0%	2.702	13,7%	7	0,4%	0,000
Kenia	2	1,7%	209	1,1%	0	0,0%	0,000
Mali	1	0,8%	160	0,8%	0	0,0%	0,000
México	6	5,1%	1.260	6,4%	0	0,0%	0,829
Nicaragua	1	0,8%	6	0,0%	0	0,0%	0,000
Panamá	7	5,9%	183	0,9%	0	0,0%	0,812
Perú	10	8,5%	1.719	8,7%	0	0,0%	0,773
Rep. Dominicana	1	0,8%	124	0,6%	0	0,0%	0,779
Sudáfrica	1	0,8%	282	1,4%	0	0,0%	0,000
Uganda	1	0,8%	15	0,1%	0	0,0%	0,000
Uruguay	3	2,5%	316	1,6%	41	2,3%	0,852
TOTAL	**118**	**100,0%**	**19.677**	**100,0%**	**1.782**	**100,0%**	

FUENTE: Elaboración propia a partir de datos de UNEP Risoe Centre, 1-julio-2009.

desarrollo debe analizarse en cada caso en función de las características del proyecto. La contribución de los proyectos de energías renovables (hidráulica, eólica, biomasa y geotérmica) alcanza el 66% del total. Sin embargo, destaca que no exista ninguno de energía solar, a pesar de la importancia del sector español a nivel internacional.

Tabla 3. Distribución del número de proyectos MDL tramitados y registrados por continentes

América Central y del Sur		Asia y Europa Oriental		África y Oriente Medio	
Tramitados	Registrados	Tramitados	Registrados	Tramitados	Registrados
53,4%	59,1%	40,7%	38,6%	5,9%	2,3%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de UNEP Risoe Centre, 1-julio-2009.

Tabla 4. Distribución de proyectos MDL tramitados en función del sector

SECTOR	Nº proyectos	Porcentaje proyectos (%)	RCE anuales (kt CO_2/año)	Porcentaje RCE (%)
Energía biomasa	14	11,9%	754	3,8%
Eficiencia energética en la industria	3	2,5%	409	2,1%
Eficiencia energética en generación propia	7	5,9%	2.062	10,5%
Eficiencia energética en el suministro	2	1,7%	424	2,2%
Cambio combustible	6	5,1%	1.322	6,7%
Fugitivas	1	0,8%	91	0,5%
Geotérmica	1	0,8%	171	0,9%
HFCs	1	0,8%	1.434	7,3%
Hidroeléctrica	43	36,4%	6.562	33,3%
Gas de vertedero	15	12,7%	2.485	12,6%
Reducción metano	3	2,5%	880	4,5%
Reforestación	2	1,7%	352	1,8%
Eólica	20	16,9%	2.731	13,9%
Total general	**118**	**100,0%**	**19.677**	**100,0%**

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de UNEP Risoe Centre, 1-julio-2009.

El análisis de los proyectos respecto al Índice de Desarrollo Humano (IDH) de los países receptores (Tabla 5) muestra que sólo uno de los proyectos de la cartera española se realiza en países con IDH bajo. Además, casi un 30% de los países receptores de proyectos españoles presenta un IDH mayor de 0,8.

Esta situación contribuye a poner en duda la importancia de la aportación del conjunto de proyectos españoles al desarrollo humano de los países más pobres.

Tabla 5. Distribución de proyectos MDL tramitados y países receptores en función del Índice de Desarrollo Humano

IDH	Países		Proyectos MDL		RCE previstas	
	Nº	%	Nº	%	$ktCO_2$ / año	%
Alto: 0,8-1	6	29%	28	24%	4.997	25,39%
Medio: 0,5-0,8	14	67%	89	75%	14.520	73,79%
Bajo: 0,3-0,5	1	5%	1	1%	160	0,81%
Total	**21**	**100%**	**118**	**100%**	**19.677**	**100,00%**

FUENTE: Elaboración propia a partir de datos de UNEP Risoe Centre 1-julio-2009 y PNUD[16].

5 RESUMEN Y CONCLUSIONES

Dado el efecto global de la generación de gases de efecto invernadero, el cambio climático es una amenaza no sólo para la población actual y futura residente en España sino, muy especialmente, para la de otros países más vulnerables y con menor capacidad de adaptación. Ante esta situación, es evidente la necesidad de un compromiso firme en materia de reducción de emisiones tanto por parte del gobierno español como del resto de instituciones públicas y privadas y de los ciudadanos.

Respecto a las actuaciones españolas con influencia internacional, las más relevantes en número y en inversión dentro del ámbito del cambio climático son los proyectos de Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL). Sin embargo, se ha identificado una debilidad por su bajo efecto socioeconómico sobre la población de los países receptores. Las principales causas tienen su origen en el marco normativo que los regula, así como en la falta de iniciativas públicas y privadas para mejorar el impacto positivo sobre las comunidades afectadas.

En base a estudios realizados por los autores[17], se puede decir que los proyectos MDL son mecanismos diseñados para la mitigación de GEI y que su enfoque actual es exclusivamente ambiental. Esto es coherente con uno de los objetivos de este mecanismo, que se establece en el Artículo 12 del Protocolo

(16) Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. *Informe sobre desarrollo humano 2007-2008.*

(17) Para más detalle consultar el documento citado en la nota 14 y Guijarro, Lumbreras, Habert y Guereña, 2009: «Impacto de los proyectos MDL sobre el desarrollo humano. Análisis de experiencias en Marruecos, Guatemala y México» disponible en: http://www.intermonoxfam.org/UnidadesInformacion/anexos/10645/090327_INFORME_II_MDL.pdf

(18) Ver Nota 5.

de Kioto[18]. Sin embargo, en este mismo artículo se incluye otro objetivo: la contribución al desarrollo sostenible de los países en desarrollo. En el caso de España, este segundo objetivo no se está cumpliendo puesto que la mayoría de proyectos presentan un efecto positivo exclusivamente en uno de los tres pilares del desarrollo sostenible, el ambiental, quedando muy atrás los otros dos y, en especial, el social. Por tanto, los proyectos MDL españoles no tendrán un impacto positivo sobre la sostenibilidad total de los países receptores mientras no incluyan criterios socioeconómicos en sus intervenciones.

Sin embargo, el procedimiento actual de aprobación de un proyecto MDL no recoge ningún criterio específico para asegurar la contribución al desarrollo sostenible del país receptor, que queda en manos de las Autoridades Nacionales Designadas de estos países. Los Memorandos de Entendimiento firmados por España, que formalizan la cooperación en materia de MDL con el otro país firmante, tampoco concretan cómo pueden apoyarse iniciativas que favorezcan el impacto socioeconómico. Además, existe una gran escasez de proyectos españoles realizados en Países Menos Adelantados (aquellos con un Índice de Desarrollo Humano más bajo), donde podría contribuirse de forma más significativa al Desarrollo Humano Sostenible.

Los países receptores exigen, en muchos casos, un Estudio de Impacto Ambiental como requisito para la aprobación del proyecto, pero en materia socioeconómica el único criterio tenido en cuenta es la no existencia de impactos socioeconómicos negativos sobre la zona de influencia del proyecto. Este criterio resulta insuficiente para asegurar una contribución integral al desarrollo sostenible y, en algunos casos, ni siquiera puede afirmarse que no se estén produciendo impactos socioeconómicos negativos, debido a la inexistencia de sistemas de evaluación de dicho impacto.

En ocasiones, ni siquiera la dimensión ambiental es tenida en cuenta en su totalidad, pues se prima la reducción de los gases de efecto invernadero sobre otros aspectos ambientales como la pérdida de biodiversidad o la calidad de las aguas. Por tanto, la extendida concepción de que la inversión que conlleva un proyecto supone en sí misma una contribución a la sostenibilidad del país receptor no parece justificada.

Todo esto, sumado a los datos de distribución geográfica y sectorial de los proyectos MDL hacen que el impacto de los proyectos españoles sobre el desarrollo de los países más pobres sea manifiestamente mejorable, ya que los proyectos actuales están dirigidos al cumplimiento del objetivo de reducción de emisiones del Protocolo de Kioto, quedando la contribución al desarrollo sostenible en un segundo plano.

6 RECOMENDACIONES

En base a lo anterior, para favorecer el impacto socioeconómico de las políticas y actuaciones españolas de cambio climático, se sugiere que el gobierno español fomente las siguientes acciones:

Políticas públicas

- Incluir en la Comisión Permanente del Consejo Nacional del Clima un representante de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), y otro de Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo, representadas a través de la Coordinadora de ONGD.

- Facilitar la realización de políticas y medidas basadas en modelos de desarrollo alternativos a los preponderantes en los países del Norte, como única vía efectiva para reducir las emisiones globales.

- No contabilizar instrumentos de financiación de proyectos MDL como Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), ni siquiera en el caso de que esta financiación no suponga una desviación de los capítulos de la AOD. En el caso de que los proyectos MDL aumenten significativamente su impacto sobre el desarrollo socioeconómico de los colectivos más pobres y se demuestre esta situación con los criterios habituales de cooperación al desarrollo, podría plantearse su consideración como AOD adicional.

- Fomentar procesos de transferencia real de tecnologías, técnicas o conocimientos en materia de reducción de emisiones, de forma que los países receptores se apropien de las mismas. Ello pasa por el incremento de iniciativas provenientes de actores públicos y de entidades sin ánimo de lucro, además de involucrar a actores privados a través de Alianzas Público-Privadas.

- Añadir a las cláusulas incorporadas en los acuerdos de conversión de deuda en relación con el Protocolo de Kioto la priorización de proyectos MDL que contribuyan de forma relevante a la mejora de las condiciones socioeconómicas del país receptor, primando las intervenciones que afecten positivamente a los colectivos más vulnerables, como aquellas marcadas con la etiqueta *Gold Standard*.

Tipos de proyectos MDL:

- Establecer objetivos de realización de proyectos sectoriales y programáticos, debido a su gran potencial de reducción de emisiones y de impacto socioeconómico positivo sobre los países receptores.
- Incluir en las directrices de la AND española unos criterios mínimos de contribución al desarrollo humano en la aprobación de los proyectos, así como una cuota mínima de proyectos que contribuyan al desarrollo de los colectivos y países más pobres, basada en la consideración de estándares internacionales de valoración del impacto sobre el desarrollo.
- Proponer la incorporación de una evaluación de impacto socioeconómico en el Documento de Diseño del Proyecto (DDP).
- Fomentar que las agencias y entidades de desarrollo participen en la identificación, definición y evaluación de proyectos MDL.

Herramientas y recursos:

- Promover la utilización de estándares de valoración del desarrollo por parte de los promotores y Autoridades Nacionales Designadas de los países receptores.
- Participar en fondos de carbono que fomenten la realización de proyectos con impacto sobre el desarrollo de las comunidades locales (e.g. MDG Carbon Facility del PNUD).
- Fomentar la inclusión en el DDP, por parte del promotor, de un porcentaje de los ingresos previstos por la venta de RCE destinado a las comunidades locales.
- Promover acciones de capacitación institucional de AND de Países Menos Adelantados en materia de mecanismos de flexibilidad basados en proyectos.
- Dotar de recursos económicos y humanos a las AND de los países más pobres, para aumentar su potencial de atracción de proyectos.

7

Bibliografía

ARROJO, P. *El Plan Hidrológico Nacional: una cita frustrada con la Historia*. Barcelona: RBA, 2002.

— *El reto ético de la Nueva Cultura del Agua. Funciones, valores y derechos en juego.* Madrid: Paidós Estado y Sociedad 139, 2006

ASOCIACIÓN RÍO ARA. *Manifiesto por la dignidad de la montaña*. 1999. Disponible en http://pirineovivo.org/dignidad.htm

BECK, U. *La sociedad del riesgo global.* Madrid: Siglo XXI, 2002.

BORJA, J. Y CASTELLS, M. *Local y Global. La gestión de las ciudades en la era de la información.* Madrid: Taurus; Santillana; UNCHS, 1997.

BRUNDTLAND, G. H. *Nuestro futuro común*. Naciones Unidas, 1987.

— *Informe sobre Mediambient i Desenvolupament. Nuestro futuro común*. Nacions Unides, 1987.

CARTA DE LA TIERRA: www.earthcharter.org

CONGRESO IBÉRICO SOBRE GESTIÓN Y PLANIFICACIÓN DEL AGUA (1 Zaragoza). *El agua a debate desde la Universidad.* Zaragoza: Instituto Fernando el Católico, 1998.

— (2 Zaragoza). *Una cita europea con la Nueva Cultura del Agua: La Directiva Marco.* Zaragoza: Instituto Fernando el Católico, 2000.

— (3 Zaragoza). *La Directiva marco del Agua: realidades y futuros.* Zaragoza: Instituto Fernando el Católico, 2000.

DIRECTIVA MARCO DEL AGUA. 2000/60/CE.

ESPAÑA. Ministerio de Medio Ambiente. *Estrategia Española de Cambio Climático y Energía Limpia*. 2007.

— Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino. *Emisiones de Gases de Efecto Invernadero*. Serie 1990-2007. 2008.

ESTEVAN, A.; NAREDO, J. M. *Ideas y propuestas para una nueva política del agua en España*. Bilbao: Bakeaz; Fundación Nueva Cultura del Agua, 2004.

FLORIN, J. M. Hacia un verdadero desarrollo perdurable. *La fertilidad de la tierra,* n.º 26, pp. 25-28, 2006.

FRADIER, G. *En torno a la calidad de la vida*. Lausana; Suiza: UNESCO, 1976.

GARCIA, I. Otro mundo rural es posible. *La fertilidad de la tierra*, n.º 14, pp. 10-14, 2003.

GOODLAND, R.; DALY, H.; EL SERAFY, S. Y VON DROSTE, B. (eds.). *Medio ambiente y desarrollo sostenible. Más allá del Informe Brundtland.* Madrid: Trotta, 1997.

GUIJARRO, LUMBRERAS, HABERT Y GUEREÑA. *Impacto de los proyectos MDL sobre el desarrollo humano. Análisis de experiencias en Marruecos, Guatemala y México.* 2009. disponible en: http://www.intermonoxfam.org/UnidadesInformacion/anexos/10645/090327_INFORME_II_MDL.pdf

GUIJARRO, LUMBRERAS Y HABERT. *El Mecanismo de Desarrollo Limpio y su contribución al desarrollo humano. Análisis de la situación y metodología de evaluación del impacto sobre el desarrollo.* Intermón Oxfam y Grupo de Cooperación en Organización, Calidad y Medio Ambiente de la Universidad Politécnica de Madrid. 2008. Disponible en: http://www.intermonoxfam.org/UnidadesInformacion/anexos/10260/090113_desarrollolimpio.pdf

INNERARITY, D. *El nuevo espacio público.* Madrid: Espasa Calpe, 2006.

INTERGOVERNAMENTAL PANEL EXPERTS ON CLIMATE CHANGE (IPCC). *IPCC Fourth Assessment Reports. Working Group I Report «The Physical Science Basis»*. Cambridge University Press, 2007.

— *IPCC Fourth Assessment Reports. Working Group II Report «Impacts, Adaptation and Vulnerability»*. Cambridge University Press, 2007.

LASHOF, D. A. The dynamic greenhouse: Feedback processes that may influence future concentrations of atmospheric trace gases and climatic change. *Climatic Change* n.º 14 (3), pp. 213-242, 1989.

MANCISIDOR, M. (*dir*). *El derecho humano al agua. Situación actual y retos de futuro.* Barcelona: Icaria, 2008.

MARTINEZ GIL, F. J. *La nueva cultura del agua en España.* Bilbao: Bakeaz, 1997.

MAX-NEEF, M. *Desarrollo a escala Humana*. Montevideo: Icaria, 1994.

MCCAMANT, K.; DURRET, C. *Ten Speed press.* Berkeley (California): Airlift Books UK, 1994.

MIGÉIZ, H. Y.; MIRA, E. Comida bio en la escuela. *Integral*, 2007, n.º 325, pp. 34-39.

MINTZ, F. *La autogestión en la España revolucionaria.* Madrid: La Piqueta, 1977.

MOLINA CASINO, M.A.; PÉREZ SARMENTERO, J. La Agricultura Ecológica en España. *La Agricultura Ecológica y la alimentación en España. Presente y futuro.* Ed. Fundación Alfonso Martín Escudero, 2004, pp. 7-71.

MYERS, N.; PEARSON, J.; RAMI UMA; WESTLAKE, M. *El atlas de la gestión planetaria.* Madrid: Blume, 1987.

NACIONES UNIDAS (ONU), (1992). *Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC).* Adoptada en Nueva York el 9 de mayo de 1992, entró en vigor el 21 de marzo de 1994.

— (ONU), (1997). *Protocolo de Kioto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático*.

— Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. *Informe sobre desarrollo humano 2007/2008.*

RIECHMANN, J. Biomímesis: un concepto clave para pensar la sustentabilidad. *Ekolurra*, n.º 15, octubre 2003 pp. 22.

VALERO, E. *La legislación europea del medio-ambiente.* Madrid: Colex, 1991.

VILANOVA, R.; VILANOVA E. *Las Otras Empresas.* Madrid: Talasa.

VV.AA. *Agenda 21 ¿Sostenible?* Terrassa: 2002.

VV.AA. *Colectivo Malahierba, UCM Colectividades y Ocupación Rural*. Madrid: Traficantes de sueños, 1996.

VV.AA. *Diggers & Dreamers.* BCM Edge, London, WC1N 3XX, Reino Unido, U.K, 1990.

VV.AA. *Ecología o Barbarie*, Monogràfic. Pamiela, Pamplona. Castelldefels, 1993.

VV.AA. *Els tractats del forum internacional d'organitzacions no governamentals*. Alternativa Verda, Unesco Cat., Colegi Biolegs, Depana, Integral, Interacción, Rio de Janeio 1992 UNESCO, Depana, Integral, Intermón Barcelona, 1993.

VV.AA. *Eurotopia.* Ökodorf-Buchversand, Dorfstrasse4, D-29416 Grob Chüden, Alemania: 1999.

VV.AA. El Faro, pabellón de iniciativas ciudadanas. Zaragoza, 2008. http://www.elfaro2008.org/

VV.AA. *Global Eco-villages in Europe.* Global Eco-village Network, Secretariat, Skyumvej 101, DK-7752, Snedsted, Dinamarca: 1999.

VV.AA. *Manifiesto por una nueva cultura del territorio*

VV.AA. *Sri Aurobindo Ashram press*. Pondicherry, 1998.

VV.AA. *Vida en comunidad*, Monogràfic. Integral, Barcelona.

Tribuna Abierta

1 **Las asimetrías del mercado, un argumento para su regulación.**
Luis de Sebastián 139

2 **Los cuidados de larga duración en un contexto de *atención integral.***
Pedro Castón Boyer, María del Mar Ramos Lorente y Rafael Martínez Martín 151

3 **El escenario autónomico de las políticas sanitarias con respecto a la integración de inmigrantes.**
Antidio Martínez de Lizarrondo Artola 171

4 **Los retos de la gobernanza global y el papel de España. Primera parte.**
Jesús A. Núñez Villaverde y Francisco Rey Marcos 189

1

Las asimetrías del mercado, un argumento para su regulación

Luis de Sebastián

Catedrático Emérito de la Universitat Ramon Llull, Barcelona.
ESADE Business School.

Sumario

1. Lección inaugural de la Universidad Ramón Llull. **2.** Bibliografía destacada del autor.

RESUMEN

En este número de Documentación Social realizamos un homenaje a Luis de Sebastian, miembro del Consejo de Redacción de esta revista que falleció recientemente. Para ello recuperamos una de sus últimas ponencias, presentando aquí la lección inaugural que impartió en la Universidad Ramón Llull en septiembre de 2008.

En esta ponencia el autor realiza un análisis del modelo teórico de equilibrio general y los mercados reales, centrándose en tres asimetrías: la del conocimiento e integración, la del poder y la asimetría ética.

Plantea este análisis con el objetivo de defender la necesidad de la regulación de los mercados ante un modelo de libre mercado ineficiente que perjudica el bienestar económico de la sociedad, ya que, como se ha comprobado, este modelo es el causante de situaciones de crisis que exigen la intervención de las instituciones "para salvar tanto a mercados como a mercaderes".

Palabras clave:

Crisis, Libre mercado, regulación del mercado, asimetrías del mercado.

ABSTRACT

This edition of Documentación Social includes a tribute to Luis de Sebastian, member of the journal's Editorial Board, who died recently. For the tribute, we have recovered one of his last papers: the inaugural lecture which he gave at Ramón Llull University in September 2008.

In this paper, the author conducts an analysis of the theoretical model of general equilibrium and real markets, focusing on three asymmetries: knowledge and integration, power, and ethical asymmetry.

He puts forward this analysis in order to defend the need to regulate markets in the context of an inefficient free market model which undermines society's economic well-being, since, as we have seen, this model unleashes situations of crisis which require the intervention of institutions "to save both markets and marketers".

Key words:

Crisis, Free Market, Market Regulation, Market Asymmetries.

1 LECCIÓN INAUGURAL DE LA UNIVERSIDAD RAMÓN LLULL

No creo que en estos tiempos que vivimos nadie se atreva a invocar a la «mano invisible», que mencionaba Adam Smith, para arreglar el caos financiero, que una desmedida avaricia, actuando en un contexto de libertad de mercado, ha causado en Estados Unidos con consecuencias nefastas para las economías del mundo entero.

Ni siquiera el propio Adam Smith lo haría. Dada la ideología económica de este buen profesor escocés de filosofía moral, me permito afirmar que en estas circunstancias que vivimos, Adam Smith no habría invocado a ninguna mano invisible.

La mención fugaz que de ella hizo en «La Riqueza de las Naciones» no era una excusa para promover la anarquía (la falta de gobernación) y la ley del más fuerte en los mercados, como hace el neoliberalismo. En el mundo sencillo de Adam Smith se daba por descontado que la actividad económica estaba sometida a reglas de comportamiento comúnmente aceptadas. La búsqueda del interés propio que motiva al panadero, carnicero y cervecero a vendernos sus —para nosotros necesarias— mercancías no es una actividad que estos artesanos puedan ejercer con total rechazo de esas normas de comportamiento.

Su alusión a la mano invisible está en una oración condicional: «como si una mano invisible». En realidad es un tributo al orden que un mercado bien organizado y gobernado produce, como si una mano invisible lo hubiera ordenado. Ya sabia Smith que en la vida real no había manos invisibles sino sentimientos morales (el título de su primera gran obra) reglas sociales y autoridades, eclesiásticas y civiles, que se encargaban de ordenar las relaciones comerciales para el bien más común y general de todos los ciudadanos.

Sin embargo, su oposición al sistema francés, el mercantilismo dieciochesco, era una oposición a un sistema económico autoritario, propio de una monarquía absoluta, arbitrario, despilfarrador y en definitiva ineficiente, que ahogaba las iniciativas de empresarios y trabajadores y condenaba a la mayoría de la población a la más extrema pobreza. Frente a este sistema Smith no proponía otro de completa libertad de comercio e inversión, sino un sistema

ordenado en base a los sentimientos morales, las normas consuetudinarias y la vigilancia de las autoridades.

La proposición de que los mercados se regulan solos, automáticamente, sin intervención de las autoridades civiles (a las eclesiásticas ya se las había excluido a su tiempo) proviene formalmente de la escuela de Lausanne, donde se estudiaban y promovían los intereses del empresariado suizo y francés. Wilfredo Pareto y Leon Walras son los padres de un modelo de equilibrio general, que recoge e integra en un modelo matemático, ingenioso y atractivo, ideas sueltas sobre el papel de la competencia para lograr el equilibrio de mercados parciales. El modelo se construye en base a unos supuestos sobre el comportamiento de los agentes individuales adaptados a - y en parte exigidos por- los instrumentos matemáticos que se emplean (todas las funciones son continuas, y por lo tanto derivables e integrables). Sobre los supuestos volveré en seguida.

En el modelo de equilibrio general, como todos los economistas saben, se representan a los empresarios (propietarios/gerentes de las empresas), los cuales compran los insumos que entran en la función de producción a otras empresas y a los propietarios de los recursos naturales (tierras, minas, ganado), contratan trabajadores (que son la mayoría de la población) y venden sus productos a otros empresarios, a propietarios y trabajadores. En el modelo no se consideran ni autoridades ni gobiernos de ninguna clase. El modelo supone además una economía cerrada.

Si las transacciones entre unos y otros se hacen procurando que los precios sean iguales a los costos de la última unidad producida o vendida (costos marginales), se optimizarán tanto los beneficios de las empresas y de los propietarios de recursos, como la utilidad total de los consumidores. El empleo de los recursos productivos, dados de partida, será el mejor posible. El libre juego del mercado habrá logrado el uso más eficiente de los recursos disponibles. Además, si, con una distribución de recursos dada, se paga a cada factor el valor de su contribución última al producto total (producto marginal), el reparto del producto será completo (ni sobrará ni faltará nada) y será el mejor posible. Es decir, nadie podrá mejorar su parte sin que otro vea reducida la suya. Todas estas maravillas de eficiencia y equidad se realizan en el modelo sin intervención alguna de agentes o instancias ajenos al mercado.

En este modelo matemático abstracto, construido sobre unos supuestos poco realistas, se apoyan quienes defienden a capa y espada que los mercados reales de nuestras complejas economías deben disfrutar, para ser eficientes, de la libertad más absoluta y total. Vamos, como han disfrutado durante el último cuarto de siglo los bancos de inversión y compañías de seguros en los Estados Unidos y en parte del mundo. Pero en esta, como en ocasiones anteriores, la

completa libertad en los mercados no ha causado más que crisis y problemas, las cuales infaliblemente han exigido la intervención de la mano visible de las autoridades para salvar a los mercados y a los mercaderes.

Así fue en 1907, en 1929, la Gran Depresión, cuando el libertinaje de los mercados (bajo la ilusión de que el *Gold Standard* garantizaba el orden monetario) casi produce la ruina total del sistema capitalista, y todas las crisis financieras que hemos experimentado desde entonces. Como la crisis de los *Savings and Loans*, 1989, (a la que se dio una solución, *Resolution Trust Corporation,* RTC, que ha inspirado la presente solución, y costó 140.000 millones al estado); la del *Long-Term Hedge Fund* en 1992, que causo una recesión considerable. Que se lo cuenten si no al Fondo Monetario Internacional (el instrumento predilecto de intervención, la mano visible, de los gobiernos). Cuantas veces ha tenido que intervenir para reparar los destrozos de la libertad de los mercados: En 1982, con motivo de la deuda de América Latina, la crisis asiática 1987-88, Rusia 1990, Turquía 2000, Argentina 2002.

Los supuestos del modelo excluyen hechos y circunstancias que son normales en nuestros mercados reales:

- Las empresas que constituyen una «industria» son todas pequeñas. Venden el mismo producto, usan la misma tecnología, tienen la misma información sobre calidades, precios y tecnología de los productos. En el modelo no se dice nada, porque se supone irrelevante —digo yo— de la organización interna y el funcionamiento de las empresas ni de sus problemas institucionales. De ellas sólo sabemos que la estrategia a mediano plazo del empresario es llevar la producción al punto en el que el costo marginal de producción es igual al precio vigente en la «industria», sobre el cual una empresa individual no tiene ningún control. Todas son «price takers» (para ellas los precios son un dato). Las empresas en este modelo son como «cajas negras», en las que se meten inputs y salen output automáticamente.

- Todo esto implica que en la industria no hay monopolios, ni oligopolios, ni monopsonios (monopolio del comprador). La competencia es perfecta. Más aun, la competencia actúa como una fuerza benéfica que disciplina a las empresas, porque las obliga a ser eficientes y, en algún sentido justas, porque no permite que ninguna empresa abuse de los clientes, cargándoles un precio mayor que el de equilibrio, porque el mercado la haría bajar el precio.

- Por otra parte, los consumidores del modelo son racionales, son réplicas del «homo oeconomicus», que tiene unas preferencias bien establecidas,

constantes y transitivas (rigurosamente ordenadas según la intensidad del deseo) —si prefiere la mantequilla a la margarina y esta al tocino de cerdo, entonces tiene que preferir la mantequilla al tocino—. Consumen para maximizar la función de utilidad dentro de las limitaciones que les pone el presupuesto de que disponen para consumir. Todos tienen información perfecta sobre la disponibilidad, calidad y precio de los productos, cuya compra consideran. Sus decisiones son libres e independientes. Lo que excluye de la consideración del modelo: la publicidad, la promoción de ventas, las rebajas, el «efecto demostración» el «no ser menos que el vecino», los caprichos de los hijos. Etcétera.

Hago el recuento de estos, y otros supuestos, que omito para no aburriros, no para criticar al modelo de equilibrio general de competencia perfecta, al cual considero un instrumento genial para el análisis teórico de los mercados, sino para demostrar que la defensa de la libertad de los mercados, o si preferís, la ausencia de regulación de los mercados reales de nuestra compleja sociedad, no se puede basar de ninguna manera en este modelo. En realidad no tiene modelo en qué basarse, como no sea el del mundo perfecto de Leibnitz, o quizás el aforismo de Hobbes: «Homo homini lupus.» Por el contrario, la comparación del modelo de equilibrio general con la realidad nos lleva al convencimiento de que los mercados tienen que ser regulados, si se quiere que disfruten de las cualidades de eficiencia y equidad que, en su abstracción, genera el modelo.

Voy a resumir las diferencias entre el modelo teórico de equilibrio general y los mercados reales en forma de tres asimetrías: la asimetría de conocimiento e información; la asimetría de poder; y la asimetría ética.

La asimetría del conocimiento y de la información es quizás la más analizada y más usada, por el premio Nobel Joseph Stiglitz entre otros, para justificar una intervención externa en los mercados. Tomemos el caso de las hipotecas «subprime» (en inglés, «basura» en español) y todo lo que hace unas semanas se ha dado en llamar «activos tóxicos». En esta crisis ha habido una asimetría de información anormal, por lo gigantesca. La asimetría de la información, es decir, la diferencia entre los conocimientos sobre el origen, naturaleza, calidad y riesgo de los activos que empaquetaban y vendían unos pocos financieros astutos y la idea sobre la naturaleza, calidad y riesgo que tuvieron quienes las compraron, bancos e instituciones financieras de todos los países del mundo, compañías de seguros, fondos de inversión, fondos de pensiones, tanto inversores institucionales como ocasionales, muchos de ellos expertos en las finanzas y en la banca. La diferencia —digo— de información entre vendedores y compradores de activos tóxicos ha sido enorme. Eso ha contribuido a la fácil siembra en el mundo del riesgo financiero y ha provocado la reacción

contraria —probablemente también asimétrica— de huir del riesgo a toda costa, lo que ha llevado al *credit crunch, e*strangulamiento del crédito, que todos estamos sufriendo. Hay que añadir que los vendedores han contado con la complicidad de las agencias de *rating* para aumentar la desinformación de los compradores. Ahora el FBI las está investigando. Con razón.

En el fondo, la venta de las hipotecas basura no es muy diferente de la proverbial venta del burro del gitano (con perdón de los gitanos), el cual, siendo un animal «subprime», lleno de mataduras, su propietario lo pinta, maquilla y adorna para venderlo como bueno.

Un mercado libre, sin regular, sin atención alguna por parte de quienes debían vigilar los riesgos del sistema financiero americano, ha sido el medio perfecto para que esta asimetría de información financiera proporcionara miles de millones de dólares de ganancia a unos financieros desaprensivos, los mismos que ahora solicitan a voces la intervención del gobierno para que venga a salvar la parte de sus ganancias que todavía no han puesto a buen recaudo.

Cuando se trata de nuevos productos (lo sean en realidad o sólo en apariencia), tanto financieros, como industriales o de otros servicios, la asimetría de la información está siempre presente, el fabricante/vendedor sabe más que el comprador de las características de los productos, y cuanto más sofisticado sea el producto su venta puede ser más abusiva para los consumidores en mercados sin regulación alguna.

La asimetría de poder, que está asociada a la asimetría de la información, es omnipresente en los mercados modernos. En ellos no reina la competencia perfecta. Las empresas son de muy diferentes tamaños, copan porciones significativas de los mercados, sus productos son diferenciados, y por lo tanto todos tiene un cierto grado, mayor o menor, de monopolio. No son meras «price takers», porque tienen poder para imponer y fijar precios por sí mismas o conspirando con otras (lo que es tan ilegal como frecuente en casi todos los países).

El monopolio es la negación de la competencia perfecta, el «oppositum per diametrum» del modelo de equilibrio general. Poder en economía significa poder de negociación con los demás agentes de la economía, los consumidores y las autoridades. Este poder permite a algunas empresas que las decisiones y procesos económicos tiendan a favorecer sistemáticamente a sus intereses particulares. Los poderosos son los que siempre ganan en una variedad de situaciones.

Los procesos de concentración de empresas han llevado en el mundo real a la formación de colosos empresariales que pueden tener más poder económico que la mayoría de los gobiernos del mundo. La cadena de supermerca-

dos Wal Mart, por ejemplo, facturó en 2007 378.800 millones de dólares, casi el 3 % del PIB de los Estados Unidos, y el 40 % del PIB de España en ese año. Solo 20 países del mundo (de los 200 y pico que hay) tuvieron un volumen de facturación (una manera de ver su PIB) superior al de Wal Mart. ¿Que teoría, económica, política o filosófica, puede justificar la libertad absoluta en los mercados mundiales de unas empresas tan grandes y poderosas?

La asimetría ética es una cuestión de principios. Toca los condicionamientos, impulsos y motivos del comportamiento humano en las relaciones económicas. Todo el mundo quiere ganar dinero y vivir bien. Todo el mundo tenemos nuestro nivel de avaricia, modulado, normalmente, por creencias y principios, modos de ser, tradiciones familiares y cultura. Aunque, naturalmente, también esta limitado por las oportunidades de enriquecernos que se nos presentan. Pero hay una serie de instituciones, cuyo principal motor es el aumento constante de sus ganancias. Son las empresas que compiten unas con otras. Su avaricia —su deseo inmode— no depende de la maldad o vicio de los directivos, sino que es la condición de posibilidad de mantenerse en el mercado, crecer, innovar, pagar dividendos a los accionistas propietarios y en definitiva sobrevivir. Es, por así decir, una avaricia estructural.

Avaricia estructural o institucional es la avaricia convertida en principio y fundamento de la actuación empresarial. Quizás la avaricia institucional no tenga remedio, aunque siempre se pueden moderar los abusos y procedimientos inmorales. Como los de los directivos de Enron, los cuales, sabiendo que su empresa iba a quebrar, vendieron sus acciones a los fondos de pensiones de sus propios empleados. Cuando la quiebra se produjo, estos perdieron la mayor parte de sus pensiones. Algunos de los directivos están todavía en la cárcel.

La avaricia es asimétrica, por la simple razón de que los directivos y ejecutivos de las empresas, como los de los grandes bancos de inversión que han desaparecido en la crisis, tienen oportunidades únicas de enriquecerse, con mucho trabajo, por supuesto, que los impulsan a aprovecharse de ellas a costa de lo que sea. No hay más que ver qué niveles tienen y cómo han aumentado las remuneraciones de los directivos de las grandes empresas multinacionales, que pueden llegar, con *bonuses, stock options* y otras prestaciones a 100 ó 200 veces la remuneración media de los empleados de la empresa.

Estas asimetrías, que a veces se definen como «fallos del mercado», ofrecen la justificación fundamental, para que, al margen de crisis y problemas, sino más bien como una práctica habitual, de sentido común y buena para todos, los mercados sean regulados por agentes (instituciones y personas) que sean responsables (y ejerzan esta responsabilidad como es debido) por el bien más

común y general de los ciudadanos y de todos los habitantes del mundo. Obviamente, los argumentos a favor de la regulación del mercado pierden fuerza (aunque no dejan de ser válidos) en sociedades mal gobernadas, injustas y tiránicas. Pero ese no es el caso por lo menos en los países de la Unión Europea.

Mi defensa de la regulación de los mercados no es fruto de una filosofía social y política de izquierdas, intervencionista y pro gobiernista a priori. La defensa se basa en que, independientemente de toda filosofía política, analizando técnica y objetivamente el funcionamiento de los mercados reales y concretos de nuestra compleja sociedad, se llega a la conclusión de que los mercados dejados a sí mismos, o sujetos a auto-regulación, que viene a ser lo mismo, son ineficientes y perjudiciales al bienestar económico de la sociedad. Tales mercados sólo benefician generosamente a unas minorías, las cuales defienden esa libertad con todos los medios a su alcance, argumentando los «fallos del estado», el efecto «tickle down» (o rebalse), la prioridad de la libertad individual en todos los terrenos, incluyendo el económico. Lo que defienden en realidad, teniendo en cuenta las tres asimetrías analizadas, es la anarquía (o sea la ausencia de autoridad y gobernación) en los mercados, para dejar campo libre a la ley del más fuerte.

Desde un punto de vista cristiano, es una doctrina formulada ya por lo predicadores y teólogos de la tardía edad media en adelante, en sus pronunciamientos sobre el precio justo y la usura, que los mercados tenían que estar sometidos a las leyes, primero de Dios y después a la del bien más común y general, de lo que se debían cuidar las autoridades tanto civiles como eclesiásticas. Así fue durante siglos. Lo cual no fue obstáculo para el desarrollo del comercio y el progreso de los pueblos. Hoy en día la solución cristiana a los problemas económicos que nos afligen tiene que ligarse a la tradición milenaria. El bien más común y general de la sociedad, que, como habréis reconocido, es una formulación de Santo Tomás de Aquino, no se puede dejar en manos de unos pocos avaros desaprensivos.

Barcelona, 24 de Septiembre de 2008

2 BIBLIOGRAFÍA DESTACADA DEL AUTOR

Libros

DE SEBASTIÁN, LUIS. *Un planeta de gordos y hambrientos: la industria alimentaria al desnudo*. Barcelona: Ariel, 2009.

— (coord.) Responsabilidad social de la empresa. En *Documentación Social*, n.º 146, 2007.

— *África, pecado de Europa*. Madrid: Trotta, 2006.

— *Pies de barro: la decadencia de los Estados Unidos de América.* Barcelona: Península, 2004.

— *Razones para la esperanza en un mundo imperfecto.* Barcelona: Icaría, 2003.

— *Guardián de mi hermano la solidaridad.* Barcelona: Ariel, 2002.

— *Neoliberalismo global: apuntes críticos de economía internacional.* Valladolid: Trotta, 1997.

— *Mundo rico, mundo pobre.* Santander: Editorial Sal Térrea, 1993.

Artículos de revistas

DE SEBASTIÁN, LUIS. «Sobre a crise económica». *Encrucillada: Revista galega de pensamento cristián*, Vol. 33, n.º 162, 2009, pp. 5-20.

— La economía internacional, hoy. *El Ciervo: revista mensual de pensamiento y cultura*, n.º 692, 2008a, pp. 23-25.

— África: ¿cómo conseguir el desarrollo económico? *Hermes: pentsamendu eta historia aldizkaria = revista de pensamiento e historia*, n.º 26, 2008b (Ejemplar dedicado a: Africa: ¿continente perdido?), pp. 6-10.

— Una reflexión de "inspiración cristiana" sobre la crisis económica. *Éxodo*, n.º 96, 2008c, pp. 37-42.

— Nuevos enigmas de la economía mundial. *Claves de razón práctica*, n.º 171, 2007, pp. 60-66.

— El contexto de desposesión de la vida, desde un enfoque integrador y estructural. *Corintios XIII: Revista de teología y pastoral de la caridad*, n.º 121, 2007, pp. 13-24.

— Los efectos de la globalización. *Cuadernos de pedagogía*, n.º 373, 2007 (Ejemplar dedicado a: África en la escuela), pp. 52-54.

— La vinculación de la emigración y el desarrollo. *Documentación social*, n.º 147, 2007 (Ejemplar dedicado a: Migraciones y desarrollo), pp. 45-62.

— El desarrollo económico de África, una responsabilidad común. *Razón y fe: Revista hispanoamericana de cultura*, Tomo 255, n.º 1301, 2007, pp. 205-214.

— Algunas sorpresas sobre la globalización. *Claves de razón práctica*, n.º 167, 2006, pp. 28-35.

— Relación entre ética y mercado. *ECA: Estudios centroamericanos*, n.º 687, 2006, pp. 101-107.

— Nueva Orleáns: la decadencia de Estados Unidos de manifiesto. *Documentación social*, n.º 138, 2005a (Ejemplar dedicado a: Vivienda y alojamiento).

— Los pobres de América Latina, ¿olvidados por los Objetivos del Milenio? *Documentación social*, n.º 136, 2005b (Ejemplar dedicado a: Los objetivos del Desarrollo del Milenio), pp. 43-58.

— Carta a Lula. *ADE teatro: Revista de la Asociación de Directores de Escena de España*, n.º 95, 2003, pp. 14-15.

— Ética Ecológica. Aspectos económicos. *Ars Brevis: anuario de la Càtedra Ramon Llull Blanquerna*, n.º 9, 2003, pp. 181-191.

— El deterioro de la democracia que causa el neoliberalismo. *Crítica*, Año 53, n.º 906, 2003, pp. 30-32.

— El neoliberalismo. *Dyna*, Vol. 78, n.º 6, 2003 (Ejemplar dedicado a: Globalización), pp. 26-36.

— Una nueva estrategia de desarrollo para América Latina. *Documentación social*, n.º 126, 2002 (Ejemplar dedicado a: Deuda externa y ciudadanía), pp. 283-300.

— Globalización, exclusión y pobreza. *Revista anthropos: Huellas del conocimiento*, n.º 194, 2002 (Ejemplar dedicado a: La pobreza), pp. 55-64.

— El modelo económico del presidente Aznar. *Revista de fomento social*, n.º 225, 2002 (Ejemplar dedicado a: Familia y trabajo), pp. 101-114.

— Europa: globalización y pobreza... *Concilium: Revista internacional de teología*, n.º 293, 2001 (Ejemplar dedicado a: La globalización y sus víctimas), pp. 71-80.

— ¿Podemos controlar la globalización? *Documentación social*, n.º 125, 2001 (Ejemplar dedicado a: Las otras caras de la globalización), pp. 219-224.

— Evolució i dinàmica de les societats humanes en aquest quart de segle: la globalització. *Perspectiva escolar*, n.º 247, 2000, pp. 15-22.

— ¿Dónde se juega la justicia en nuestro entorno en los próximos diez años? *Revista de fomento social*, n.º 220, 2000 (Ejemplar dedicado a: Jornadas sociales de la Compañía de Jesús), pp. 509-520.

— Jubileo 2000: El perdón de la deuda externa. *Claves de razón práctica*, n.º 98, 1999, pp. 31-38.

— El contexto social y económico internacional. Globalización, exclusión y pobreza. *Corintios XIII: Revista de teología y pastoral de la caridad*, n.º 90, 1999 (Ejemplar dedicado a: Hijos de un mismo padre. Cáritas: Compromiso de Fraternidad en la Comunidad Cristiana IV Congreso Hispano-Latinoamericano y del Caribe de Teología de la Caridad), pp. 45-66.

— Europa 1992, Estados Unidos y Japón. *Anuario internacional CIDOB*, n.º 1, 1991, pp. 209-216.

— El diálogo norte-sur. *Anuario internacional CIDOB*, n.º 1, 1989, pp. 151-162.

— El análisis del "transfer problem" aplicado a la deuda externa del Tercer Mundo. *Información Comercial Española, ICE: Revista de economía*, n.º 640, 1986 (Ejemplar dedicado a: Primeras Jornadas de Economía Internacional de Valladolid: Comercio Internacional. Política Comercial. CEE), pp. 131-136.

Colaboraciones en obras colectivas

DE SEBASTIÁN, LUIS. Mundo rico, mundo pobre. En: DE ASÍS ROIG, R.; BONDÍA GARCÍA, D. Y MAZA ZORRILLA, E. (coords.) *Los desafíos de los derechos humanos hoy*: Valladolid, 18 a 20 de octubre de 2006. 2007, pp. 429-439.

— ODM, cooperación y agentes sociales. En: SOLETO MARTÍN, I. (coord.) *Objetivos de desarrollo del milenio: una responsabilidad compartida*. 2006, pp. 39-52.

— Neoliberalismo. En: TAMAYO ACOSTA, J. J. (dir.) *10 palabras clave sobre globalización*. 2002, pp. 53-88.

— La globalización ¿Es incontrolable? ¿Qué podemos hacer? *ATTAC: contra la dictadura de los mercados: alternativas a la mundialización neoliberal*, 2002, pp. 25-44.

— Soluciones a aportar a las desigualdades económicas que genera la globalización. *Globalización y dependencia: efectos de la mundialización sobre el desarrollo de los pueblos*, 2001, pp. 101-111.

— Introducción: América Latina y España: un futuro compartido. En: MARÍA GÜELL, A. (coord.) *América latina y España: un futuro compartido*. 2000, pp. 15-30.

— La necesidad de gobernar el sistema financiero global. *Asia, escenario de los desequilibrios mundiales: Seminario de Investigación para la Paz*, 2000, pp. 99-121.

— El perdón de la deuda externa. *Derechos humanos y desarrollo*, 1999, pp. 57-82.

— Neoliberalismo y globalización en el Tercer Mundo. En: MARTÍNEZ SÁNCHEZ, J. M. y PLAZA DE LA CUESTA, M. (coords.) *El desarrollo excluyente de la economía neoliberal*. 1999, pp. 149-165.

— La aventura monetaria de Europa. *Europa en la encrucijada: Seminario de Investigación para la Paz*, 1999, pp. 85-110. ISBN 84-7753-734-8.

— Doce tesis para interpretar la situación de los países de América Central. *América latina y nuevos conceptos de seguridad: Seminario de Investigación para la paz*, 1992, pp. 35-60.

— Doce tesis para interpretar la situación de los países de América Central y del Sur. En: GARCÍA JORDÁN, P. (coord.) *Conquista y resistencia en la historia de América*: *Conquesta i resistència en la història d'Amèrica*. 1992, pp. 465-485.

Los cuidados de larga duración en un contexto de *atención integral*(1)

Pedro Castón Boyer

E-mail: pcaston@ugr.es

María del Mar Ramos Lorente

E-mail: mdmrl@ugr.es

Rafael Martínez Martín

E-mail: rmmartin@ugr.es
Departamento de Sociología. Universidad de Granada

Sumario

1. Introducción. **2.** Análisis del grupo de riesgo de exclusión social: los cuidadores. **3.** Los cuidados de larga duración y la atención integral. **4.** Algunas estrategias que combaten la exclusión social y promueven la atención integral. **5.** Conclusión. **6.** Referencias Bibliografícas.

RESUMEN

El objetivo principal de este trabajo es una reflexión sobre diversos aspectos relacionados con el cuidado de mayores dependientes. En un primer momento analizaremos el problema que supone la especial situación de vulnerabilidad en la que se encuentran los cuidadores de personas mayores en situación de dependencia. El cuidado de las personas en situación de dependencia es, en sí mismo, un riesgo de exclusión social y, por tanto, es necesaria la integración del cuidado de los cuidadores en la planificación completa de la atención y promoción de la autonomía de las personas en situación de dependencia. Posteriormente consideramos, como veremos a lo largo del artículo, que es necesario establecer un sistema que permita afrontar a los cuidados de larga duración *en un contexto de* atención integral *de las personas mayores en situación de dependencia y sus cuidadores, así como asociar este tipo de cuidados con políticas de lucha contra la exclusión social.*

Palabras clave:

Cuidados de larga duración, atención integral, cuidadores, cuidado de personas mayores, exclusión social, Ley de Dependencia.

(1) Este artículo es parte de los resultados del proyecto financiado por el *Centro de Estudios Andaluces* (PRY 060/08) «Cuidadores de personas mayores con discapacidad y Unidades de Estancia Diurna en Andalucía», 2008. Dirigido por el Profesor Pedro Castón Boyer.

ABSTRACT

The main objective of this work is a reflection on various aspects related to dependency eldercare. First we will analyse the particular vulnerability situation in which caretakers of elderly people in a situation of dependency find themselves. The care of people in a situation of dependency is in itself a risk of social exclusion and therefore it is necessary to integrate the care of caregivers in comprehensive planning. Later, as we shall see throughout the article, it is necessary to establish a system to deal with long-term care in a context of integrated care of older persons in a situation of dependency and their caregivers, as well as associate this kind of care policies to combat social exclusion.

Key words:

Long-term care, caregivers, eldercare, social exclusion, Spanish Dependency Law.

1 INTRODUCCIÓN

La situación de un régimen de evolución demográfica europea hacia una sociedad envejecida ha supuesto, hasta el momento, enormes esfuerzos de reflexión y análisis de esta situación. Si continúan las tendencias actuales, el envejecimiento de la población se incrementará como corolario del aumento de la esperanza de vida. Y como consecuencia de una población muy envejecida, aparecerán nuevos patrones de morbilidad y mortalidad. Por tanto, cada vez serán más necesarios los cuidados de larga duración, a causa de la mayor incidencia de dependencias crónicas causadas por el envejecimiento[(2)]. Esta situación implica mayores necesidades, a largo plazo, de servicios de atención formales e informales. Supone, al mismo tiempo, un problema y una oportunidad en términos de salud pública para prevenir los problemas asociados con el envejecimiento y el retraso de la aparición de la discapacidad y la dependencia, especialmente en la prevención de la dependencia y las situaciones de exclusión de los cuidadores de larga duración. La presión a medio y largo plazo será cada vez mayor en los sistemas de atención médica, rehabilitación, enfermería y asistencia social. Y uno de los principales objetivos de la Unión Europea (UE) es garantizar acceso y atención de calidad y universales.

2 ANÁLISIS DEL GRUPO DE RIESGO DE EXCLUSIÓN SOCIAL: LOS CUIDADORES

Para reconocer la dimensión de los cuidados de larga duración en España baste señalar que más del 32% de las personas mayores de 65 años en nuestro país tiene algún tipo de discapacidad (Parlamento Europeo, 2008). Y en 2004 se estimó que entre el 10% y el 15% de las personas mayores de 65 años presentaban una Gran Dependencia (IMSERSO, 2004). El propio Parlamento Europeo considera en sí mismo un riesgo de exclusión social los cuidados de larga duración por la sobrecarga que las familias experimentan (Unión Europea, 2008, EPSCO, 2008), con especial mención a los cuidadores principales

(2) En España la media de años que llevan los cuidadores cuidando de un mayor en situación de dependencia es de 5,5 años. El 54% de los cuidadores españoles ha dedicado a esta tarea ya más de tres años de su vida (IMSERSO, 2004).

(Tamsma, 2004). Por tanto, antes de analizar la necesidad de establecer unos cuidados de larga duración en un contexto de atención integral, consideramos significativo resaltar el análisis sobre la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran en España, no ya las personas mayores en situación de dependencia, sino sus cuidadores[3]. Pensamos que la implantación de la *Ley de Promoción de Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia*[4] adolecerá de problemas estructurales a largo plazo si no considera, en el contexto de los cuidados de larga duración, la atención integral y preventiva, no sólo a las personas en situación de dependencia sino también de los cuidadores principales.

Los cuidadores son aquellas personas (familiares o del entorno social) que atienden a otras en situación de dependencia en el domicilio particular y no están vinculadas a un servicio de atención profesionalizada. Corresponde con aquellos que administran los cuidados que la Ley de Dependencia denomina *Cuidados no profesionales*[5] o con lo que anteriormente se denominó *Cuidados informales* (Casado y Lopez, 2001y Castón y Ramos, 2006).

Siguiendo a Castel (1995), consideramos que la vulnerabilidad es una situación social de riesgo inmediato o futuro que puede llevar a algunos individuos o grupos a procesos de exclusión social. Y comprendemos la exclusión social como una acumulación o déficit de factores, no sólo monetarios, que se interrelacionan y retroalimentan entre sí (Castón, 2008). Tezanos (2004) plantea la existencia de diversos elementos favorables que pueden conducir a la exclusión social, todos ellos relacionados con variables laborales, económicas, culturales, personales y sociales. Los cuidadores principales de personas mayores en situación de dependencia acumulan muchos de los factores que intervienen en el riesgo de exclusión social, tal y como comprobaremos más adelante.

La visibilidad social de los cuidadores de personas mayores en situación de dependencia es reciente. Los dos elementos que han proporcionado más visibilidad social y reconocimiento administrativo de la existencia de los cuidadores informales han sido los estudios y análisis realizados hasta el momento y su reconocimiento legal. En el primer caso, la explotación de las Encuestas *EDDES*[6] (INE, 2002) y *EDAD*[7] (INE, 2008) han supuesto un enorme esfuerzo administrativo en la sistematización y el reconocimiento de una

(3) Para un análisis sobre aspectos relacionados con vulnerabilidad y discapacidad puede consultarse: A. E. Beckett, *Citizenship and Vulnerability. Disability and Issues os Social and Political Engagement*, Hampshire, Palgrave, 2006.

(4) BOE 229, de 15 de diciembre de 2006, pp. 44142-44156. Denominada por el propio IMSERSO *Ley de Dependencia*. Acceso libre: http://www.seg-social.es/IMSERSO/dependencia/dep_laad.html [Recuperado 10-10-2008].

(5) Ibid. Artículo 2, pp. 44144.

(6) *Encuesta sobre Discapacidades, Deficiencias y Estado de Salud*, 1999 (EDDES) llevada a cabo por el Instituto Nacional de Estadística en colaboración con IMSERSO y Fundación ONCE.

(7) *Encuesta de Discapacidad, Autonomía Personal y situaciones de Dependencia, 2008*, (EDAD) INE (2008).

realidad social como la dependencia y los aspectos sociales que la rodean. En cuanto al reconocimiento legal, la Ley de Dependencia recoge la existencia de cuidadores que dedican sus vidas al bienestar de personas con discapacidades. La regulación de ciertos aspectos del cuidado permite la visibilidad social de los cuidadores. Algunas de las menciones que la Ley hace se refieren a su cobertura en la Seguridad Social[8]; la posibilidad de percepción de una prestación económica[9]; el uso del Servicio de Centro de Día[10] o un Servicio de Atención Residencial con el objeto de «descanso de los cuidadores no profesionales»[11].

El estudio «Situación y evolución del apoyo informal a los mayores en España» (2004), realizado por el IMSERSO, analizó tanto el perfil de los cuidadores como las consecuencias psicosociales, laborales y económicas que el cuidado tienen sobre el cuidador principal. Veamos algunos de los factores que Tezanos (2004) plantea y que intervienen en los procesos de exclusión social, completándolos con los datos obtenidos del estudio «Situación y evolución del apoyo informal a los mayores en España» (IMSERSO, 2004) y las Encuestas EDDES (INE, 2002) y EDAD (INE, 2008):

a) Desde un punto de vista *laboral*, las tareas en las que las cuidadoras ayudan a los mayores en situación de dependencia son las *actividades básicas de la vida diaria* (AVD)[12] y las *actividades instrumentales de la vida diaria* (AIVD)[13]. Todas estas tareas absorben tanto tiempo como una jornada laboral, unas 40 horas semanales (INE, 2002 y Castón, Ramos y García, 2004). Este uso del tiempo intensivo de los cuidadores principales, destinado a cuidar de los mayores dependientes, deja poco espacio para realizar actividades laborales remuneradas y, por tanto, repercute en su nivel de ingresos y en su situación de vulnerabilidad social. Así, en el 26,4% de los casos, las cuidadoras no pueden plantearse trabajar fuera de casa, el 15,1% tiene problemas económicos y, en un 40,8% de casos, el trabajo del cuidador se ha visto afectado directamente por la tarea de cuidar. En 2004, sólo el 21,9% del total de cuidadores estaba ocupado (IMSERSO, 2004). En consecuencia, esto explica que el 73,1% de los cuidadores no cuente con una ocupación laboral remunerada (IMSERSO, 2002).

(8) Ibíd.: p. 44144.
(9) Ibíd.: Artículo 18, p. 44149.
(10) Ibíd.: Artículo 24, p.44149. O «Unidades de Estancia Diurna», tal y como se denominan en Andalucía.
(11) Ibíd.: Artículo 25, p.44149.
(12) Son las actividades de cuidado de uno mismo que una persona realiza diariamente como bañarse, vestirse, comer, acostarse y levantarse de la cama o una silla, desplazarse, usar el baño y controlar las funciones del intestino y la vejiga.
(13) Son las que permiten mantener una vida independiente e incluyen preparar comidas, administrar el dinero, comprar la comida o los enseres personales, gestionar recibos de la luz o el agua, desarrollar tareas domésticas pesadas y hacer uso del teléfono. Para estos y otros conceptos relacionados con la dependencia consultar Castón, P. y Ramos, M. M. (2006).

b) Si nos fijamos en la *situación económica*, comprobamos que el 15,1% de los cuidadores manifiesta tener escasez de recursos financieros y, por tanto, problemas económicos. Además, los ingresos para hacer frente a gastos derivados de los cuidados del mayor pueden ser insuficientes. Hacer frente a una ayuda profesional o institucional resulta costoso. Aunque solamente el 13,6 % de las familias demanda ayuda profesional o institucional, el 51,2% de esos familiares demandantes necesita empleadas de hogar, de los cuales el 84,4% de ellos asume por entero y a solas el coste total del servicio (IMSERSO, 2004).

c) En relación con los *aspectos culturales,* como factores de exclusión de los cuidadores principales, podemos comprobar cómo el analfabetismo y la baja instrucción les afecta en un grado significativo. Así, el nivel educativo mayoritario alcanzado por los cuidadores de personas mayores en situación de dependencia es el de estudios primarios (43%), mientras que el 17,1% no tiene estudios. Ambos datos suponen que el 60,1% de los cuidadores no tiene estudios secundarios (IMSERSO, 2002).

d) Existen, además, variables «críticas» de *edad* y *sexo* que intervienen en la exclusión social de los cuidadores principales. Como sabemos, es la familia (85% de los casos) quien cuida y, dentro de ella, es normalmente una persona la principal cuidadora. La cuidadora suele ser mujer, entre las cuales el 43% son hijas, el 22% esposas y el 7,5% nueras de la persona cuidada (INE, 2002). Su edad oscila entre los 45 y los 65 años, y residen en el mismo lugar en el que se administran los cuidados (INE 2002 y 2008).

   De nuevo, tal y como se ha puesto de manifiesto en numerosos estudios, las mujeres presentan mayor riesgo de vulnerabilidad y exclusión social que los hombres en todos los grupos de excluidos. Ellas son las que «desarrollan un trabajo temporal, parcial o sumergido para colaborar en la precaria economía familiar, asumiendo al mismo tiempo el volumen de trabajo doméstico y familiar. Y, si miramos al grupo de "amas de casa", compuesto en su mayoría por mujeres, los factores de exclusión que más les afectan son el bajo nivel formativo, la falta de experiencia laboral y la pobreza severa» (Castón, 2008: 319-320). Con todos los datos aportados hasta el momento, comprobamos una mayor vulnerabilidad social de las cuidadoras de personas mayores en situación de dependencia y un alto riesgo de exclusión social en el que todas ellas se encuentran.

e) El tema de la *salud* también interviene en los proceso de exclusión social. El 55,6% de los cuidadores dicen tener problemas de salud, de los

cuales el 44,9% padece alguna enfermedad crónica: como problemas de huesos (54,5%), depresión[14], tristeza y angustia (20,5%), además de tener ellos mismos problemas para andar y moverse (41,5%), de visión (29,6%) y de audición (24,5%) (IMSERSO, 2004).

f) Otro factor importante de exclusión social que afecta a los cuidadores es el *aislamiento relacional* (Castón, 2008). La carencia de vínculos familiares es el principal motivo del aislamiento relacional que les afecta. El 22,5% de los hogares con personas mayores en situación de dependencia está compuesto solamente por 2 personas, el enfermo y el cuidador (IMSERSO, 2004). Y el cuidador, principalmente, es la hija (57,2%), el esposo o esposa (16,8%) y la nuera o el yerno (10,1%). El 92,8% no pertenece a asociaciones locales de ayuda mutua, y sólo el 5,6% pertenece o ha pertenecido a alguna asociación o red de apoyo (el 49,3% encuentra apoyo en un grupo parroquial; el 25,3% en una asociación de ayuda mutua, y el 17,8% en la Cruz Roja) (IMSERSO, 2004).

g) Y si tenemos en cuenta el *hábitat*, comprobamos que los cuidadores se concentran en las capitales de provincia (27,8%) y en localidades de entre 10.001 y 50.000 habitantes (22,3%). En estos últimos municipios es donde los cuidadores y las personas dependientes viven en hábitats con menos recursos socio-sanitarios. El trabajo de cuidar en estos lugares es diario y continuo, sin apenas recibir ayuda de terceras personas para desempeñar esta tarea. La rotación familiar, o la sustitución del cuidador principal por otros familiares, es moderadamente baja y, usualmente, es la cuidadora principal la que carga con el cuidado permanentemente. Además, los cuidadores de mayores en situación de dependencia suelen asumir también, generalmente, y al mismo tiempo, la carga del cuidado de los hijos (IMSERSO, 2004).

h) Aunque no sean estrictamente factores de exclusión, sí consideramos que son de vulnerabilidad los datos relacionados con el *ocio* y el *tiempo libre*. El 61,8% de los cuidadores ha tenido que reducir su tiempo libre: un 38% no puede ir de vacaciones y un 7% dice tener conflictos con su pareja como consecuencia del cuidado que debe realizar (IMSERSO, 2004).

En resumen, estos son los principales riesgos de exclusión social que afectan a los cuidadores de personas mayores en situación de dependencia. Cuidados que tienen lugar durante mucho tiempo, puesto que son cuidados de

(14) Para un buen análisis sobre los niveles de depresión y satisfacción en cuidadores de mayores con problemas de salud consultar S. Y. Kim y S. Y. Min (2006).

larga duración. Y cuanto mayor es su duración, más edad tienen los propios cuidadores, afectados a su vez ellos mismos por los procesos de envejecimiento y dependencia. Por todos estos motivos consideramos que el cuidado de las personas en situación de dependencia es, en sí mismo, un riesgo de exclusión social y que, por tanto, es necesaria la integración del cuidado de los cuidadores en la planificación completa de la atención y promoción de la autonomía de las personas en situación de dependencia.

3 LOS CUIDADOS DE LARGA DURACIÓN Y LA ATENCIÓN INTEGRAL

3.1. Los *cuidados de larga duración*

La OCDE ha definido los cuidados de larga duración como una «cuestión de política transversal que aúna gran cantidad de servicios para las personas que dependen de ayuda para las actividades básicas de la vida diaria durante un prolongado período de tiempo» (European Comission, 2008)(15). Además, en algún momento de los cuidados de larga duración aparece la necesidad de ayuda en las actividades instrumentales de la vida diaria(16). Las personas mayores con dependencia son las que tienen un mayor peso numérico en demanda de cuidados de larga duración por discapacidades crónicas físicas y mentales; son demandantes de cuidados especiales de larga duración como rehabilitación, asistencia social, servicios médicos básicos, enfermería a domicilio, alojamiento, transporte, comida o profesionales de rehabilitación. Consideramos que todos estos servicios suponen para las sociedades europeas la base para la aparición de nuevos yacimientos de empleo a corto, medio y largo plazo.

Un estudio financiado por la UE, que establece proyecciones en los cuidados de larga duración en varios países (Alemania, Italia, España y Reino Unido), ha establecido modelos tipo a partir de una macro simulación basada en datos de Eurostat. Las variables consideradas fueron el número de personas en edad avanzada, la prevalencia de la dependencia y la disponibilidad de cuidados informales, el coste de los servicios, las proyecciones a largo plazo y las condiciones económicas de cada país en base al PIB nacional. Según este estudio, es acuciante el aumento de la proporción del PIB destinado a los cuidados de larga duración y a los servicios destinados a cuidados de largo duración (Comas-Herrera, A., Wittenberg, R. Costa-Font y otros, 2006).

(15) La traducción es nuestra: *«a cross-cutting policy issue that brings together a range of services for persons who are dependent on help with basic activities of daily living (ADLs) over an extended period of time»*.

(16) Son actividades que permiten mantener una vida independiente e incluyen preparar comidas, administrar el dinero, comprar la comida o los enseres personales, gestionar recibos de la luz o el agua, desarrollar tareas domésticas pesadas y hacer uso del teléfono Para estos y otros conceptos relacionados con la dependencia consultar Castón, P. y Ramos, M. M. (2006).

En la actualidad, los servicios prestados asociados con los cuidados de larga duración no son homogéneos en los países de la UE, ni siquiera entre las diversas Comunidades Autónomas españolas. Y la delimitación entre competencias de la asistencia sanitaria y la social es difusa, del mismo modo que la duración de la prestación de los servicios. Tampoco existe homogeneidad, en cuanto al modo de evaluar los grados de dependencia, si el mayor dependiente recibe ayuda económica o de servicios y, en general, es difusa la demarcación entre el papel del sector público, el sector privado y la familia. Nos encontramos ante el reto de fundamentar un *sistema integrado* y *continuo* de protección social y sanitaria con medidas preventivas, promoción del envejecimiento activo, promoción de la autonomía, tal y como establece la Ley de Dependencia española y, al final de la vida, los cuidados paliativos. Y también nos encontramos ante el reto de establecer como mecanismo de integración social medidas preventivas que eviten los problemas a largo plazo de dependencia en los actuales cuidadores.

3.2. La necesidad de una *atención integral*

El abordaje de las necesidades de las personas mayores constituye uno de los principales retos a los que las sociedades europeas se enfrentan. Uno importante consiste en el desarrollo de servicios sociales basados en un sistema mixto, público-privado(17). Además, las administraciones de los países europeos buscan alternativas que reduzcan la presión social de demanda de servicios con un alto coste económico, aprovechando al máximo los recursos existentes e incluyendo la perspectiva de los propios mayores y sus familiares cuidadores, así como el tipo de servicios que se utilizan y el modo de proveerlos. En definitiva, el objetivo es la coordinación de los servicios sociales, sanitarios y los recursos sociales y humanos con los que cuentan los propios implicados en un contexto de incremento previsto de demanda de servicios. Por nuestra parte, consideramos que toda la sociedad debe implicarse en la atención integral(18). Y, aunque son los estados miembros los que tienen competencias directas en materia de asistencia sanitaria y social, la Unión Europea las tiene en materia de mercado interno y de política social en aspectos como la exclusión y la protección sociales, las pensiones o la igualdad de género. Todos estos aspectos están relacionados directamente con la atención a las personas mayores en situación de dependencia como veremos en el siguiente apartado.

(17) Véase por ejemplo, la consideración en la Ley de Dependencia en su optimización y coordinación de los recursos públicos y privados.

(18) En Estados Unidos se ha implicado, incluso, a las escuelas públicas en el cuidado de los mayores. Schaefer (2007), mediante el estudio Delphi, destaca de la experiencia el enorme enriquecimiento en el tejido social y laboral en cuestiones como un horario de trabajo flexible o la configuración de Programas de Asistencia Laboral *(Employee Assistance Programs)*, que facilitan el contacto entre los usuarios de cuidados y los cuidadores.

Por tanto, uno de los grandes retos de la UE, y de los países que la componen, es la atención integral en los cuidados de larga duración. La *atención integral* o integrada «consiste en un acuerdo equilibrado de negociaciones, reglamentaciones e incentivos que orienten a las distintas partes en la provisión de los cuidados hacia la coordinación, la cooperación y el consenso en un sistema bien organizado de atención en el que se cuide al usuario de un modo continuado, comprensible, flexible, y que responda a sus necesidades particulares» (Vaarama y Pieper, 2005: 32)[19]. Nies (2006), de acuerdo con algunos de los argumentos presentados hasta el momento, considera que los principales aspectos a tener en cuenta para el desarrollo de la atención integrada son el propio cliente o usuario, la organización de las relaciones entre los profesionales y el propio sistema de servicios.

El nivel de integración adecuado para la promoción de la atención integral es la «plena integración» de todos los recursos con los que cuenta cada persona en situación de dependencia. En la actualidad, los sistemas socio-sanitarios se basan mucho más en el uso secuencial de un servicio tras otro, modelo útil para enfermedades bien definidas y problemas sencillos y transitorios de salud. Sin embargo, está demostrado que, cuando existen diversas patologías, el abordaje más óptimo es desde una perspectiva amplia que incluye diagnóstico, buena delimitación de la atención y los protocolos, gestión flexible de los problemas y los recursos disponibles, educación del enfermo y adopción de medidas preventivas o sistemas de información abiertos dentro de los sistemas de servicios (Nies, 2006 y Leutz, 1999).

Otros aspectos a tener en cuenta son la integración de cuestiones como el cuidado a largo plazo, los recursos asistenciales y el tipo de vivienda del mayor en situación de dependencia. El objetivo último de una atención integrada es encontrar modos de dar respuesta a la cada vez mayor demanda de servicios, conjugando la participación de los usuarios, los vínculos sociales, el sentimiento de utilidad y el nivel óptimo en los ingresos, así como una vivienda digna para el mayor en esta situación. Una perspectiva holística de cada mayor dependiente es el modo de enfocar, mediante la atención integral, los problemas sociales derivados de la dependencia (Nies, 2006).

Igualmente se debe pensar en la dinámica completa implicada en los cuidados de cada persona dependiente. No tiene las mismas implicaciones sufrir una dependencia contando con una sólida red de relaciones que estar aislado (Jöhri, Beland y Bergman, 2003), o tener una dependencia muy grave, en don-

(19) La traducción es nuestra: *«consist of a well-balance arrangement of negotiations, regulations, and incentives which will orient the partners in care provision towards co-ordination, co-operation, and consensus in a well-organised system of care which the client experiences as continuous, comprehensive, flexible, and responsive to their needs».*

de el enfermo es más vulnerable al internamiento y al distanciamiento de su familia propia a causa de la enfermedad y del estrés del cuidador (Nies, 2006). En este sentido, consideramos de especial relevancia la configuración de modelos estándar en la elaboración de los *Programas Individuales de Atención*(20) que recojan la atención integral del mayor en situación de dependencia, considerando siempre al cuidador principal, por el alto riesgo de exclusión mencionado a lo largo de este trabajo.

El establecimiento de una «atención integral» a las personas dependientes exige una óptima coordinación entre todos los servicios sociales, y la eliminación del carácter rígido y estancado que las instituciones ofrecen en la actualidad. Poco a poco, el envejecimiento de la población va sacando a relucir las lagunas que los diferentes servicios plantean, como las contradicciones administrativas o el retraso en decisiones, inaceptables en los momentos de fragilidad en los que se encuentran esas personas mayores dependientes (Edwards y Miller, 2003 o Monreal y Del Valle, 2008).

A los cuidadores informales también les afectan la falta de atención integral de los servicios. Es necesaria una mayor comunicación entre los profesionales de los ámbitos formal, informal, público y privado(21). Como ya hemos planteado, hasta hace muy poco los cuidadores informales han sido «invisibles» para las administraciones públicas e, incluso, para el mercado como potenciales clientes de servicios. Sin embargo, cuando el cuidador principal ya no puede cuidar más al mayor en situación de dependencia, recae el cuidado directamente sobre los sistemas públicos y, en muchos casos, es el propio cuidador quien ya se ha convertido en dependiente. Cuidar a los cuidadores ya se ha convertido en una necesidad para la supervivencia del propio sistema, sobresaturado si no tiene se consideran las necesidades a corto, medio y largo plazo de los cuidadores informales (Binstock, Cluff y Von Mering, 1996).

El cambio en las necesidades de atención, y la demanda de servicios, determina la necesidad de una coordinación más eficiente y eficaz de los recursos que la sociedad dispone para cuidar a las personas en situación de dependencia y a sus cuidadores (Edwards y Miller, 2003). La gestión eficaz y eficiente de los nuevas necesidades y sistemas complejos se ven afectados por «*la compartimentalización, la descentralización y la especialización*» (Brodsky, 2003), llegando a afectar a los procesos urgentes de prevención, tan necesarios para posponer situaciones de dependencia (Tanner, 2003 y Carrier, 2002).

(20) Ley de Dependencia, artículo 11.

(21) Sobre la relación entre los cuidados formales y los cuidados informales asociados al proceso de envejecimiento y al espacio público y privado cifr. C. Ward-Griffin y V.W. Marshall (2003).

4 ALGUNAS ESTRATEGIAS QUE COMBATEN LA EXCLUSIÓN SOCIAL Y PROMUEVEN LA ATENCIÓN INTEGRAL

4.1. La Unión Europea

La UE se plantea la necesidad de la modernización de los sistemas de protección social sin olvidar los riesgos de exclusión social que hemos ido planteando a lo largo de este trabajo. En este sentido, considera la necesidad de establecer un acceso universal a los servicios, cubriendo una parte de los costes que exceden la capacidad económica de los mayores dependientes y su familia. En cualquier caso, la UE quiere evitar los problemas que los cuidados de larga duración presentan en materia de inclusión social en su relación con el empleo, la protección social, las pensiones y la igualdad de género.

La UE relaciona estrechamente los cuidados de larga duración con procesos de riesgo de exclusión social. Y aboga por establecer servicios de alta calidad y universales por medio de una combinación sostenible de financiación pública y privada. Considera que tanto los cuidadores informales como el uso de las nuevas tecnologías promoverán que las personas permanezcan el mayor tiempo posible en sus hogares. Se prevé dedicar Fondos Estructurales a la promoción de la desinstitucionalización y a reforzar los servicios comunitarios. El objetivo es la coordinación de los servicios socio-sanitarios con un alto nivel de calidad, combinándolos con cuidados informales, es decir, a través de lo que venimos llamando *atención integral*. Y la calidad se alcanzará a partir de la «aplicación de normas uniformes y mecanismos de acreditación de la calidad asociados a métodos de evaluación de cumplimiento legal» (EPSCO, 2008).

Es imprescindible la coordinación simultánea de los servicios socio-sanitarios con la promoción de redes sociales informales (amigos, familiares y otras organizaciones locales) desde donde promover programas de formación de cuidados para la salud y la ayuda mutua. En consecuencia, el acceso a los cuidados podrán ser suficientemente accesibles con el objeto de permitir el bienestar físico y psicológico de los mayores en esta situación y también de los cuidadores (McLeod, Bywaters, Tanner y Hirsch, 2008).

El empleo requiere un análisis específico en materia de cuidados de larga duración, puesto que supone una fuente de yacimientos de empleo considerable y, por tanto, una clave para el desarrollo económico y la integración social. La UE aboga por la estimulación de las oportunidades de desarrollo de este sector y la creación de una imagen social positiva y dinámica. Estas tareas in-

cluirán formación[22] para los cuidadores, acreditación de formación y habilidades para cuidar, también aplicadas a las TIC, así como convertir en atractivo el campo de los cuidados para la mano de obra susceptible de ocupar este sector económico. Los objetivos de los países en materia de cuidados de larga duración deben ser, como consecuencia de la aplicación de la Directiva *Working Time*[23], mejorar las condiciones de trabajo en los sectores sanitario y de atención social para lograr que la mano de obra se dirija hacia estos sectores en los que, actualmente, existe escasez de trabajadores. Se trata de profesionalizar los cuidados en este nuevo yacimiento de empleo. La UE aboga, expresamente, por coordinar los cuidados formales e informales y mejorar las condiciones de trabajo y el reconocimiento oficial de los cuidadores informales en los sistemas de seguridad social para mejorar la calidad de los cuidados informales. Dos son los aspectos más destacados: la flexibilidad, especialmente en los horarios de administración de los cuidados, y el abastecimiento a los cuidadores informales de «servicios de respiro» para que no tengan que abandonar su vida laboral (Tamsa, 2004).

La mayoría de los miembros de la UE están siguiendo pautas de co-pago en el sistema sanitario. Una estrategia posible es coordinar las pensiones con otras formas de Seguridad Social y co-pago. Además, tomar medidas para evitar que los cuidados de larga duración recaigan sobre los cuidadores informales, sobre su propio derecho a cobrar una pensión, y sobre la escasez de ingresos que perciben o el aislamiento social. El modo de evitar esto es a través de un subsidio económico asignado a la figura del cuidador principal (EPSCO, 2008 y Tamsa, 2004).

El enfoque de género en este análisis nos permite comprobar que la esperanza de vida de las mujeres es mayor, lo que implica que pueden vivir más años que los hombres con problemas de salud, por lo que sus necesidades de atención serán también mayores. Además, al mismo tiempo, sus pensiones y recursos económicos son menores al de los hombres, consecuencia de siglos de estructuras desiguales en el acceso a los recursos financieros. Esta situación las convierte en más vulnerables que los hombres a las situaciones adversas durante el envejecimiento, ya que cuentan con menos recursos para hacer frente a los co-pagos de los servicios. Al mismo tiempo, las mujeres constituyen la mayoría de los cuidadores informales, hasta el momento al margen de los flujos económicos del mercado, por lo que es necesaria su inclusión en dichos flujos con objeto de asegurar su propio envejecimiento en un contexto de inclusión social y no de exclusión (EPSCO, 2008 y Tamsa, 2004).

(22) En España B. Gutierrez (1998) ya planteó la necesidad de formación para los cuidadores familiares informales y la Ley de Dependencia lo recoge expresamente en el artículo *«Formación de familias cuidadoras de personas mayores dependientes»*.
(23) WTD 93/104/EC (5188/04).

4.2. España

Desde un punto de vista institucional, los cambios en la sociedad española que afectan a los cuidados y cuidadores de personas mayores dependientes se han visto materializados principalmente en dos Leyes: la propia Ley de Dependencia[24] y la Ley de Igualdad[25]. Ambas vienen a reconocer que, ante la sociedad española, se abre el reto de cuidar cada vez a un número más elevado de mayores dependientes como consecuencia del envejecimiento y, al mismo tiempo, que la figura de la «cuidadora» tradicional no sintoniza con los esfuerzos de autonomía laboral y personal de la mujer española.

De esta manera, consideramos que hasta el momento existen en España algunas estrategias que tratan de mitigar el proceso de exclusión social y promover la atención integral. En materia de cuidados de larga duración la aprobación de la Ley de Dependencia prevé atender a 1,4 millones de personas, abasteciéndolas, prioritariamente, a través de servicios o prestaciones económicas. Para ello se ha creado el Sistema de Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD)[26], que trata de coordinar a la Administración General de Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales[27].

La Ley de Dependencia está suponiendo un enorme esfuerzo para impulsar la autonomía y atención a la dependencia en España. Su implantación supondrá el impulso de los servicios sociales y sanitarios, y de nuevos empleos asociados a los cuidados de larga duración. Sin embargo, esta Ley, ambiciosa en términos de atención integral, necesita para ser efectiva un enorme apoyo financiero desde los presupuestos estatales. A las cifras indicadas en el Libro Blanco de Atención a la Dependencia (2005), base para los datos del primer año en materia de cuidados de larga duración, habría que añadirle la nueva financiación de 200 millones de euros en 2006 para la ayuda a las Comunidades Autónomas a preparar la entrada en funcionamiento de la Ley de Dependencia; en 2007, 400 millones de euros, y 871 millones de euros más con cargo a los presupuestos Generales del Estado en 2008. Estas son las cifras de los gastos en dependencia hasta el momento. La previsión para 2009 era de 1.200 millones de euros, más lo que corresponde aportar a las Comunidades Autónomas (Parlamento Europeo, 2008). Sin embargo, en el contexto de dificultades eco-

(24) Denominada por el IMSERSO *Ley de Dependencia*. LEY 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia. (BOE n.º 299, 15/12/2006, 44142-44156). Acceso libre: http://www.boe.es/boe/dias/2006/12/15/pdfs/A44142-44156.pdf [Recuperado 10-10-2008].

(25) Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres (BOE n.º 71, 23/03/2007, 12611-12645). Acceso libre: http://www.boe.es/boe/dias/2007/03/23/pdfs/A12611-12645.pdf [Recuperado 29-10-2008].

(26) Acceso libre: http://www.saad.mtas.es/portal/

(27) A 2 de noviembre de 2008, las solicitudes cursadas han sido 641.485, de las cuales se ha valorado al 85,10%; dictaminado el 80,39%; resuelto de Grado III el 64,40% y resuelto de Grado II. Nivel 2 el 12,67%. El 77,07% del total se beneficiarán de prestaciones.

nómicas, frente a los 1.200 millones de euros previstos, el crecimiento en gasto para la implantación de la Ley de Dependencia ha sido del 33%, lo que se traduce en 1.158 millones de euros (Ministerio de Economía y Hacienda, 2008), 42 millones para 2008 menos de los planteados más arriba.

Y, aunque hay que tener en cuenta que no conocemos aún el contexto económico español en el que se elaborarán los Presupuestos Generales del Estados para 2010, las propuestas a largo plazo para la implantación de la Ley de Dependencia, pasarían en principio por un incremento paulatino hasta 2015, año en que se prevé una aportación por encima de los 4.500 millones de euros, entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas, más los 2.000 millones que hasta 2005 venía siendo gasto público en dependencia. La dotación presupuestaria es paulatina, al igual que la incorporación de los nuevos sujetos de derecho de la Ley. Esto permite ir incorporando poco a poco a los potenciales beneficiarios de los servicios domiciliarios, diurnos y residenciales, así como a las prestaciones económicas (Parlamento Europeo, 2008).

En este sistema también se promueve el co-pago mediante la aportación económica de los usuarios del sistema, en función de su capacidad económica, pero garantizando, de acuerdo con el artículo 33 de la Ley, la cobertura total de los costes del servicio público, en los casos de personas en situación de dependencia con un nivel de renta bajo.

Por último, se señala que la inversión pública en la financiación de las prestaciones del Sistema (servicios y prestaciones económicas) está generando creación de nuevos empleos directos, a lo que habría que sumarle los cuidadores familiares que suscriben el Convenio Especial de Seguridad Social para el cuidado de sus familiares. Sin duda, la sostenibilidad del Sistema también se sustenta en el retorno de la inversión pública por las nuevas cotizaciones e impuestos de los trabajadores, así como lo que aportan los empresarios por la correspondiente ampliación de la actividad económica en la provisión de servicios de atención a la dependencia (Parlamento Europeo, 2008).

5 CONCLUSIÓN

Es necesario el tratamiento de varias cuestiones desde el punto de vista de la atención a las personas mayores en situación de dependencia. Actualmente contamos con un sistema basado en la curación de los problemas, no en la prevención. Y pensamos que los cuidados de larga duración deben establecerse en un sistema de atención integral en el que, desde sus comienzos, consideren la

existencia de los cuidadores por su especial situación de vulnerabilidad social. Suponemos que todas las medidas que se adopten deben tener presentes la mejora de la situación de las personas mayores; el establecimiento de pautas para la integración de sistemas que promocionen la autonomía, el acceso igualitario y las soluciones a largo plazo; el equilibrio presupuestario con servicios de máxima calidad posible; la ayuda a los cuidadores; la promoción de la inclusión social, el empleo, la protección social y la igualdad de género, además de la integración del sistema sanitario tradicional con otros servicios de asistencia sanitaria, como los servicios neurológicos de prevención de enfermedades.

Entre las políticas públicas concretas para la promoción de la integración de los cuidadores consideramos la necesidad de profesionalizar los cuidados mediante, por ejemplo, la creación de estudios específicos del cuidado. Las prestaciones económicas y los seguros sociales extensibles a todos los cuidadores contribuirían a la valoración social de los cuidados. O el apoyo con centros residenciales de horarios flexibles a los que los cuidadores informales pudieran acudir las horas que se encuentren en el trabajo. La rehabilitación es otro de los aspectos clave a la hora de promover la autonomía personal. Entre las medidas que proponemos, en este sentido, se encontrarían la formación desde el sistema educativo para la prevención de discapacidades en el envejecimiento a lo largo de la vida o el establecimiento de especialistas en los centros de trabajo como parte de la prevención de riesgos laborales.

En definitiva, los nuevos modelos y técnicas de gestión de los cuidados de larga duración deberían integrar y coordinar los servicios de cada persona mayor en situación de dependencia y sus cuidadores. Algunas propuestas pasan por el apoyo del entorno social de los usuarios: la combinación de tareas profesionales, cuidadores informales y voluntariado, los óptimos niveles de formación para los cuidados y la conexión y combinación de los servicios sociales, sanitarios y de formación. Y todo para asegurar servicios universales, de calidad y sostenibles en el que intervengan muchos actores sociales para la configuración de un tejido social sólido e integrador que prevenga la posible exclusión social de los principales actores implicados en los cuidados de larga duración.

6 REFERENCIAS BIBLIOGRAFÍCAS

BINSTOCK R., CLUFF L., y VON MERING O. *The Future of Long-term Care, Social and Policy Issues.* Baltimore/London: John Hopkins University Press, 1996.

BRODSKY, J., HABIB, J. y HIRSCHFELD, M. (eds.). *Key Policy Issues in Long-term Care.* Ginebra: Organización Mundial de la Salud, 2003.

CARRIER, J. *Integrated Service for Older People. Building a whole-system approach in England*. Londres: Audit Commission, 2002.

CASTEL, R. *De la exclusión como estado a la vulnerabilidad como proceso*. ARCHIPIÉLAGO, 1995, n.º 21.

CASADO, D. Y LÓPEZ, G. *Vejez, dependencia y cuidados de larga duración. Situación actual y perspectivas de futuro*. Barcelona: Fundación La Caixa, 2001.

CASTÓN, P. «Pobreza, exclusión y bienestar social». En: *Leer la sociedad. Una introducción a la Sociología General.* Madrid: Tecnos, 2008, pp. 296-328.

CASTÓN, P. y RAMOS, M. M. *Dependencia en personas mayores en Andalucía*. ACTUALIDAD, 2006, n.º 8, pp. 1-38. Acceso libre: http://www.centrodeestudios andaluces.es/datos/publicaciones/Actualidad08_final.pdf

CASTÓN, P., RAMOS, M. M. y GARCÍA, J. M. *Mayores y discapacidad en el Estado de Bienestar*. En: Administración Pública y Estado de Bienestar, Madrid: Thomson Civitas, 2004, pp. 269-292.

COMAS-HERRERA, A., WITTENBERG, R., COSTA-FONT, J., GORI, C., DI MAIO, A., PATXOT, C., PICKARD, L., POZZI, A. y ROTHGANG, H. *Future long-term care expenditure in Germany, Spain, Italy and the United Kingdom*. Ageing and Society, 2006, n.º 26, pp. 285-302.

EDGREN, L. The meaning of integrated care: a system approach. *International Journal Of Integrated Care*, n.º 8, 2008. Acceso libre: http://www.ijic.org/

EDWARDS M y MILLER, C. *Integrating Health and Social Care and Making it Work.* London: OPM, 2003.

EPSCO. CONSEJO DE EMPLEO, POLÍTICA SOCIAL, SANIDAD Y CONSUMIDORES. *Proyecto de informe sobre protección social e inclusión social 2008*, Unión Europea Doc. 5999/08 SOC 67, 2008.

GOODWIN, N., PECK, E., FREEMAN, T. y POSANER, R. *Managing Across Diverse Networks for Care: Lessons from Other Sectors.* Birmingham: Health Services Management Centre, 2003.

GUTIERREZ, B. Formación de familias cuidadoras de personas mayores dependientes. *Cuadernos De Trabajo Social*, n.º 11, 1998, pp. 203-220.

IMSERSO *Situación y evolución del apoyo informal a los mayores en España.* Madrid: IMSERSO, 2004.

IMSERSO. *Atención a las personas en situación de Dependencia. Libro Blanco.* IMSERSO, 2005. Acceso libre: http://www.imsersomayores.csic.es/documentos/documentos/mtas-libroblancodependencia-01.pdf

INE *Encuesta de Discapacidad, Autonomía Personal y situaciones de Dependencia, 2008.* Madrid: INE, 2008.

JÖHRI, M., BELAND, F. y BERGMAN, H. International experiments in integrated care for the elderly: a synthesis of the evidence. *International Journal Of Geriatric Psychiatry*, n.º 18, 2003, pp. 222-235.

KIM, S. Y. y MIN, S. Y. Factors affecting the level of depression and life satisfaction of family caregivers of frail older people in Korea. *Social Policy & Society*, n.º 5, (3), 2006, pp. 399-408.

LEUTZ, W. Five laws for integrating medical and social services: lessons from the United States and the United Kingdom. *Millbank Quarterly*, n.º 77, (1), 1999, pp. 77-110.

MCLEOD, E., BYWATERS, P., TANNER, D. y HIRSCH, M. For the Sake of their Health: Older Service Users' Requirements for Social Care to Facilitate Access to Social Networks Following Hospital Discharge. *British Journal Of Social Work*, n.º 38, 2008, 73-90.

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA. *Presupuestos Generales del Estado 2009*, 2008. Acceso libre: http://www.sgpg.pap.meh.es/

MONREAL, P. y DEL VALLE, A. Evidencias psicosociales de la necesidad de la coordinación desde la perspectiva de las personas mayores. *Documentación Social*, n.º 148, 2008, pp. 189-205.

NIES, H. Managing effective partnerships in older people's services. *Health And Social Care In The Community*, n.º 14, 2006, (5), pp. 391-399.

PARLAMENTO EUROPEO *Informe Nacional de Estrategias para la protección social y la inclusión social del Reino de España 2008-2010*, 2008. Acceso libre: http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/docs/social_inclusion/2008/nap/spain_es.pdf

PARLAMENTO EUROPEO. *Joint Report on Social Protection and Social Inclusion 2008. Social inclusion, pensions, healthcare and long-term care*. Bruselas: Unión Europea, 2008.

PARLAMENTO EUROPEO. *Long-Term care in the European Union*. Bruselas: Employment, Social Affairs and Equal Opportunities DG. Social Protection and Integration. Social Protection, Social Services, 2008. Acceso libre: http://ec.europa.eu/employment_social/news/2008/apr/long_term_care_en.pdf

SCHAEFER, R.M. *California public districts and employees involved in eldercare: Policies, benefit and strategies: A Delphi study*. California: Universidad de La Verne, 2007.

TAMSMA, N. *Advancing integrated care for older people through EU policy*. European Health Management Association, Dublin, 2004.

TANNER, D. Older People and acces to Care. *British Journal Of Social Work*, n.º 33, 2003, pp. 499-515.

TEZANOS, J.F. (ed.) *Tendencias en desigualdad y exclusión social (Tercer Foro sobre tendencias sociales)*. Madrid: Sistema, 2004.

VAARAMA, M. y PIEPER R. (eds.) *Managing Integrated Care for Older Persons*. Saarijärvi, Finlandia: Stakes y EHMA, 2005.

WARD-GRIFFIN, C. y MARSHALL, V.W. Reconceptualizing the relationship between "public" and "private" eldercare. *Journal Of Aging Studies*, n.º 17, 2003, pp. 189-208.

El escenario autonómico de las políticas sanitarias con respecto a la integración de inmigrantes[1]

Antidio Martínez de Lizarrondo Artola

Doctor en Trabajo Social.
Profesor del Departamento de Trabajo Social de la Universidad Pública de Navarra.

Sumario

1. Metodología. **2.** Introducción. **3.** La promoción del acceso al sistema sanitario público. **4.** El tratamiento a colectivos más vulnerables. **5.** Iniciativas de atención específica a inmigrantes. **6.** Consideraciones finales. **7.** Bibliografía.

RESUMEN

Este artículo analiza, para el ámbito de la salud, la aplicación de los planes autonómicos de integración de inmigrantes. En el artículo se muestra que los criterios básicos para determinar el grado y la forma de desarrollo de las comunidades en materia de atención sanitaria a inmigrantes son dos: la cobertura alcanzada por la tarjeta sanitaria y la orientación, normalizada o con tendencia a la discriminación positiva, de las acciones puestas en marcha. Además, el tiempo que lleva cada comunidad implementando la política sanitaria tras la asunción de las competencias, los recursos utilizados y la ideología adoptada para favorecer la atención son otros elementos clave en el escenario autonómico de la política sanitaria con respecto a las personas inmigrantes.

Palabras clave:

Integración, inmigrantes, salud, política social, comunidades autónomas.

(1) Este artículo se basa en la Tesis Doctoral *Perspectiva comparada de las políticas de integración social para inmigrantes en las CCAA. Periodo 2000-2005*, leída por el autor el 30 de mayo de 2008 en la Universidad Pública de Navarra. Esta Tesis analiza las políticas que sobre este particular desarrollan las comunidades autónomas de Andalucía, Aragón, Baleares, Canarias, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Cataluña, Extremadura, Madrid, Murcia, Navarra y País Vasco.

ABSTRACT

This article analyzes, in the scope of health, the application of autonomic plans for integration of immigrants. In the article it's shown that the basic tests to asses the degree and form of development of the different communities with regards to the health attention to the immigrants are two: the extension covered by the health card and the orientation, normalized or geared towards positive discrimination, of the started actions. As well, the time that each community has spent implementing a health policy after the assumption of their competences, the used resources and the adopted ideology to improve the attention are the key elements in the autonomic process of health policy with regards to immigrants.

Key words:

Integration, immigrants, health, welfare policy, Autonomous Communities.

Este artículo se basa en la Tesis Doctoral *Perspectiva comparada de las políticas de integración social para inmigrantes en las CCAA. Periodo 2000-2005*. El núcleo de la investigación ha sido la comparación de las comunidades autónomas que desarrollan políticas de integración para inmigrantes mediante planes transversales. Por este motivo, la investigación aplicada ha consistido en analizar los planteamientos y la ejecución de dichos planes, ya que son el instrumento de concreción de estas políticas.

Dado que la integración de inmigrantes es multidimensional, todos estos planes contienen un área dedicada al desarrollo de medidas en el ámbito sanitario. Este ámbito es el que se analiza en el presente artículo, así como se han examinado otros, como los Servicios Sociales (Martínez de Lizarrondo, 2008). Anteriormente, Bonino et al. (2003) analizaron la previsión de estos documentos transversales en todos los ámbitos, pero el estudio que da origen a este artículo aborda la plasmación de las medidas diseñadas.

Desde 2005 el Gobierno español ha puesto en marcha una estrategia en materia de integración de inmigrantes que incluye explícitamente al ámbito sanitario como uno de los espacios para la integración. El Fondo de Apoyo a la Acogida y la Integración de Inmigrantes y Refuerzo Educativo dota desde ese año de financiación específica a las CCAA y a los municipios para las actuaciones que desarrollan en esta materia. El marco de cooperación del Fondo define 12 ejes, entre los que está el de Salud, y en ellos se enmarcan las acciones incluidas en los Planes de Acción que las comunidades autónomas desarrollan en sus territorios.

Esta estrategia se ha reforzado con el Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010 (PECI), cuyas áreas de acción coinciden con los ejes planteados en el Fondo. El PECI es posterior al periodo analizado, pero es importante recordar que su desarrollo, a través del Fondo, influye directamente en gran parte de las medidas que en materia de integración de inmigrantes desarrollan las comunidades autónomas, entre las que se incluye como decimos el ámbito sanitario.

1 METODOLOGÍA

Para entender en sus justos términos la información obtenida en este estudio es preciso realizar ciertas precisiones acerca de la metodología. La princi-

pal herramienta metodológica utilizada, además de un exhaustivo análisis documental, ha sido la entrevista a 117 actores clave o expertos en materia de políticas de integración de inmigrantes en doce comunidades autónomas, entre los que se hallaban las personas encargadas de supervisar los procesos de desarrollo y/o evaluación de cada respectivo Plan de inmigración. Por orden cronológico, el trabajo de campo se llevó a cabo en: Baleares, Murcia, Castilla-La Mancha, Castilla-León, Extremadura, Aragón, Canarias, Cataluña, Madrid, Andalucía, País Vasco y Navarra.

La técnica de entrevistas personales en profundidad semiestructuradas se ha mostrado muy útil para averiguar aspectos relacionados con las políticas de integración autonómicas. Por este motivo creemos que es la más adecuada para el tipo de investigación realizada. Dada la ocasional falta de datos cuantitativos, los discursos de estas personas han sido la guía para interpretar adecuadamente la realidad. El análisis del discurso permite aplicar una sociología comprehensiva y se centra en el contenido de lo expresado por los actores en términos de hechos conocidos. Pese a ello, no obviamos que son apreciaciones de actores implicados de un modo u otro y este hecho conlleva, según el caso, la posibilidad de interpretaciones diversas o contradictorias.

2 INTRODUCCIÓN

Dadas sus características de universalidad y gratuidad, la sanidad pública es un pilar del Estado de bienestar español. En la evolución del Sistema Nacional de Salud (SNS) hay que subrayar que las CCAA asumieron las competencias en materia de sanidad de forma paulatina. El proceso descentralizador de los últimos veinte años se basó en la asunción de la responsabilidad en materia de planificación sanitaria y en el sistema de organización y gestión de los distintos recursos y redes de la sanidad, todo ello desde la red del INSALUD.

Ello ha incidido, entre otras razones, en que el desempeño de las competencias transferidas desde el Estado en esta materia no sea idéntico en todo el territorio. Las comunidades que lograron su autonomía por la vía del artículo 151 de la Constitución fueron las primeras en recibir las competencias. Después las obtuvieron las que transformaron sus Estatutos para equipararse a aquellas. Cataluña fue la primera en recibir esta transferencia mediante el Real Decreto 1571/1981. A continuación fueron Andalucía (RD 400/1984), Euskadi (RD 1536/1987), Comunidad Valenciana (RD 1612/1987), Galicia (RD 1679/1990), Navarra (RD 1680/1990) y Canarias (RD 446/1994). Luego hubo un *impasse* de varios años, hasta que se acordó el traspaso para 2002 a Aragón,

Asturias, Baleares, Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Extremadura, Madrid, Región de Murcia y La Rioja (RD 1471-1480/2001).

En el caso de los extranjeros, su inclusión como beneficiarios del SNS está avalado por la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, y la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud.

La LO 4/2000 supuso un avance con respecto a la LO 7/1985, sobre integración de extranjeros, ya que habilita que éstos tengan derecho a la asistencia sanitaria en las mismas condiciones que los españoles, si están empadronados. El artículo 12 de la LOE 4/2000 indica que independientemente de su situación administrativa, los extranjeros menores de edad tienen reconocido este derecho y a las mujeres embarazadas se les garantiza la asistencia sanitaria durante el embarazo, parto y posparto. Además, todos los extranjeros tienen derecho a recibir asistencia sanitaria pública de urgencias.

3 LA PROMOCIÓN DEL ACCESO AL SISTEMA SANITARIO PÚBLICO

La atención sanitaria a personas extranjeras es un aspecto inseparable del grado y nivel de desarrollo alcanzado por cada comunidad en el ámbito de la Salud. Sin embargo, el propósito de este artículo no es examinar cuál es el estado de esta cuestión, sino analizar qué respuesta han ofrecido algunas comunidades autónomas en dicho ámbito ante la llegada de personas alóctonas.

Esta respuesta se ha dado y se da a través de los planes de integración de inmigrantes. Es importante recalcar que para atender al colectivo inmigrante estos planes han priorizado la utilización normalizada de la red de servicios dispuesta para el conjunto de la población. Tras una efectiva información sobre el acceso al sistema sanitario público, algunas comunidades no han incidido más en la materia, quizás por temor a promover recursos demasiado específicos para inmigrantes.

Este aspecto ha repercutido en que la inclusión de inmigrantes en la red normalizada se haya producido con deficiencias respecto a las previsiones de algunas comunidades. En ciertos momentos se precisa de una adaptación específica, que en caso de obviarse, redunda en una deficiente atención sanitaria. En este sentido, queremos aclarar que en este artículo diferenciamos la actuación específica, como la adecuación y el valor añadido en la atención a las personas inmigrantes, de un servicio o puerta de acceso paralela a la atención normalizada, que entendemos negativo.

Quizás el parámetro que mejor indica la adaptación a la realidad es el aumento de recursos, tanto técnicos como humanos. Ante un incremento de la población en una zona determinada, es lógico que éste vaya acompañado de un aumento de recursos y de dotaciones para atender la demanda. Canarias y Murcia plantearon esta posibilidad, pero salvo en casos aislados, en el periodo analizado no han existido significativos refuerzos de plantilla en los centros más afectados (Martínez de Lizarrondo, 2007).

De la misma manera, un elemento unido a la atención genérica, pero que comporta un tratamiento adecuado ante unas necesidades específicas es la formación en interculturalidad de los profesionales sanitarios. Esta cuestión se diseñó en todas las comunidades, pero sólo Aragón y Cataluña han ofertado de manera continua esta formación. En Cataluña, además de los cursos, la información de cara a los profesionales se ha coordinado a través de una Web del Departamento de Sanidad.

En el resto de las comunidades ha predominado la escasez de actividades en comparación con el volumen de los profesionales. Hay casos como Navarra, donde se han dado más cursos para el personal no sanitario dependiente de Bienestar Social que trabaja en los centros de salud que para el resto de personal técnico afectado.

Asimismo, las campañas de información con recomendaciones sobre el acceso y el uso del SNS se han dado en casi todas las comunidades a través de la difusión de folletos o guías divulgativas en varias lenguas. En este asunto, en Baleares y País Vasco se concedía una parcela de poder relevante al asociacionismo inmigrante, ligado al desarrollo de otras iniciativas.

Sin embargo, el asociacionismo étnico tuvo problemas para su empoderamiento y ello conllevó un desarrollo sesgado de algunas iniciativas planteadas en sus áreas sanitarias. En Baleares las acciones se referían a programas de prevención y educación para la salud, el control de las condiciones higiénicas en viviendas y el apoyo a asociaciones de inmigrantes para que dirijan a inmigrantes sin tarjeta al circuito normalizado. Lo mismo ocurre en Euskadi, donde la causa de este retraso fue el énfasis en la colaboración con asociaciones de inmigrantes que aún no estaban preparadas para asumir determinadas responsabilidades (Martínez de Lizarrondo, 2005a).

3.1. Fomento de la tarjeta sanitaria a personas extranjeras

Esta tarjeta es la prueba palpable de que se ejecuta el acceso, especialmente para inmigrantes sin recursos que son el colectivo más desprotegido.

Dada la movilidad geográfica de algunas personas, un aspecto importante es la posibilidad de desplazarse con la tarjeta sanitaria obtenida en la comunidad autónoma de residencia. El Real Decreto 183/2004 establecía un plazo de seis meses para la constitución de una tarjeta única para todo el territorio nacional, de forma que garantice al acceso a todo el Sistema Nacional de Salud e incorpore un código de identificación individual que permita acceder a la información que se acumule en la base de datos de población protegida. Este proyecto aún no ha fructificado por las reticencias de alguna región, aunque se prevé que en 2009 se ponga finalmente en práctica en todo el Estado.

Como norma, al inmigrante que acude a otra región sin la tarjeta preceptiva se le prestan los servicios básicos. En este sentido, una medida innovadora son las carpetas de mano con la historia clínica portátil, implantadas en Andalucía. La SEMFYC, la Sociedad Española de Medicina Familiar y Comunitaria considera que es una buena práctica que debiera extenderse al resto de autonomías (Gámez y Galindo, 2002). Estas carpetas garantizan el seguimiento clínico de las personas con cierta movilidad geográfica y su distribución ha rondado entre treinta y ochenta mil carpetas anuales, según la Dirección General de Coordinación de Políticas Migratorias (DGCPM, 2005).

A continuación exponemos el tratamiento de esta cuestión en algunas regiones:

Baleares

Hasta 2002 la población extranjera no regularizada no tenía derecho a la tarjeta sanitaria, ya que se exigía un documento del país de origen que acreditara la ausencia de patrimonio, pero Hacienda se negaba a otorgar certificados negativos a 'sin papeles'. La cuestión se resolvió a raíz del traspaso de competencias y el certificado especificaba que no se disponía de patrimonio en Baleares (Conselleria de Benestar Social, 2002). Desde entonces la obtención de la tarjeta sanitaria se ha extendido ampliamente.

País Vasco

La Tarjeta Individual Sanitaria (TIS) se ha extendido a todas las personas, aunque carezcan de documentación identificativa y empadronamiento (Martínez de Lizarrondo, 2005a). Otras comunidades con políticas similares dan tarjetas temporales o permiten el acceso por medio de las ONG, mientras que en Euskadi es el Gobierno Vasco quien directamente, con la colaboración de los municipios, otorga este derecho.

Aragón

El fomento e incremento de las TIS se ha convertido en la punta de lanza del discurso de Aragón en cuanto a las políticas de integración. Una cuestión única es la elaboración de protocolos de acogida comunes para todas las unidades sanitarias que atienden a inmigrantes, así como la definición de un sistema de indicadores para conocer su situación (Martínez de Lizarrondo, 2005b). No obstante, el principio de normalización está presente y estos protocolos son para toda la población.

Andalucía

La mayor peculiaridad es la ejecución de un Convenio entre la Consejería de Salud, las ONG, sindicatos y la Fundación Progreso y Salud, por el que diversas ONG y sindicatos pueden derivar a inmigrantes al sistema sanitario público. Este inusual convenio es muy positivo porque permite que inmigrantes sin regularizar tengan una tarjeta con la que obtienen la cobertura sanitaria. Esta acción se ejemplifica con la tramitación de unos 40.000 documentos al año, que devienen en Tarjetas de Reconocimiento de Asistencia Temporal con una validez de tres meses. Las ONG de Cruz Roja y Andalucía Acoge han liderado estas derivaciones (DGCPM, 2004: 135).

Comunidad Valenciana, Navarra y Cataluña

Otras regiones han estipulado normativamente los derechos de las personas inmigrantes en cuestión sanitaria. La Comunidad Valenciana creó la *Tarje-*

CONVENIO DE COLABORACIÓN EN MATERIA DE SALUD PÚBLICA
PARA EL COLECTIVO DE INMIGRANTES

DOCUMENTO DE DERIVACIÓN AL SISTEMA SANITARIO PÚBLICO[1]

ENTIDAD COLABORADORA

UGT Andalucía

COORDINACIÓN CONVENIO

Fundación Progreso y Salud
CONSEJERÍA DE SALUD

DATOS DE LA DERIVACIÓN

Nombre (en mayúsculas)

Domicilio (a efectos de asignación de centro sanitario de referencia)

Procedencia	África del Norte	África Subsahariana	Asia
	Europa del Este	Latinoamérica	Otros Países
Edad	< 18	de 18 a 64	65 y más
Sexo	Hombre		Mujer

Responsable entidad colaboradora

Acompañante | Idioma

Teléfono | Fax | E.mail

Distrito /Centro al que se deriva

Lugar y Fecha de derivación

Sello de la entidad que deriva (obligatorio)

[1] Acompañar a la Carpeta de Salud

Ilustración 1: Ejemplo de hoja de derivación al Sistema Sanitario Público de Andalucía.

ta Solidaria mediante el Decreto 26/2000, de 22 de febrero, que garantiza durante un año la atención sanitaria y exime del pago de medicamentos. Sin embargo, en la práctica la mayoría de 'sin papeles' no tiene derecho a la atención médica por cierta indefinición administrativa para su concesión y los requisitos solicitados, como el justificante de no haber tributado a Hacienda o el empadronamiento (Mora, 2007).

Navarra fue más allá de la LO 4/2000 con la aprobación de la Ley Foral 2/2000, de 25 de mayo, que señala: «*la asistencia se extenderá a todos los ciudadanos y ciudadanas en la Comunidad Foral con independencia de su situación legal o administrativa*». En esta región el acceso a la atención sanitaria y la acreditación mediante la TIS se va cumpliendo eficientemente, con una evolución positiva.

Por su parte, Cataluña fue la siguiente comunidad que aplicó la normativa estatal para su territorio y lo hizo por medio del Decreto 188/2001, de 26 de junio, de los extranjeros y su integración social. Desde entonces fomenta la tramitación de la Tarjeta Sanitaria, incluso a personas sin domicilio.

Región de Murcia

En esta comunidad las dificultades para empadronarse han repercutido en que haya inmigrantes que no consiguen la tarjeta. Además, las dos únicas propuestas sin presupuesto en el Plan para la Integración Social de los Inmigrantes eran las relativas a la extensión y generalización de la cobertura sanitaria, por lo que ya se intuían problemas en este sentido (CESRM, 2002). Por este motivo, la evaluación de dicho Plan recomendaba para el futuro «»*plantear objetivos realistas en el ámbito sanitario con su correspondiente partida presupuestaria y que no queden las acciones propuestas en una declaración de intenciones*» (Dirección General de Inmigración, Voluntariado y Otros Colectivos, 2005: 334).

Madrid

En esta comunidad se preveía identificar a los residentes extranjeros que carecen del derecho a prestaciones sanitarias con una tarjeta sanitaria específica. Sin embargo, esta medida se replanteó para acomodarla a toda la población extranjera y no se han hecho otro tipo de distinciones.

Canarias

En Canarias las personas sin papeles han encontrado muchas trabas para acceder a la sanidad pública. La medida cardinal era la implantación de una tarjeta sanitaria temporal para atender a quien no estuviera empadronado, pero no se puso en marcha. Por ello un sector importante de inmigrantes tiene

carencias en su atención sanitaria y ha motivado que se haya hecho imprescindible el rol de algunas ONG.

Otras circunstancias también han generado muchos problemas. Los casos más flagrantes son los de profesionales de determinados servicios sanitarios que se negaban a atender casos de urgencias a la población inmigrante, como denunció el Observatorio de la Inmigración en Tenerife (Martínez de Lizarrondo, 2007).

4 EL TRATAMIENTO A COLECTIVOS MÁS VULNERABLES

En el ámbito sanitario habitualmente suelen tomarse medidas para atender a colectivos que por sus características requieren cuidados más especiales. Éstos son principalmente las mujeres, los menores de edad y las personas ancianas.

La estructura por edades de la inmigración en España muestra que las personas residentes mayores de 65 años suponen un porcentaje escaso, aunque en algunas zonas del Mediterráneo y de Canarias las procedentes de la Unión Europea tienen un mayor peso. Cabe recordar que los planes de integración autonómicos se dirigen sobre todo a la llamada inmigración económica. Por este motivo, apenas se han desarrollado iniciativas para el colectivo de inmigrantes ancianos. Su llegada es muy reciente y cuando demandan cobertura sanitaria se les atiende de manera normalizada.

Para las mujeres y los menores de edad la mayoría de comunidades ha estructurado acciones o ha adecuado sus recursos para que sean atendidos de la forma más eficaz. Incluso el Programa GRECO, el plan estatal previo al PECI que incidía más en el control que en la integración, establecía la «*prestación de la asistencia sanitaria, con especial atención a determinados grupos, como menores y mujeres, así como a la educación para la salud y a la prevención de enfermedades*» (DGEI, 2001: 33).

En esta línea, los principales programas desarrollados en lo referente a la atención sanitaria a las mujeres se han basado en la Educación para la salud y en cuestiones de tipo preventivo. Entre las distintas comunidades destaca Aragón con la acción para minimizar los riesgos de infección por enfermedades de transmisión sexual entre las prostitutas. Otros aspectos innovadores aparecen en el impulso de prácticas para evitar las mutilaciones genitales en Aragón y Cataluña.

En Cataluña, más allá de la sensibilización de las mujeres presumiblemente afectadas por la mutilación genital, la clave ha sido la creación de un proto-

colo de prevención que establece un circuito de coordinación entre todos los profesionales implicados que marca las pautas de actuación cuando se sospecha la existencia de esta práctica (Generalitat de Catalunya, 2003: 20). Por su parte, Aragón ha desarrollado unas pautas similares creando una comisión sobre prevención e información de la mutilación genital femenina, que ha elaborado protocolos y documentación al respecto.

Si en general ha habido un grado elevado de atención sanitaria específica para las mujeres, los programas sólo para menores inmigrantes no han sido muy comunes. La atención a su salud se ha enmarcado dentro de la población infantil. Únicamente Cataluña a través de un protocolo de salud materno-infantil adaptado para inmigrantes, País Vasco y Aragón han emprendido iniciativas en este sentido. Aragón se ha significado en este aspecto mediante un programa pionero llevado a cabo con buenos resultados en diez centros educativos de la ciudad de Zaragoza que incidía en la información sobre vacunas, alimentación, salud bucodental, higiene y otros temas (Martínez de Lizarrondo, 2005b).

El tema de la vacunación concierne directamente a la población infantil. En Andalucía, Aragón, Cataluña y País Vasco se ha potenciado mediante la información a padres y madres sobre el calendario de vacunaciones, así como en los centros escolares. No obstante, la región que más enfatizaba este tema es la que precisamente ha observado un desarrollo más irregular. En Murcia el gasto previsto en esta cuestión suponía el 80% del área sanitaria del Plan para la Integración Social de los Inmigrantes. Empero, en la práctica la promoción de las vacunaciones fue muy inferior a lo estipulado y se invirtió sólo el 0,5% de lo previsto (Dirección General de Inmigración, Voluntariado y Otros Colectivos, 2005: 280).

5 INICIATIVAS DE ATENCIÓN ESPECÍFICA A INMIGRANTES

La mayoría de las comunidades autónomas ha adecuado sus recursos a la nueva realidad ante la aparición de personas que expresan diferentes idiomas, hábitos sanitarios y/o higiénicos o que pueden exteriorizar enfermedades que prevalecen menos entre la población autóctona.

No obstante, en un reciente estudio (Regidor, 2008) se destierra el prejuicio de que la población inmigrante utiliza más los servicios sanitarios y evidencia que quienes emigran están más sanos que los que se quedan en sus lugares de origen. Esta investigación realizada en Madrid, Cataluña, Comunidad Valenciana y Canarias, y cuyos resultados son extrapolables al resto de autonomías

según sus autores, muestra que los inmigrantes sobre todo acuden mucho menos que los pacientes nacionales a las consultas de los especialistas y médicos privados, como dentistas, y piden menos pruebas preventivas, como la mamografía y la citología en mujeres. Aun así, quienes proceden de América Central y del Sur presentan una frecuencia relativamente alta de utilización de los servicios de urgencias.

Como se ha expuesto anteriormente, debemos distinguir entre la especificidad como una adecuación a la realidad, de la actuación que va unida a una vía de acceso paralela. La manera en la que cada comunidad ha respondido está directamente relacionada con su discurso sobre las pautas normalizadas de acceso o con la creación de instrumentos específicos que desarrolla en su intervención global con inmigrantes. En este sentido, la mediación intercultural y la traducción se ven en general como pautas para adecuar el acceso al sistema -no como puertas de atención paralelas- y su desarrollo suele coincidir con programas análogos en el área de Educación.

El ámbito sanitario no ha sido una excepción y se ha visto afectado por la ideología de las políticas de integración. Las comunidades que han creado dispositivos específicos de atención sanitaria coinciden -salvo alguna excepción- con las que han generado herramientas específicas en otras áreas. Y las comunidades que impulsan un discurso de tendencia más normalizada en el acceso a los servicios, como Aragón, Cataluña y Navarra, por temor a abrir vías de tratamiento paralelas han reorientado algunas iniciativas sanitarias que tenían *a priori* mayor grado de especificidad.

En algunas comunidades se han implantado servicios de mediación intercultural y traducción, pero su desarrollo ha sido escaso, especialmente en la traducción. Ambos servicios son demandados a menudo por los profesionales, pero las Administraciones autonómicas no han respondido. De las comunidades que planteaban programas de mediación, Madrid es la que ha estructurado de mejor manera este servicio.

Por su parte, en numerosas regiones, ante una falta de actuación por parte de la Administración autonómica, son los mismos profesionales, particulares o las ONG quienes muchas veces realizan las labores de traducción, dada la vital importancia que tiene para el profesional médico conocer con exactitud la dolencia del paciente.

En otro orden, Aragón, Andalucía, Cataluña, Euskadi, Murcia y Madrid son las que han prestado mayor atención a la adecuación o creación de instrumentos de atención para los problemas sanitarios predominantes entre la población inmigrante. En este terreno es preciso señalar ciertas enfermedades a

las que no siempre se les presta la debida atención. No sólo las contraídas quizás en los países de origen —cuya incidencia es menor de lo que habitualmente se piensa—, sino otras derivadas de los problemas que padecen al llevar a cabo su proyecto migratorio y que se ejemplifican a veces en la aparición de patologías como los trastornos psíquicos y psicosomáticos. En este sentido, es preciso dejar patente que diversos estudios muestran que los problemas de salud de la población inmigrada son muy similares a los de la población autóctona y, en ningún caso, aquélla supone una amenaza por la introducción de enfermedades importadas de sus países de origen (Gámez y Galindo, 2002; Vall, 2004).

Ahora bien, las personas 'sin papeles' son candidatas para sufrir trastornos, cuya sintomatología, caracterizada por un estrés crónico, duradero y muy intenso, se conoce como el «Síndrome de Ulises» (Achotegui, 2004). El recurso más especializado y pionero en esta cuestión en el Estado se encuentra en Barcelona, el Servicio de Atención Psicopatológica y Psicosocial para Inmigrantes y Refugiados (SAPPIR), que se centra en los cuadros médicos de inmigrantes con posibles problemas mentales.

Cataluña ha prestado una mayor atención mediante protocolos de prevención, así como en la elaboración y difusión de material educativo en las áreas de salud materno-infantil, salud mental, tuberculosis y enfermedades vacunables, parasitarias y de transmisión sexual. Algunos protocolos se han hecho de manera específica para inmigrantes, pero la mayoría se reforzaron para toda la población.

La comunidad con una mayor tendencia hacia la discriminación positiva es Murcia. Su Consejo Económico y Social (2002: 44) objetó la creación de un Centro de Asistencia Sanitaria sólo para inmigrantes, que se reconvirtió en un Centro de atención de Enfermedades Tropicales. Parece claro que ante una mayor presencia de población extranjera la respuesta no debe ser la segregación en función del origen, sino una mejor y mayor dotación de los medios en los dispositivos normalizados de asistencia. Por ello, finalmente no se crearon el Centro para Enfermedades Tropicales y otros tres consultorios especiales. En cambio, se enfatiza la atención a inmigrantes con SIDA, así como la detección y el tratamiento de la tuberculosis.

Una acción que se lleva a cabo en Murcia, pero también en Madrid y Cataluña, es la instauración de pisos de acogida temporal destinados a dar cobijo a inmigrantes, dados de alta en el ámbito hospitalario y que necesitan un tratamiento y un seguimiento porque carecen de un núcleo familiar y de una vivienda adecuada. Evidentemente es un asunto complicado, ya que las probabilidades de agravamiento o recaída se multiplican por las condiciones

en las que viven. Por este motivo, en Murcia se habilitó una casa, en Madrid se utilizan los recursos de los Centros de Atención Social a Inmigrantes y en Cataluña ofrecen este servicio mediante la colaboración con una ONG.

Por último, dos comunidades que reorientaron sus acciones por temor a una atención demasiado específica son Aragón y Navarra. En Aragón, después de encargar un informe *ad hoc*, se decidió que la sanidad pública no debe distinguir en la asistencia que presta a los extranjeros y a la población nacional. En la Comunidad Foral la normalización se ha llevado más allá de lo previsto y hasta las guías específicas sobre las necesidades sanitarias de los inmigrantes se han elaborado para toda la población.

Un efecto perverso de la normalización quizás sea que con el tiempo ciertos males en el ámbito de la sanidad se achaquen a las personas inmigrantes. Cuando estas acusaciones se realizan desde las instituciones se aumenta la incoherencia entre lo que se dice y lo que se hace. Un ejemplo es la explicación de la presidenta de la Comunidad de Madrid sobre el «turismo sanitario» (El País, 2 de marzo de 2004):

> «Han tenido una rotura o cualquier problema en Madrid, pero sabemos que lo han tenido en su país y han cogido un avión, porque les resulta más barato venir a Madrid que esperar en su país».

6 CONSIDERACIONES FINALES

Las condiciones de partida, los recursos utilizados y la ideología adoptada para favorecer la atención son algunos elementos clave en el escenario autonómico de la política sanitaria con respecto a las personas inmigrantes. En un contexto de marcada universalización surgen variantes que acentúan o disminuyen la diferencia de trato —y de salud individual— entre la población autóctona y la alóctona.

En general, los criterios básicos para determinar el grado y la forma de desarrollo de las distintas comunidades en materia de atención sanitaria a inmigrantes son dos: la extensión alcanzada por la tarjeta sanitaria y la orientación, normalizada o con tendencia a la discriminación positiva, de las acciones puestas en marcha.

De la articulación de los dos criterios surge el siguiente esquema que, obviamente, tiene limitaciones y puntos débiles, como es la dificultad para enclavar en una determinada tipología a cada comunidad. A la luz de los datos parece aventurado llegar a clasificar la actuación de las autonomías como modelos de atención sanitaria a inmigrantes y parece que estas políticas mar-

can a lo sumo algunas tendencias más que modelos asentados. Aun así, sabiendo que hay una unidad del sistema sanitario en España y teniendo en cuenta las matizaciones que asoman a partir de la filosofía de los planes y sus prácticas, cabe pensar que en el mapa autonómico se apunta un diferente énfasis institucional para la integración de inmigrantes en el ámbito sanitario.

Tabla 1: Tendencias autonómicas en la atención sanitaria a inmigrantes

<table>
<tr><td colspan="2"></td><td colspan="6">Orientación de la atención sanitaria a inmigrantes</td></tr>
<tr><td rowspan="10">Tarjeta sanitaria especial y/o general</td><td rowspan="5">Alta extensión (+)</td><td colspan="3">(+) Generalista o normalizada</td><td colspan="3">Acciones de atención específica (+)</td></tr>
<tr><td>Navarra</td><td colspan="2">Baleares Aragón</td><td>Euskadi</td><td></td><td></td></tr>
<tr><td></td><td colspan="3">Cataluña</td><td></td><td></td></tr>
<tr><td></td><td colspan="2">Andalucía</td><td></td><td></td><td></td></tr>
<tr><td></td><td colspan="3"></td><td></td><td></td><td></td></tr>
<tr><td></td><td colspan="3">Castilla y León</td><td></td><td></td></tr>
<tr><td rowspan="5">(+) Baja extensión</td><td></td><td colspan="2">Castilla-La Mancha</td><td></td><td></td><td></td></tr>
<tr><td></td><td></td><td></td><td>Madrid</td><td></td><td>Murcia</td></tr>
<tr><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td></tr>
<tr><td></td><td></td><td>Canarias</td><td></td><td></td><td></td></tr>
<tr><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td></tr>
</table>

FUENTE: Elaboración propia.

El grupo de las comunidades que de un modo más claro ha extendido la tarjeta sanitaria entre la población inmigrante es el compuesto por Aragón, Baleares, Cataluña, Navarra, Euskadi y Andalucía. La manera utilizada por las cinco primeras para extender la tarjeta sanitaria ha sido facilitar a la población inmigrante la posibilidad de empadronarse, incluso a personas sin domicilio. La extensión de esta tarjeta se ha fomentado como una precondición para el acceso a la atención sanitaria.

El caso de Andalucía es distinto. Las trabas que, en ocasiones, existían para empadronarse incidían en que tuviera una gran masa de inmigrantes sin acceso al sistema sanitario público. Aunque no ha empleado el sistema normalizado para extender la tarjeta a la población inmigrante, su política tiene una valoración positiva porque es una de las comunidades que mayor hincapié ha puesto en este ámbito. Por su innovación destacan el Convenio por el que determinadas entidades y sindicatos tramitan los documentos de derivación de inmigrantes sin recursos para el acceso al sistema sanitario y la entrega de las carpetas de mano con historia clínica portátil.

Por su parte, en Canarias, Madrid y Murcia se han detectado en ocasiones problemas con el empadronamiento que han repercutido en un notable número de inmigrantes sin la tarjeta sanitaria en estas comunidades. Casualmente, en Canarias y Madrid se previó la confección de un tipo de tarjeta muy similar a la de Andalucía y la Comunidad Valenciana, pero finalmente ambas regiones desecharon esta idea.

En cuanto a la orientación de las acciones desarrolladas, la mayoría de las comunidades se ha basado en la utilización normalizada de la red de servicios dispuesta para toda la población, aunque Aragón, Navarra y Baleares lo han hecho de manera más evidente. Aragón y Navarra incluso no han ejecutado parte de sus programas previstos en sus planes por temor a promover recursos demasiado específicos para las personas inmigrantes.

Andalucía, Canarias y Madrid poseen una tendencia a la atención normalizada, aunque con matices. Mientras Andalucía ha desarrollado de forma adecuada las actuaciones previstas, en el Archipiélago canario se han producido las mayores disfunciones del conjunto de las comunidades analizadas. Esta situación se ha debido a la no-ejecución de las medidas previstas y a la deficiente atención de la Administración autonómica. Por este motivo, en Canarias el rol del tercer sector es notorio y algunas ONG, en la medida de sus posibilidades, han llevado el peso de la atención sanitaria para todo aquel que no estuviera empadronado y no tuviera una patología de urgencia.

País Vasco, Cataluña y Murcia son las comunidades que han ideado un mayor número de iniciativas con una cierta discriminación positiva en la atención sanitaria a inmigrantes. Las dos primeras han fomentado la creación de herramientas específicas para patologías o problemas con más incidencia entre el colectivo de inmigrantes, así como la adecuación de protocolos de atención. No obstante, la línea de trabajo ha sido el uso normalizado de los recursos y únicamente se ha reforzado la atención en aquellos temas en los que por su tipología es necesario un tratamiento más individualizado.

Por último, Murcia destaca por ser la que más hincapié ha puesto en las medidas específicas. El dilema surge porque esa adecuación a la realidad, como un valor añadido, está aparentemente más ligada a una puerta paralela. Y esta cuestión es un delicado asunto que merece una profunda reflexión.

7 BIBLIOGRAFÍA

ACHOTEGUI, J. Inmigrantes en situación extrema. El síndrome del inmigrante con estrés crónico y múltiple. *El Médico*, mayo de 2004; n.º 7, pp. 18-20.

BONINO, C. et al. *Los planes de las Comunidades Autónomas para la integración de los inmigrantes*. Madrid: Confederación Sindical de CC.OO. 2003.

CONSELLERIA DE BENESTAR SOCIAL. *Informe de seguiment de la implementació del Pla integral d'atenció a la immigració de les Illes Balears l'any 2001*. Palma de Mallorca: Govern de les Illes Balears, 2002.

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE LA REGIÓN DE MURCIA (CESRM). *Dictamen sobre el Plan para la Integración Social de los Inmigrantes de la Región de Murcia (2002-2004)*. Murcia: CESRM, 2002.

DELEGACIÓN DEL GOBIERNO PARA LA EXTRANJERÍA Y LA INMIGRACIÓN. *Programa Global de Regulación y Coordinación de la Extranjería y la Inmigración en España (GRECO)*. Madrid: Ministerio del Interior, 2001.

DIRECCIÓN GENERAL DE COORDINACIÓN DE POLÍTICAS MIGRATORIAS. *Documento Técnico de Seguimiento/02. Plan Integral para la Inmigración de Andalucía*. Sevilla: Junta de Andalucía, Consejería de Gobernación, 2004.

DIRECCIÓN GENERAL DE COORDINACIÓN DE POLÍTICAS MIGRATORIAS. *Evaluación externa del I Plan Integral para la Inmigración de Andalucía.* Sevilla: Junta de Andalucía, Consejería de Gobernación, 2005.

DIRECCIÓN GENERAL DE INMIGRACIÓN, VOLUNTARIADO Y OTROS COLECTIVOS DE LA REGIÓN DE MURCIA. *Seguimiento y evaluación del Plan para la Integración Social de los Inmigrantes en la Región de Murcia 2002-2004.* Murcia: Consejería de Trabajo y Política Social, 2005.

EL PAÍS. *Aguirre achaca a los 'extranjeros'el colapso de las listas de espera*. 2 de marzo de 2004.

GÁMEZ, Elena y GALINDO, José-Pelayo (coord.). *La atención al inmigrante: del aluvión a la solución razonable.* Sociedad Española de Medicina Familiar y Comunitaria, Documentos SEMFYC, n.º 17, 2002.

GENERALITAT DE CATALUNYA. *Debats d'immigració a Catalunya. Aportacions de la societat civil*. Barcelona: Generalitat de Catalunya, Secretaria per a la Inmigració, 2003.

GOBIERNO DE ESPAÑA. *Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social*.

GOBIERNO DE NAVARRA. *Ley Foral 2/2000, de 25 de mayo, de modificación de la Ley Foral 10/1990, de 23 de noviembre, de Salud, para extender la cobertura de asistencia sanitaria del sistema sanitario público de Navarra a todos los inmigrantes en la Comunidad Foral*.

MARTÍNEZ DE LIZARRONDO, A. Sueño o realidad: una evaluación externa del Plan Vasco de Inmigración. *Inguruak. Revista vasca de sociología y ciencia política*, n.º 41, (1), 2005a, pp. 57-86.

— El Plan Integral para la Inmigración en Aragón 2002-2004. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, junio 2005, n.º 26, pp. 325-352, 2005b.

— *Análisis del Plan Canario de Inmigración 2002-2004*. Las Palmas de Gran Canaria: Consejo Económico y Social de Canarias, Colección Documentos, 2007.

— Políticas autonómicas de integración de inmigrantes: el ámbito de los Servicios Sociales. *Servicios Sociales y Política Social*, octubre-diciembre 2008, n.º 84, pp. 9-25.

MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES. Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2007.

MORA, A. Inmigración, servicios públicos e integración social. *Cuadernos de Trabajo Social*, 2007, n.º 20, 2007, pp. 25-34.

REGIDOR, E. *Diferencias en la utilización de los servicios sanitarios entre la población inmigrante y la española*. Madrid: Fundación de Ciencias de la Salud, 2008.

VALL, Oriol et al. Inmigración y salud. *Anales de Pediatría*, 2004, vol. 60, n.º 1, pp. 1-2.

Los retos de la gobernanza global y el papel de España. Primera parte

Jesús A. Núñez Villaverde.

Codirector del Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH).

Francisco Rey Marcos.

Codirector del Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH).

Sumario

1. Introducción. **2.** Gobernanza global: precisiones conceptuales. **3.** Un escenario internacional cambiante. **4.** Viviendo con el riesgo. **5.** Gobernanza y seguridad: bases de partida. **6.** Crisis humanitarias y gobernanza. **7.** Referencias bibliográficas.

RESUMEN

La necesidad de mejorar la gobernanza global en un mundo en el que una gran parte de las amenazas son, precisamente, de carácter global, ha sido puesta de manifiesto en numerosas ocasiones. Pese a ello, los avances han sido escasos e incluso el organismo que debería haber sido el eje central de esta gobernanza, las Naciones Unidas, ha sido en no pocas ocasiones ninguneado y marginado. El artículo, tras unos primeros apartados conceptuales y descriptivos de la situación internacional y sus amenazas, profundiza en los retos de la gobernanza global en las materias de seguridad —entendida ésta en su acepción más amplia de seguridad humana—, construcción de la paz y crisis humanitarias. Una segunda parte del artículo profundizará en el papel de España y su acción exterior en esta materia.

Palabras clave:

Gobernanza. Gobernanza global. Multilateralismo. Naciones Unidas. Globalización. Unilateralismo. Seguridad. Seguridad Humana. OTAN. Riesgo. Amenazas. «Guerra contra el terror». Crisis humanitaria. Acción humanitaria.

ABSTRACT

The need to improve global governance in a world in which many of the threats are, precisely, global, has often been evidenced. Nevertheless, progress has been scant and even the very body which should have been the pivotal axis of this governance, namely the United Nations, has often been cold-shouldered or marginalised. The paper, after conceptual and descriptive opening sections regarding the international situation, examines more closely the challenges of global governance in areas of security (in the broadest sense of human security), peace-building and humanitarian crises. The second part of the paper examines Spain's role and its action abroad in this connection.

Key words:

Governance, global governance, multilateralism, United Nations, globalisation, unilateralism, security, human security, NATO, risk, threats, «War on Terror», humanitarian crisis, humanitarian action.

Primera parte del texto para el **VI Informe sociológico sobre la situación social en España**, de la **Fundación para el Fomento de Estudios Sociales y Sociología Aplicada (FOESSA)**

1 INTRODUCCIÓN

Hace ya algunos años, en 1994, el profesor Michael Mandelbaum entendía que «el mundo está más preparado que nunca para una gobernanza global»[(1)]. Recogía de ese modo una opinión muy frecuente entonces, como derivación del generalizado tono de optimismo que se había ido consolidando tras los cambios habidos a partir del final de la Guerra Fría en el escenario internacional. Esa sensación venía acompañada de la constatación de que para poder hacer frente a los nuevos desafíos, identificados desde el arranque de esa década por su perfil transnacional, era preciso un sistema global de gobernanza que apuntara más allá de los intereses específicos de cada Estado nacional por separado.

Lamentablemente, lo que enseña la experiencia acumulada en estos últimos quince años, es que el mundo —siguiendo la jerga de Mandelbaum— no ha mostrado estar tan preparado como él creía. Ya desde mediados de los años noventa era perceptible la pérdida de aquel inusitado optimismo —que apuntaba al necesario protagonismo de las respuestas preventivas y al multilateralismo—, para dar paso a una nueva etapa, oficializada tras los ataques terroristas contra Nueva York y Washington del 11 de septiembre de 2001 (11-S), caracterizada desde entonces por la mal llamada «guerra contra el terror»[(2)] en la que todavía estamos sumidos. En ese tránsito, se han registrado numerosos vaivenes en el proceso de construcción de esa deseada gobernanza global, lo que ha lastrado poderosamente el intento por reformar en profundidad los esquemas sociales, políticos, económicos y de seguridad para hacer de este nuevo siglo un periodo de mayor bienestar, desarrollo y estabilidad para el conjunto de la humanidad.

(1) Mandelbaum, M.: *The reluctance to intervene,* Foreign Policy, 95, summer. Citado en David, Ch. P. (2007).

(2) Entendida en su sentido más amplio como la idea de una lucha existencial contra el terrorismo internacional (interesadamente definido como islámico), y no restringida únicamente a la estrategia de la Casa Blanca.

Hoy, a escala mundial, nos encontramos encorsetados nuevamente en un marco que vuelve, cuando parecía que la historia había superado ese tipo de planteamientos, a poner el énfasis en las estrategias reactivas (militaristas) y en el unilateralismo. Aunque esto no quiere decir que no existan otros enfoques y que no haya actores significativos empeñados en recorrer otras vías, es innegable concluir que el tono general de nuestros días viene marcado por lo que podríamos entender como un «regreso al futuro». Así se constata con qué rapidez se han olvidado conceptos como el de los «dividendos de la paz» —que nunca han llegado a materializarse a escala global—, o cómo se han recuperado esquemas propios del equilibrio del terror de los peores años de la confrontación bipolar típica de la Guerra Fría. Comprobamos, igualmente con tristeza, cómo se vuelve al «nosotros y ellos», al «conmigo o contra mí» y al reduccionismo contraproducente de identificar al terrorismo como la única y, por tanto, más importante de la amenazas de las que debemos defendernos.

Es cierto que ha habido momentos en los que pudo parecer que nos acercábamos a grandes pasos a ese *turning point* que debía alumbrar un nuevo paradigma (y ahí quedan referencias como el compromiso sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio o la creación de la Corte Penal Internacional). Pero cabe reiterar con pesadumbre que han sido muchos más los que se han empeñado en demostrar que no existe todavía la voluntad política suficiente para abandonar unos modelos, que pudieron servir en otras épocas, interesados fundamentalmente en el mantenimiento de un *statu quo* que nos ha beneficiado durante tanto tiempo. La necesidad y hasta la urgencia del cambio son bien evidentes, aunque sólo sea porque esas fórmulas ya han demostrado sobradamente que no sirven para cerrar las enormes brechas de desigualdad que alimentan la violencia (tanto la local como la planetaria), ni para asegurar un desarrollo sostenible y sin exclusiones, ni menos aún para lograr que la violencia y la guerra desaparezcan como métodos de resolución de las diferencias.

De este apresurado balance se deriva un indudable pesimismo sobre la posibilidad real de que, a corto plazo, se avance hacia algo parecido a un sistema de gobierno de la globalización que, por un lado, mitigue sus más perniciosos efectos y, por otro, permita ampliar a otros ámbitos esa misma globalización (sea en el terreno de los derechos humanos o en el más simple de la erradicación del hambre, la pobreza extrema o el acceso al agua potable). En una primera aproximación al tema que nos ocupa en estas páginas, es obligado reconocer que el camino sigue siendo muy largo y que sólo hemos recorrido un muy pequeño trecho, mientras que las tendencias dominantes, hoy por hoy, van por otra dirección.

Lo que se pretende en las páginas que siguen es aportar algunas reflexiones sobre los avances y retrocesos en esta materia en los últimos años, analizar los retos de futuro y recoger algunas propuestas especialmente en los ámbitos que nos son más cercanos por el trabajo cotidiano de nuestro Instituto (la seguridad en su sentido más amplio —con la construcción de la paz y la prevención de los conflictos violentos como prioridades principales—, la respuesta a las situaciones de crisis y el papel en ellas de la acción humanitaria, así como el estudio de las reformas institucionales necesarias para hacer posible esa gobernanza global).

En este análisis se incluyen asimismo algunas consideraciones y propuestas sobre el papel que España puede y debe tener en esta tarea, a partir de la evolución que ha experimentado nuestro país a lo largo de la última década en su acción exterior. Aunque los cambios más relevantes en nuestra posición internacional se habían producido ya en la década de los ochenta —con la entrada en la Organización del Atlántico Norte (OTAN), 1982) y la entonces denominada Comunidad Económica Europea (CEE, 1986)— ha sido durante los primeros años del presente siglo cuando de manera más clara se han puesto de manifiesto algunas de las dificultades de un actor intermedio como es nuestro país para definir con rigor su papel en un mundo plenamente globalizado. Desde un positivo esfuerzo por adquirir un significativo protagonismo en los principales organismos a los que nos íbamos incorporando, se pasó a un alineamiento sin apenas matices con quienes defendían posiciones de fuerza que llevaron al error de nuestra participación en la guerra de agresión contra Iraq (marzo de 2003), para volver en estos últimos años a la apuesta por un multilateralismo efectivo, encarnado en propuestas todavía incipientes como la Alianza de Civilizaciones (septiembre de 2004). Esos fuertes movimientos pendulares han dificultado la coherencia y la sostenibilidad de la acción exterior española en la etapa más reciente. Una acción, en resumen, no tan consensuada como normalmente se nos quiere hacer ver.

2 GOBERNANZA GLOBAL: PRECISIONES CONCEPTUALES

Aunque en el ámbito de la teoría política el concepto de gobernanza es antiguo y su utilización generalizada se remonta a los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial, su incorporación a las relaciones internacionales es bastante más reciente. Suele considerarse que fueron los trabajos de la Comisión sobre Gobernanza Global, iniciados en septiembre de 1992, los que sirvieron para ir acuñando el concepto y potenciar su utilización en materia de política exterior. Esa Comisión estaba compuesta por un grupo de veintiocho

expertos de todo el mundo que trabajaron en la misma a título personal, desvinculados de toda institución, gobierno u organización, bajo la co-presidencia de Ingvar Carlsoon y Shridath Ramphal. Su puesta en marcha fue posible en la medida en que, tal como reconoce el propio informe, la evolución de las relaciones internacionales habían creado una oportunidad única para el refuerzo de la cooperación global y su encuentro con el reto de asegurar la paz, conseguir el desarrollo sostenible y universalizar la democracia. Su intención era explorar las oportunidades que el final de la Guerra Fría creaba para construir un sistema más efectivo de seguridad mundial y gobernanza.

Con afán pedagógico la propia Comisión, en su informe *Our Global Neighbourhood*(3), define la gobernanza, en general, como la suma de las muchas formas en las que individuos e instituciones, públicas y privadas, gestionan sus asuntos comunes; como un proceso continuado a través del cual se pueden acomodar intereses conflictivos o simplemente diferentes y llevar a cabo una acción cooperativa. Ello incluye desde instituciones formales y regímenes con poder coercitivo, hasta acuerdos informales entre individuos e instituciones al servicio de sus propios intereses.

Como es fácil comprobar, la transposición de un concepto pensado inicialmente para los Estados —en los que existe un claro poder coercitivo con capacidad para dictar normas, asegurar su cumplimiento y sancionar su violación— a la sociedad internacional —con una institucionalidad mucho más débil y sin una autoridad tan clara— plantea algunos problemas. Problemas que, además, se ven agravados en la época de la globalización debido a que el propio panorama de actores influyentes en el escenario internacional se ha hecho más complejo y ya no se limita a los Estados nacionales y a las instituciones internacionales, sino que debe englobar a una pléyade de organismos no gubernamentales con muy diversos intereses y agendas.

A partir de ahí, en los años siguientes al informe de la citada Comisión, diversos autores han venido proponiendo enfoques muy diversos sobre el concepto, enfatizando en unos casos los aspectos normativos y en otros los institucionales, sin olvidar los procedimentales, contribuyendo en su conjunto a ampliar el espectro de cuestiones que este concepto pretende abarcar.

Así, en línea con el análisis de Olga Martín Ortega(4), diríamos que en este tránsito desde la teoría de la gobernanza al ámbito global se han ofrecido dis-

(3) *Our Global Neighbourhood. The Report of the Commission on Global Governance*. Oxford University Press. 1995. En la versión traducida de dicho informe —*Nuestra comunidad global*, Alianza Ed., Madrid, 1995— el encargado de la misma, Carlos Rodríguez Braun, opta por hablar de la Comisión de Gestión de los Asuntos Públicos Mundiales. Sin embargo, siguiendo a Olga Martín Ortega, hemos preferido la denominación de Comisión sobre Gobernanza Global.

(4) Martín Ortega, O.: *Algunas consideraciones en torno al concepto de gobernanza global*. Puede descargarse de http://www.noucicle.

tintas definiciones de gobernanza global. El informe de la ya mencionada Comisión la entiende básicamente como un ejercicio de coordinación de intereses entre los diferentes agentes o actores a través de formas no jerárquicas, que pueden ir desde el plano local al mundial. En cambio otros autores consideran que la instrumentación de la teoría de la gobernanza para el análisis de las relaciones internacionales va más allá de la mera adjetivación del concepto general de gobernanza como global. En este sentido Väyrynen(5) sostiene que la definición propuesta por la Comisión es tan amplia que hace carecer de sentido tanto la construcción teórica como la acción social. Este mismo autor ofrece otra definición según la cual «la gobernanza global se refiere a las acciones colectivas para establecer instituciones y normas internacionales para hacer frente a las causas y consecuencias de problemas supranacionales, transnacionales o nacionales adversos».

Pero tampoco con esta afirmación parecen coincidir todos los autores consultados, ya que algunos entienden que no introduce ningún elemento novedoso respecto de la regulación del régimen internacional y, además, no toma en consideración los procesos de interdependencia.

Sin pretender en ningún caso cerrar el debate, dos parecen ser finalmente los factores recurrentes al definir la gobernanza global: la inclusión de instituciones y normas más allá de las formales a nivel nacional e internacional(6) y la insistencia en que con gobernanza global no se quiere hacer referencia a un gobierno mundial o federalismo global.

Llegados a ese punto, y basándonos una vez más en la citada Olga Martín Ortega, compartiríamos la idea de que «la gobernanza global consiste en la gestión de los asuntos globales a través del establecimiento de normas, estructuras, instituciones y procesos, formales o no, que definen las funciones, competencias y responsabilidades de los distintos actores en la escena global y los canales de interacción, cooperación y resolución de conflictos entre los mismos, supeditados todos ellos a su eficacia, legitimidad y susceptibilidad de fiscalización». Cómo se puede derivar inmediatamente de esa definición, el concepto de gobernanza global se dota de una dimensión multifacética que obliga a considerar simultáneamente cuáles son esos asuntos globales, quiénes son los actores globales implicados, qué normas, procedimientos, procesos y mecanismos de gestión se usan en cada caso, así como qué mecanismos de rendición de cuentas y responsabilidad se ponen en marcha para hacerlo operativo. Una tarea, en suma, que puede estimular a unos pero que también puede desincentivar a otros.

(5) Väyrynen, R. (1999).
(6) Rosenau, J. N. (1995: 13-43).

3 UN ESCENARIO INTERNACIONAL CAMBIANTE

Con los matices que quepa introducir en cada caso, la tendencia general de la agenda internacional en estos últimos quince años apunta a la gestación de un nuevo orden mundial, todavía difuso en muchos de sus perfiles principales. Si ya en la segunda mitad de la década pasada quedaba claro que Estados Unidos (EE UU) se percibía a sí misma como la «nación imprescindible», gozando en solitario del liderazgo mundial tras la desaparición de la Unión Soviética, el infausto 11-S aceleró el decidido impulso unilateralista y militarista de quien ahora se ve como el líder natural e inevitable del planeta. Frente a ese empuje, que incorpora un alto componente mesiánico, cualquier otra agenda parece en principio condenada a remar contracorriente, relegada a posiciones marginales en el debate internacional (aunque se trate de propuestas tan notables como las agrupadas en torno a la iniciativa de Porto Alegre y al Foro Social Mundial).

Bajo la égida estadounidense, el mundo parecería haber vuelto a un escenario en el que sólo cabe el blanco y el negro para delimitar posiciones en el concierto internacional. Es el ya conocido «conmigo o contra mí», tal como lo ha entendido en estos años el presidente George W. Bush, a propósito de la que se nos presenta como la única batalla digna de ser librada: la que nos enfrenta a los terroristas (concepto difuso en el que prácticamente tienen cabida todos aquellos que se atrevan a oponerse a los designios del hegemón mundial o a los de sus socios). La «guerra contra el terror» era, y es, un enfoque equivocado y desestabilizador, que no ha rendido frutos positivos en términos de estabilidad y desarrollo. Pero también es un intento por ir más allá de los límites explorados hasta ahora en las relaciones internacionales, tratando de legitimar un nuevo afán de dominación insensible a las necesidades del conjunto del planeta y pendiente únicamente de las de los que creen seguir pudiendo mantener sus privilegios de manera indefinida.

Los demás actores relevantes de la escena mundial, mientras tanto, se reparten entre el grupo de los emergentes —entre los que Brasil, Rusia, India, China y hasta Sudáfrica ocupan las primeras posiciones—, los que no terminan de consolidar su presencia internacional con la Unión Europea (UE) como ejemplo más destacado —y el resto— entrelazados en una amalgama políticamente inoperante. Tanto en un caso como en otro, ninguno de ellos ha logrado crear un modelo alternativo a lo que, ya desde el inicio de la pasada década, se ha venido conociendo como «pensamiento único».

En esas condiciones, una mirada general al escenario mundial de nuestros días sólo permite concluir que EE.UU. es el actor dominante, aunque muestre

inequívocos síntomas de flaqueza y no consiga imponer, y mucho menos convencer, su agenda a los demás. Por su parte, la ONU, lejos ya del momento de esperanza que se produjo en la primera mitad de los años noventa, ha vuelto a un obligado ostracismo derivado de sus propios errores y, sobre todo, de la falta de voluntad de los principales actores nacionales para permitirle desarrollar todas sus potencialidades como constructor de paz. La UE, por último, sigue lastrada por sus divergencias internas, en tanto que ningún otro actor nacional parece en condiciones de tomar el relevo para orientar los asuntos mundiales en una dirección distinta a la que ha venido marcando la agenda en las últimas décadas.

Lejos de dibujar un panorama tranquilizador, el resultado de esa situación es una parálisis que no sólo está retardando la transformación que necesita el orden internacional para hacer frente a los problemas que nos afectan en común, sino que, además, acelera su deterioro hasta acercarlo a posiciones netamente explosivas. Aunque la solución a los problemas actuales de inseguridad, subdesarrollo y deterioro medioambiental no puede venir de la mano de un solo actor, sigue sin vislumbrarse un esfuerzo global que procure la reforma sustancial del ineficiente modelo imperante.

4 VIVIENDO CON EL RIESGO

En los años ochenta, coincidiendo con la nueva situación internacional creada tras la caída del Muro de Berlín, los nuevos tipos de conflictividad internacional y el aumento de desastres tecnológicos como el de Chernobil (1986), hizo fortuna la expresión «sociedad del riesgo» propuesta por diversos pensadores con el sociólogo alemán Ulrich Beck a la cabeza[7]. Durante un tiempo, pareció que la comunidad internacional, y sobre todo el mundo desarrollado, tomaba conciencia de la complejidad y la multidimensionalidad de esta situación, de la necesidad de «convivir» con ella y de la urgencia en prepararse para gestionarla de forma exitosa.

Pero en muy poco tiempo la percepción del tipo de riesgos a los que nos enfrentamos ha cambiado extraordinariamente, sobre todo debido al poderoso y nefasto influjo del ya mencionado 11-S, hasta el punto de que para muchos la única amenaza real de nuestros días sería el terrorismo internacional. De ese modo se ha dado la espalda a cuestiones candentes y pendientes de resolución como las pandemias, la exclusión y la pobreza (traducidas en falta de oportunidades, en hambre o en atentados contra la dignidad del individuo), el dete-

(7) Beck, U. (2002).

rioro medioambiental, los efectos nocivos de los flujos migratorios descontrolados, el crimen organizado, los comercios ilícitos, la proliferación de armas de todo tipo (no sólo las de destrucción masiva)… Por decirlo de otro modo, sin haber solucionado durante la Postguerra Fría ninguna de las amenazas y riesgos que se habían definido acertadamente a principios de los años noventa como los más sobresalientes, se ha vuelto tras el 11-S a una visión reduccionista y selectiva, alimentada por un temor irracional al terrorismo, que concentra el esfuerzo en una sola dirección. Ese comportamiento, que añade el error de otorgar el protagonismo de la respuesta a los instrumentos militares sin atender a las causas que explican esa deriva violenta, nos aleja aún más del objetivo sin que, como se comprueba cada día, se haya llegado en ningún caso a reducir su indiscriminado potencial destructivo.

Pese a que desde diversas instancias se ha tratado en estos años de llamar la atención sobre la gravedad del error, no se ha logrado hasta ahora reducir el desequilibrio existente ni en el análisis ni, mucho menos, en la respuesta de la comunidad internacional. Mientras se concentra obsesiva e interesadamente la atención en los problemas vinculados al terrorismo —confundiendo síntomas con causas y activando mecanismos inadecuados en la respuesta—, parece olvidarse que vivimos en un planeta en el que las otras amenazas para la vida, la salud y la seguridad de las personas y del propio planeta son cada vez más intensas.

Tanto si se trata de amenazas naturales como, cada vez en mayor proporción, provocadas por los seres humanos el efecto resultante es que incrementan el riesgo. Riesgo de contraer enfermedades prevenibles; riesgo de no poder cubrir las necesidades más básicas; riesgo de verse excluido de los sistemas de producción y sustento; riesgo de perder la vida y tener que desplazarse a causa de la violencia; riesgo de sufrir los efectos de los desastres naturales; riesgo de padecer el hambre;… y así hasta dónde se quiera llegar. En el informe «*Vivir con el riesgo*»[8], auspiciado por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y publicado por la Estrategia Internacional de Reducción de Desastres (ISDR) en 2002, se ponía con toda contundencia de manifiesto esta realidad. La lógica del informe y de las propuestas que contenía es poco discutible: puesto que el tipo de riesgos potenciales ha crecido y va a seguir haciéndolo, abordemos el problema y preparémonos para enfrentarlo desde una óptica de prevención que implique a todos. El Informe asume que, puesto que la eliminación de los riesgos es imposible, debemos prepararnos para vivir con ellos y sólo podemos hacerlo con ciertas garantías de éxito en la medida en

(8) Informe de Naciones Unidas. «Living with Risk. A global review of disaster reduction initiatives» publicado por la Estrategia Internacional de Reducción de Desastres (ISDR) (www.isdr.org).

que seamos capaces de aunar voluntades, conocimientos y capacidades para afrontar el problema de modo global. El primer paso para activar ese proceso debe ser la definición precisa de las amenazas —todas y no sólo algunas— que verdaderamente nos afectan y la identificación de las capacidades disponibles, así como de las deficiencias que deben ser cubiertas de inmediato.

5 GOBERNANZA Y SEGURIDAD: BASES DE PARTIDA

En este contexto, y atendiendo especialmente a los problemas de seguridad, cabe resaltar que, desde el final de la Guerra Fría, nos enfrentamos a conflictos violentos con modulaciones particulares —que llevan a algunos a hablar impropiamente de «nuevas guerras»[(9)]—. Más que su número —que tiende a una cierta disminución, según diversas fuentes[(10)]— lo más preocupante es el cambio que ha experimentado su tipología, haciéndolos menos llamativos si se quiere, pero no por ello menos complejos y destructivos[(11)]. Términos como «emergencias complejas», que tanto éxito tuvieron en los años noventa, pretenden reflejar esta mayor complejidad y este carácter multicausal de los conflictos violentos que hace más complicada, también, la búsqueda de soluciones o respuestas a los mismos[(12)].

El final de la Guerra Fría provocó, entre otros procesos, un replanteamiento general del concepto de seguridad y de las estrategias e instrumentos para hacer frente a los riesgos y amenazas del mundo globalizado. A principios de la década pasada se abrió así una ventana de oportunidad que permitía llevar a la práctica nuevos conceptos, como la seguridad compartida y la seguridad colectiva o cooperativa, e incluso nuevos paradigmas, como el de la seguridad humana[(13)], tratando de poner el énfasis en el multilateralismo y en el ser humano como punto central de la agenda de seguridad. Parecía, por fin, llegada la hora de los instrumentos civiles (diplomáticos, económicos, políticos, culturales…), en detrimento de los militares (tanto en su vertiente de disuasión como, sobre todo, en la de imposición y castigo).

(9) Kaldor, M. (2001).

(10) *Alerta 2007! Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz* (Escola de Cultura de Pau) habla de 21 conflictos armados en 2006 (los mismos que en 2005 y 4 menos que en 2004), a los que añade otros 23 escenarios de tensión que pueden derivar a corto plazo en conflictos abiertos y aún 33 más que son considerados contextos de tensión de menor intensidad.

(11) Un buen indicador de lo que decimos es el descenso del número de refugiados. Según datos del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), más de 1,5 millones de refugiados volvieron a sus países en 2004, un 35% más que en 2003, con lo que la cifra total se redujo a 9,2 millones, lo que representa un nivel desconocido desde 1980. Sin embargo, la de personas desplazadas internas creció en ese mismo año hasta los 25 millones de personas.

(12) Un tratamiento de detalle de esta cuestión puede verse en Rey Marcos, F. y González Bustelo, M. (2000).

(13) Para un análisis pormenorizado de este concepto puede consultarse Núñez, J.; Hageraats, B. y Rey, F. (2007).

En esa línea hay que enmarcar la cadena de conferencias internacionales —desde la Cumbre de la Tierra (Río de Janeiro, 1992) hasta la Cumbre del Milenio (Nueva York, 2000)— que pretendían no sólo actualizar el diagnóstico de los problemas del mundo sino, además, articular estrategias de respuesta común que, a diferencia de las prioritarias en la etapa de confrontación bipolar, pusieran en juego las capacidades no militares de la comunidad internacional. Se entendía, en definitiva, que las señales eran cada vez más preocupantes, que nos afectaban a todos por igual y que los instrumentos militares, propios de un periodo que parecía ya superado, ni habían logrado crear un mundo más seguro ni eran apropiados para tratar los problemas de estos nuevos tiempos.

Incluso sin necesidad de apelar al altruismo o a la más básica solidaridad o justicia con los más desfavorecidos, el egoísmo inteligente parecía indicar que no era posible por más tiempo seguir disfrutando de la posición de privilegio de unos pocos, de espaldas a un mundo en el que no dejan de ampliarse las brechas que condenan a una gran parte de la humanidad a una situación en la que la violencia aparece, en demasiadas ocasiones, como la mejor salida posible. La interdependencia se imponía como un rasgo básico de nuestro mundo, sin posibilidad alguna de encerrarse en ninguna fortaleza de bienestar, blindada frente a la inestabilidad y el subdesarrollo que nos rodea, especialmente en los llamados Estados frágiles.

Son precisamente esos Estados frágiles los que, desde la perspectiva de la seguridad, merecen una atención especial. Son ellos los que más preocupantemente se ajustan al retrato robot de los más expuestos a entrar, con excesiva frecuencia, en procesos de inestabilidad que conducen a una explosión generalizada de la violencia. Cuando se habla de Estados frágiles (alrededor de unos cincuenta en el planeta aunque existen diversas clasificaciones) se hace referencia, en términos generales, a aquéllos que son incapaces de cumplir eficazmente con la primera responsabilidad de todo Estado: garantizar la seguridad de las personas que lo habitan. Asimismo, se caracterizan por no lograr ejercer sus funciones centrales en la totalidad del territorio nacional y por no proveer los servicios públicos básicos para satisfacer las necesidades más elementales del conjunto de la población. En esas condiciones la fragmentación del poder, la corrupción, la ineficiencia en todos los órdenes acaban promoviendo la emergencia de procesos de marginación y de incremento de las desigualdades horizontales entre los distintos grupos obligados a convivir en el mismo ámbito territorial. Es ahí precisamente donde se localizan los principales gérmenes belígenos que, si no existen canales de negociación y diálogo suficientemente desarrollados para superar las diferencias por vías pacíficas, desembocan finalmente en conflictos armados abiertos.

Esos conflictos, que en la etapa histórica anterior eran predominantemente interestatales, han pasado a ser en estos últimos quince años más frecuentes en el ámbito interno de las fronteras nacionales de los Estados. La permanencia, aún hoy, de esos focos de conflicto es una prueba inequívoca de que los instrumentos puestos en marcha hasta ahora para resolver los problemas de la violencia organizada y, asimismo, para evitar la aparición de otros nuevos conflictos no resultan adecuados.

Aunque no han desaparecido los interestatales, son los que se dirimen en el interior de las fronteras de un Estado nacional los más agudos y los más numerosos. En la búsqueda de fórmulas para hacer frente a la amenaza interna y externa que esta realidad supone se entendió, con acierto, que tampoco en estos casos era suficiente con activar respuestas militares internacionales o con aumentar los fondos de ayuda al desarrollo para paliar las necesidades más básicas de la población. Con ser estos asuntos de obvia importancia, se llegó a asumir igualmente que —para evitar que tal estallido se haga realidad o para impedir que se reinicie el conflicto una vez alcanzado un hipotético acuerdo de paz— es fundamental construir y reforzar las capacidades ejecutivas, legislativas y judiciales de las instancias de poder local en todos sus niveles.

La gobernanza democrática emerge de ese modo como una clave imperiosa para fortalecer a los poderes públicos y a los actores sociales de los Estados frágiles. En función del pensamiento dominante ya desde finales de los años ochenta —según el cual la democratización de estos regímenes sería tan necesaria como urgente para solucionar los problemas de desarrollo y de seguridad— no puede sorprender que la gobernanza democrática se haya convertido en una especie de remedio infalible para la resolución pacífica de las controversias.

Tras el 11-S, sin embargo, esa aproximación ha sufrido un notable frenazo y las tendencias dominantes hoy vuelven a señalar un regreso hacia fórmulas que parecían ya superadas. El unilateralismo, la apuesta por la fuerza militar, la guerra preventiva (que algunos incluso quieren hacer pasar por un método radical para prevenir los conflictos), el abandono, cuando no el simple quebrantamiento, de la legalidad internacional se han convertido en apuntes sobresalientes de la agenda internacional actual. La defensa de los intereses nacionales, entendida al viejo estilo, parece imponerse a la promoción de valores y principios universales que deberían servir como referentes mundiales en la búsqueda de un mundo más justo, más seguro y más solidario.

Aunque el discurso oficial ha seguido identificando a la democratización (ligada obviamente a la gobernanza democrática) como un bálsamo de amplio espectro para resolver problemas muy diversos, la realidad ha comenzado a

mostrar ciertos claroscuros turbadores. En aquellos países en los que se ha pretendido ensayar ciertas fórmulas de liberalización política, especialmente en el mundo árabo-musulmán, el balance cosechado no parece apuntar precisamente hacia mecanismos y sistemas de gobierno más democráticos. En consecuencia, se ha enfriado el entusiasmo inicial sin que se haya podido consolidar un proceso que apueste decididamente por cerrar las enormes brechas de desigualdad entre países y comunidades ricas y pobres.

No debe entenderse esta situación como un abandono radical de los presupuestos que inspiran el esfuerzo por mejorar la gobernabilidad de aparatos de poder escasamente legítimos, pero sí como un replanteamiento general de las ideas originales, motivado especialmente por los escasos resultados positivos obtenidos hasta el momento. Un replanteamiento que parece inclinarse por volver a esquemas tradicionales de defensa de la estabilidad (equivalente al mantenimiento del *statu quo* vigente durante décadas), antes de arriesgarse a abrir procesos que puedan conducir a la emergencia de actores políticos menos acomodaticios que los que gobiernan esos países desde hace tiempo. Se estaría, en ese caso, prefiriendo la seguridad del Estado, aunque ello derive en mayor inseguridad y subdesarrollo para sus habitantes.

Actualmente vivimos una etapa en la que ambos enfoques, el preventivo y el reactivo, siguen aspirando a convertirse en guías de actuación en el ámbito de la seguridad internacional. Es cierto que, a corto plazo, la agenda parece estar dominada por la aproximación reactiva, con Estados Unidos como referente principal. Sin embargo, se acumulan las evidencias que hacen ver, como ya ocurrió en el pasado, que la estabilidad estructural no puede lograrse con el empleo protagónico de los medios militares, atacando únicamente los síntomas sin atender suficientemente a las causas que explican y alimentan la espiral de la confrontación.

Se abre paso, en consecuencia, la necesidad de abordar la defensa de los intereses nacionales y la ardua tarea de mejorar el clima de la seguridad internacional sobre otras bases. Es éste un ejercicio, todavía inacabado, que debería aspirar a materializar los objetivos de mayor bienestar y seguridad, ansiados por la totalidad de los seres humanos que pueblan el planeta. Un objetivo que, al margen de intentos más o menos exitosos de instrumentalización al servicio de otros intereses, debe basarse en la búsqueda de la seguridad humana (sustituyendo al paradigma tradicional de la seguridad de los Estados). Un objetivo que, asimismo, debe entender que la gobernanza democrática es la fórmula más eficaz para garantizar la emergencia de sociedades abiertas y libres, más capacitadas para satisfacer las necesidades individuales y colectivas de sus miembros.

Sea como fuere, todos los análisis —tanto los más optimistas como los más pesimistas— coinciden al señalar que tanto los desastres de componente básicamente natural como aquellos provocados por los seres humanos van a crecer en los próximos años y que la misma pauta seguirá el número de víctimas que se producirán. Si se asume que, por definición, se trata de una situación que plantea problemas que exceden a las capacidades individuales de cualquier Estado por separado, resulta inmediato concluir que sólo la cooperación y la coordinación multilateral de esfuerzos —en línea con los presupuestos de la gobernanza global- pueden ofrecer una salida viable para el conjunto de la humanidad—.

En esa línea, y como base de partida para enmarcar el tema analizado en estas páginas, interesa resaltar una serie de elementos que sirven como mínimo denominador común, a partir del que se pueda asentar una gobernanza democrática —entendida como sinónimo de gobernanza global— en la que la construcción de la paz y la prevención de los conflictos violentos se vean reconocidos como instrumentos esenciales para la acción política global. En el terreno de la seguridad internacional esa variable se entiende como una tarea permanente, que obliga a activar una amplia diversidad de actores y capacidades, con el objetivo último de gestionar las diferencias sin recurrir a la fuerza.

De modo sintético, y para identificar los elementos centrales que deben constituir ese mínimo común denominador en el terreno de la seguridad internacional, cabría recordar que:

- La guerra sólo puede ser interpretada como el fracaso de la política. El conflicto es consustancial al género humano, pero no lo es que su resolución deba inevitablemente conducir a la violencia.
- De entre las muy variadas causas que explican la violencia organizada cabe destacar las que hunden sus raíces en la pobreza, la exclusión y las desigualdades, así como en la existencia de una doble vara de medir las actitudes y comportamientos de distintos actores. La eliminación de estos problemas debe constituir la máxima prioridad a corto plazo.
- Hasta ahora, los esfuerzos realizados para cerrar las brechas que separan a una minoría de la población mundial —localizada preferentemente en los países desarrollados— de una preocupante mayoría de población empobrecida y marginada han sido infructuosos.
- Estamos expuestos a unos riesgos y amenazas que vienen definidos por el hecho de que su radio de acción es netamente planetario, yendo más allá de las fronteras nacionales, y por su naturaleza no militar, sino más bien sociocultural, económica y política.

- Ningún país por separado puede hacerles frente con ciertas garantías de éxito. El multilateralismo es, incluso antes que una opción voluntaria, una imposición realista ante la magnitud de los problemas a los que nos enfrentamos.

- No es realista imaginar que alguien podrá establecer algún tipo de fortaleza impenetrable que le proteja de las perturbaciones registradas en países más o menos lejanos a las fronteras propias. El mundo es hoy, por definición, global y multicultural; abierto a las influencias mutuas de dinámicas que no siempre es posible controlar. En consecuencia, más que aspirar a una seguridad propia, aún a costa de la de los demás, basada en modelos disuasorios o de castigo como los vigentes durante la Guerra Fría, es preciso asumir que sólo podremos alcanzarla en la medida en que logremos crear un entorno igualmente seguro para quienes nos rodean.

- Se abre paso, por tanto, la necesidad de articular un nuevo enfoque preventivo que trate de evitar el estallido de la violencia y el efecto devastador de las catástrofes más o menos naturales o que, al menos, logre evitar su retroalimentación y sus consecuencias indiscriminadas. Es en ese sentido en el que podemos identificar a la gobernanza democrática como un requisito principal para modificar las tendencias actuales.

- La gobernanza democrática no debe entenderse en ningún caso como un producto de identidad occidental, destinado a imponerse en el resto del planeta como un modelo ya cerrado e identificado necesariamente con nuestros sistemas de democracia parlamentaria y economía de mercado. Su verdadero valor reside en su flexibilidad para crear sociedades abiertas, responsables de su propio destino y con espacios garantizados para las diferentes sensibilidades presentes en cada territorio. Lo fundamental no es tanto establecer los parámetros formales del sistema (elecciones regulares, multipartidismo o reglas comerciales) como garantizar la transparencia, la rendición de cuentas, la posibilidad de rotación de los responsables políticos, la emergencia de una sociedad civil organizada fuerte y autónoma, la libertad de unos medios de comunicación y de control.

- La seguridad y el desarrollo son dos caras de la misma moneda. Frente a la visión clásica (que entiende la primera como precondición de la segunda), se impone la idea de que ambas deben ser perseguidas de manera simultánea. Más aún, el desarrollo (social, político y económico) se convierte en la vía fundamental para alcanzar la tan ansiada seguridad.

- En contra del axioma central de la Guerra Fría, que entendía que «a más armas, más seguridad», interesa comprender cuanto antes que no se puede lograr la seguridad propia a costa de la de los demás y que, igualmente, sólo se podrá estar seguro en la medida en que nuestros vecinos también lo estén («mi seguridad me la dan los otros»).

Es un enfoque de este tipo, necesariamente preventivo, el que ofrece mayor adecuación a la situación actual, tanto desde la ambición de aspirar a un mundo mejor como desde la perspectiva, no menos legítima, de la seguridad y la estabilidad como valores a promover. El amplio concepto de la construcción de la paz se ajusta perfectamente a esta visión, puesto que los instrumentos que integra sirven directa y positivamente a los esfuerzos por mejorar los niveles de bienestar y de seguridad de los seres humanos en un amplio conjunto de países inmersos actualmente en una situación que apunta, con diferentes grados de preocupación, al conflicto violento.

6 CRISIS HUMANITARIAS Y GOBERNANZA

Como no podía ser de otro modo, el cambio derivado del final de la Guerra Fría también contaminó, positivamente, el área de la acción humanitaria. Así se constató ya en 1990, cuando la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la Resolución 45/101 de 14 de diciembre, en la que se aboga solemnemente por un nuevo orden humanitario internacional reconociendo «con preocupación que sigue siendo necesario fortalecer aún más la acción internacional encaminada a hacer frente a los problemas humanitarios cada vez más graves y ajustar las actividades de las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales a las nuevas realidades de un mundo en rápida evolución». Al margen de la retórica más o menos habitual en este tipo de documentos, la citada Resolución, que se aprobaba junto con otras complementarias en materia humanitaria y que recogía cuestiones ya ratificadas desde los años ochenta, venía a poner de manifiesto una cuestión fundamental: el peso creciente de las cuestiones humanitarias en la agenda de los años noventa y el interés de los organismos internacionales por tomar posiciones en ella.

Cabe recordar que la Carta de las Naciones Unidas de 1945 apenas contiene referencias específicas a estas materias. En realidad, sólo hay una vaga mención, en su artículo primero, a «…realizar la cooperación internacional en la solución de los problemas de carácter económico, social, cultural o humanitario...», pero sin concreción posterior de ningún tipo. A lo largo de las siguientes décadas la ONU ha ido incorporando paulatinamente la respuesta a

los desastres dentro de sus preocupaciones y competencias, pero de un modo tardío y aún poco eficaz cuando se trata de desastres de gran magnitud. No fue hasta 1971, con la creación de la UNDRO (Organización de las Naciones Unidas para el Socorro en los Desastres), cuando la ONU intentó dotarse de un organismo especializado en la materia, aunque esa aspiración no se ha logrado concretar hasta los años noventa, tras la aprobación de la Agenda para la Paz (1992), siendo Secretario General Boutros Boutros-Ghali. Hasta esa fecha, salvo el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), el trabajo de las agencias de la ONU no tenía esa concepción humanitaria y el único organismo especializado, UNDRO, se centraba exclusivamente en desastres naturales.

En el año 1990, como ya se ha dicho, se aprobaron por la Asamblea General varias resoluciones que incorporaban ya la terminología humanitaria y planteaban por vez primera el liderazgo de las Naciones Unidas en estas tareas. Si la Resolución 45/101 planteaba, por ejemplo, un «nuevo orden humanitario internacional», la 45/102 apostaba por la promoción de la cooperación internacional en la esfera humanitaria. En los años noventa se celebró también el Decenio Internacional para la Prevención de los Desastres Naturales, culminado con un foro en Ginebra (julio de 1999) en el que se aprobó una estrategia general para la reducción de desastres en el siglo XXI. Dicha estrategia, aprobada en su momento por el Consejo Económico y Social, propone continuar las actividades coordinadas y multisectoriales de las Naciones Unidas para reducir los efectos de los desastres.

Esa diversidad de esfuerzos se acabó concretando en la Resolución 46/182 de 1992 sobre «Fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia del sistema de las Naciones Unidas». En ella se deja claro que «la asistencia humanitaria deberá proporcionarse de conformidad con los principios de humanidad, neutralidad e imparcialidad» y se establecen los mecanismos de coordinación y liderazgo dentro del sistema de la ONU. Así, se crea la figura de un Vicesecretario General para Asuntos Humanitarios, un Departamento para Asuntos Humanitarios (DHA) que posteriormente se convertirá en la Oficina de Coordinación de los Asuntos Humanitarios (OCHA), para enfatizar más aún el papel de la coordinación en las emergencias y crisis. Junto a eso, se crean diversos mecanismos de preparación, respuesta, alerta temprana y coordinación con otros organismos, asentando la idea de que la coordinación, al menos por lo que respecta a las agencias del sistema *onusiano*, pasa a ser el mandato fundamental de OCHA.

Sin embargo, tras estos prometedores inicios las cosas han sido más complicadas y aunque la ONU ha reforzado su capacidad de respuesta a las con-

secuencias humanitarias de las crisis y multiplicado sus fondos y recursos, las desigualdades en la aplicación de estos fondos, los dobles raseros y el «olvido» de ciertas situaciones sigue siendo evidente. A estos efectos resultan muy significativas las dificultades para concretar el llamado principio de «responsabilidad de proteger» que se incluyó en la Resolución final de la Asamblea General del año 2005 y que había sido propuesto ya en 2001 por la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados. Es más, casos recientes como el de las dificultades para movilizar la ayuda humanitaria en Myanmar tras el tifón Nargis, o las crónicas imposibilidades para abordar la protección en Darfur, muestran los retos reales para hacer efectiva la mera labor humanitaria(14).

7 REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BADIE, B. From Sovereignty to the Capacity of the State, in *The New International Relations: Theory and Practice*, M. Smouts (ed.). London: Hurst and Company, 2001.

BECK, U. *La Sociedad del Riesgo Global*. Madrid: Siglo XXI de España Editores, 2002.

DAVID, CH. P. *La Guerra y la Paz, Enfoque contemporáneo sobre la seguridad y la estrategia*. Barcelona: Icaria Ed., 2007.

DUFFIELD, M. *Global Governance and the New Wars.* London: Zed Books, 2001.

ESCOLA DE CULTURA DE PAU. *Alerta 2006! Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de la paz.* Barcelona: Icaria Editorial, 2006.

FALK, A. *The Declining World Order: America's Imperial Geopolitics.* New York: Routledge, 2004

FUKUYAMA, F. *The End of History and the Last Man*. New York: Free Press, 1992.

HUNTINGTON, S. *The Clash of Civilizations and the Remaking of the World Order*. New York: Simon and Schuster, 1996.

KALDOR, M. *New & Old Wars: Organized Violence in a Global Era*. Cambridge: Polity Press, 2001.

KAPLAN, R. *The Coming Anarchy: Shattering the Dreams of the Post Cold War*. New York: Random House, 2001.

LUTTWAK, E. *Para bellum, la estrategia de la paz y de la guerra*. Madrid: Siglo XXI de España Editores, 2005.

NÚÑEZ, J. A.; HAGERAATS, B. Y REY, F. *Seguridad humana: recuperando un concepto necesario*. Cuaderno IECAH Nº 7, 2007.

(14) Ver a estos efectos los Informes del Observatorio de la Acción Humanitaria y otros trabajos del IECAH en www.iecah.org.

REY MARCOS, F. Y GONZÁLEZ BUSTELO, M. Las crisis humanitarias del nuevo siglo: aprender de la experiencia. En *Anuario CIP 2000.* Barcelona: Icaria, 2000.

ROGERS, P. *Losing Control: Global Security in the Twenty-First Century*. London: Pluto Press, 2002.

ROSENAU, J. N. Governance in the Twenty-first century. *Global Governance* 1, 1995, pp.13-43.

SLAUGHTER, A. *A New World Order*. Princeton: Princeton University Press, 2004.

VÄYRYNEN, R. (ed.). *Globalization and Global Governance*. New York: Rowman&Littlefield Publishers, 1999.

WULF, H. *Internationalizing and Privatizing War and Peace*. Hampshire: Palgrave Macmillan, 2005.

Documentación

1 La Carta de la Tierra. 211

La Carta de la Tierra

Sumario

1. ¿Qué es la Carta de la Tierra? 2. Sobre la iniciativa de la Carta de la Tierra.
3. La Carta de la Tierra. 4. Estrategia de la Carta de la Tierra y Áreas de enfoque.

En esta ocasión recogemos algunos de los contenidos más relevantes de la página oficial de la Carta de la Tierra (www.cartadelatierra.es). Se puede ampliar la información tanto en esa web como en: www.earthcharterinaction.org.

1 ¿QUÉ ES LA CARTA DE LA TIERRA?

La Carta de la Tierra es una declaración de principios éticos fundamentales para la construcción de una sociedad global justa, sostenible y pacífica en el Siglo XXI. La Carta busca inspirar en todos los pueblos un nuevo sentido de interdependencia global y de responsabilidad compartida para el bienestar de toda la familia humana, de la gran comunidad de vida y de las futuras generaciones. La Carta es una visión de esperanza y una llamada a la acción.

La Carta de la Tierra se preocupa especialmente por la transición hacia formas sostenibles de vida y el desarrollo humano sostenible. Por lo tanto la integridad ecológica es uno de sus enfoques principales. Sin embargo, la Carta reconoce que la protección ecológica, la erradicación de la pobreza, el desarrollo económico equitativo, el respecto a los derechos humanos, la democracia y la paz son metas interdependientes e indivisibles. Por consiguiente, el documento ofrece un nuevo marco ético integral e inclusivo para guiar la transición hacia un futuro sostenible.

La Carta es el resultado de un diálogo intercultural a nivel mundial en torno a diversos objetivos en común y valores compartidos, que se llevó a cabo durante toda una década. El proyecto de la Carta de la Tierra comenzó como una iniciativa de las Naciones Unidas, pero se desarrolló y finalizó como una iniciativa de la sociedad civil. En el año 2000 se concluyó el documento y la Comisión de la Carta de la Tierra, una entidad internacional independiente, lo dio a conocer públicamente como una carta de los pueblos.

La redacción de la Carta de la Tierra constituyó el proceso más inclusivo y participativo que se haya efectuado jamás en torno a la creación de una declaración internacional. Este proceso es precisamente lo que le confiere su legitimidad como marco ético rector. La legitimidad del documento se ha fortalecido aún más mediante el respaldo obtenido por más de 4.800 organizaciones, incluyendo asimismo a diversos organismos gubernamentales e internacionales.

A la luz de esta legitimidad, una creciente cantidad de juristas internacionales reconoce que la Carta de la Tierra está adquiriendo un estatus de documento de ley blanda. Se considera que este tipo de documentos, tal como la Declaración Universal de Derechos Humanos, son moralmente vinculantes para los gobiernos estatales que aceptan avalarlos y adoptarlos, aunque no sean vinculantes en el plano jurídico. Pero por lo general, dichos documentos establecen la base para el desarrollo de una ley dura.

En un momento en el que urgentemente se necesita se generen importantes cambios en la forma en que pensamos y vivimos, la Carta de la Tierra nos desafía a examinar nuestros valores y a escoger un rumbo mejor. En una época en la que la educación para el desarrollo sostenible se ha transformado en un elemento esencial, la Carta de la Tierra ofrece un instrumento educativo muy valioso. En unas circunstancias en las que las alianzas internacionales de trabajo se necesitan cada vez más, la Carta de la Tierra nos anima a encontrar aspectos en común en medio de nuestra diversidad y a adoptar la ética global que comparte una creciente cantidad de personas en todo el mundo.

2 SOBRE LA INICIATIVA DE LA CARTA DE LA TIERRA

La Iniciativa de la Carta de la Tierra

La «Iniciativa de la Carta de la Tierra» es una red global y heterogénea de personas, organizaciones e instituciones que participan en la promoción y en la implementación de los valores y los principios de la Carta de la Tierra.

La Iniciativa representa el amplio esfuerzo voluntario de la sociedad civil. Entre sus integrantes se incluyen destacadas instituciones internacionales, gobiernos nacionales y sus agencias, asociaciones universitarias, organizaciones no gubernamentales y grupos comunitarios, gobiernos locales, grupos ecuménicos, escuelas y negocios, además de miles de personas que colaboran a nivel individual.

Muchas organizaciones han avalado formalmente a la Carta de la Tierra y están utilizando o promoviendo su visión. Muchas otras la están usando o promoviendo sin haber emitido un aval.

La Carta de la Tierra Internacional (CTI)

La Carta de la Tierra Internacional la componen el Consejo y la Secretaría de la CTI y su objetivo es el de impulsar la misión y la visión de la Carta de la Tierra.

La CTI se esfuerza por promover la diseminación, la adopción y la implementación de la Carta, y por ofrecer apoyo al crecimiento y al desarrollo de la Iniciativa. La CTI se creó en el 2006 como parte de un importante proceso de reorganización y debido al incremento de las actividades de la Carta de la Tierra.

Es importante recordar que aunque el Consejo de la Carta de la Tierra Internacional ofrece liderazgo y orientación a la Iniciativa en general, no la rige o la controla directamente. La Iniciativa de la Carta de la Tierra no es dirigida en el sentido formal del término. El Consejo únicamente se encarga de la gobernabilidad de la Carta de la Tierra Internacional.

La Comisión de la Carta de la Tierra

La Comisión de la Carta de la Tierra —creada como órgano internacional independiente por el Consejo de la Tierra y la organización Cruz Verde Internacional, a principios de 1997— supervisó el proceso de consulta y de redacción de la Carta, aprobó el texto final del documento y lo dio a conocer públicamente en el año 2000. La Comisión mantiene la potestad en lo que al texto de la Carta se refiere. Sus miembros asesoran a la CTI además de ejercer como embajadores de la Carta de la Tierra. En cualquier caso la Comisión ya no participa en la supervisión de la Iniciativa, puesto que dicha responsabilidad se le ha asignado al Consejo de la CTI.

El Consejo de la CTI

El Consejo de la CTI supervisa la labor de la Secretaría Internacional de la Carta de la Tierra estableciendo los objetivos, política y las estrategias principales a seguir por la CTI, ofreciendo orientación y liderazgo a la Iniciativa en general. El Consejo no es una entidad jurídica como tal. El propio Consejo elige a sus miembros tras consulta a los afiliados de la red global de patrocinadores de la Carta de la Tierra.

La Secretaría de la CTI

La Secretaría de la CTI, cuya sede se encuentra en la Universidad para la Paz en Costa Rica, promueve la misión, la visión, la estrategia y la política adoptadas por el Consejo de la CTI. La Secretaría brinda apoyo a la labor del Consejo, favorece la planificación estratégica y coordina numerosas actividades de la Carta de la Tierra. La Secretaría sirve de guía y enlace para las iniciativas encaminadas a llevar la Carta de la Tierra a los ámbitos de la educación, la juventud, los negocios y la religión. Asimismo, la Secretaría gestiona la comunicación con la red de la Carta de la Tierra en general y promueve el uso de la Carta como documento internacional de ley blanda.

Funciones de los actores clave

1. Afiliados

Los afiliados de la CTI son personas y organizaciones que comparten la visión de la Carta y se han comprometido a promoverla y a ayudar a implementar las estrategias de la CTI en sus respectivos países. Los afiliados suscriben un acuerdo formal con la Carta de la Tierra Internacional para convertirse así en fuente activa de información y de actividades en relación a la Carta en sus países. La Secretaría de la CTI coordina las actividades con los afiliados y les ofrece orientación y materiales que pueden utilizar como recursos. Puede haber más de un afiliado en un mismo país y la Secretaría de la CTI se encarga de tomar la decisión sobre su designación. Cuando se establece un nuevo afiliado en un país donde ya existe(n) otro(s), también se le(s) puede consultar. Los afiliados aceptan mantener una comunicación estrecha con la CTI y enviar informes sobre las actividades más importantes relacionadas con la Carta que se estén realizando en su región. De forma similar, la CTI acuerda mantener informados a los afiliados acerca de las decisiones y las actividades de importancia que les afecten y ofrecerles cierto grado de orientación, asesoramiento fundamental y apoyo en sus comunicaciones (en la medida de la disponibilidad de recursos).

2. Organizaciones sociales

Los socios estratégicos son organizaciones cuyas actividades apoyan directamente y de forma continua a la Carta de la Tierra y a la Iniciativa, o cuyos proyectos están en armonía con los principios del documento. En su mayoría se trata de organizaciones internacionales, pero también las hay que centran su atención en los ámbitos nacional o local. Las organizaciones socias suscriben un acuerdo formal con la Carta de la Tierra Internacional (un Memorando de Entendimiento, un Acuerdo de intenciones u otro tipo de reconocimiento formal) que detalla los proyectos específicos sobre los que esta organización trabajará para apoyar y promover la Carta así como la manera en que recibirá apoyo de la CTI.

Entre los socios de la CTI se encuentra Earth Charter Associates, Ltd. (ECA), entidad jurídica con sede en los Estados Unidos, que fue creada para ofrecer respaldo legal y ayuda en la recaudación de fondos de la CTI.

3. Avaladores

Un avalador es toda persona u organización que exprese formalmente su apoyo a la esencia y los propósitos del documento de la Carta de la Tierra y se comprometa con dichos principios. La condición de avalador está abierta tanto a personas que quieran vincularse a título individual como a organizaciones —independientemente de su tamaño—. En este sentido la Secretaría de la CTI ha buscado activamente el respaldo de las principales organizaciones internacionales y nacionales.

4. Voluntarios o colaboradores

Los voluntarios o colaboradores son avaladores que se comprometen y donan recursos a la Iniciativa de la Carta de la Tierra de la manera más apropiada para ellos, ya sea en forma de tiempo, dinero, relaciones con distintas redes y promoción pública, etc. Pueden ser tanto organizaciones como gobiernos o personas a título individual. Los voluntarios o cooperantes son el equivalente a los miembros de un programa tradicional de afiliación dentro de una ONG, con la singularidad de que en este caso no adquieren derechos formales de su estatus como colaboradores, si bien tienen el derecho de identificarse públicamente como «colaborador de la Iniciativa de la Carta de la Tierra» o «como voluntario de la Iniciativa de la Carta de la Tierra».

Aunque ciertamente la CTI busca obtener un amplio patrocinio, se reserva el derecho de decir «no gracias» a una organización o persona concreta que quisiera hacer una donación de algún tipo o promover la Carta de cierta forma que no se vinculara con los valores del documento.

3 LA CARTA DE LA TIERRA

Preámbulo

Estamos en un momento crítico de la historia de la Tierra en el cual la humanidad debe elegir su futuro. A medida que el mundo se vuelve cada vez más interdependiente y frágil, el futuro depara, a la vez, grandes riesgos y grandes promesas. Para seguir adelante debemos reconocer que en medio de la magnífica diversidad de culturas y formas de vida, somos una sola familia humana y una sola comunidad terrestre con un destino común. Debemos unirnos para crear una sociedad global sostenible fundada en el respeto hacia la naturaleza, los derechos humanos universales, la justicia económica y una cultura de paz. En torno a este fin, es imperativo que nosotros, los pueblos de la Tierra, declaremos nuestra responsabilidad unos hacia otros, hacia la gran comunidad de la vida y hacia las generaciones futuras.

La tierra, nuestro hogar

La humanidad es parte de un vasto universo evolutivo. A la Tierra, nuestro hogar, le da vida una comunidad singular de vida. Las fuerzas de la naturaleza hacen que la existencia sea una aventura exigente e incierta, pero la Tierra ha brindado las condiciones esenciales para la evolución de la vida. La capacidad de recuperación de la comunidad de vida y el bienestar de la humanidad dependen de la preservación de una biosfera saludable, que contenga todos sus sistemas ecológicos, una rica variedad de plantas y animales, tierras fértiles, aguas puras y aire limpio. El medio ambiente global, con sus recursos finitos, es una preocupación común para todos los pueblos. La protección de la vitalidad de la Tierra, de su diversidad y belleza es un deber sagrado.

La situación global

Los patrones dominantes de producción y consumo están causando devastación ambiental, agotamiento de recursos y una extinción masiva de especies. Las comunidades están siendo destruidas. Los beneficios del desarrollo no se comparten equitativamente y la brecha entre ricos y pobres se está ensanchando. La injusticia, la pobreza, la ignorancia y los conflictos violentos se manifiestan por doquier y son la causa de grandes sufrimientos. Un aumento sin precedentes de la población humana ha sobrecargado los sistemas ecológicos y sociales. Los fundamentos de la seguridad global están siendo amenazados. Estas tendencias son peligrosas, pero no inevitables.

Los retos venideros

La elección es nuestra: formar una sociedad global para cuidar la Tierra y cuidarnos unos a otros o arriesgarnos a nuestra propia destrucción y la de la diversidad de la vida. Se necesitan cambios fundamentales en nuestros valores, instituciones y formas de vida. Debemos darnos cuenta de que, una vez satisfechas las necesidades básicas, el desarrollo humano se refiere primordialmente a ser más, no a tener más. Poseemos el conocimiento y la tecnología necesarios para proveer a todos y para reducir nuestros impactos sobre el medio ambiente. El surgimiento de una sociedad civil global está creando nuevas oportunidades para construir un mundo democrático y humanitario. Nuestros retos ambientales, económicos, políticos, sociales y espirituales, están interrelacionados y juntos podemos proponer y concretar soluciones globales.

Responsabilidad universal

Para llevar a cabo estas aspiraciones debemos tomar la decisión de vivir de acuerdo con un sentido de responsabilidad universal, identificándonos con toda la comunidad terrestre, al igual que con nuestras comunidades locales. Somos ciudadanos de diferentes naciones y de un solo mundo al mismo tiempo, donde los ámbitos local y global se encuentran estrechamente vinculados. Todos compartimos una responsabilidad hacia el bienestar presente y futuro de la familia humana y del mundo viviente en su amplitud. El espíritu de solidaridad humana y de afinidad con toda la vida se fortalece cuando vivimos con reverencia ante el misterio del ser, con gratitud por el regalo de la vida y con humildad con respecto al lugar que ocupa el ser humano en la naturaleza.

Necesitamos urgentemente una visión compartida sobre los valores básicos, que brinden un fundamento ético para la comunidad mundial emergente. Por lo tanto, juntos y con una gran esperanza, afirmamos los siguientes principios interdependientes para una forma de vida sostenible, como un fundamento común mediante el cual se deberá guiar y valorar la conducta de las personas, organizaciones, empresas, gobiernos e instituciones transnacionales.

Principios

I. Respeto y cuidado de la comunidad de la vida

1. Respetar la Tierra y la vida en toda su diversidad.

- Reconocer que todos los seres son interdependientes y que toda forma de vida, sea cual sea su finalidad, tiene valor para los seres humanos.

- Confiar plenamente en la dignidad inherente a todos los seres humanos y en el potencial intelectual, artístico, ético y espiritual de la humanidad.

2. *Cuidar la comunidad de la vida con entendimiento, compasión y amor.*
   - Aceptar que el derecho a poseer, a administrar y a utilizar los recursos naturales conduce hacia el deber de prevenir daños ambientales y proteger los derechos de las personas.
   - Reconocer que, a mayor libertad, conocimiento y poder, mayor es la correspondiente responsabilidad por promover el bien común.

3. *Construir sociedades democráticas que sean justas, participativas, sostenibles y pacíficas.*
   - Asegurar que las comunidades, independientemente de su nivel, garanticen los derechos humanos y las libertades fundamentales y que asimismo brinden a todos la oportunidad de desarrollar su pleno potencial.
   - Promover la justicia social y económica, posibilitando que todas las personas alcancen un modo de vida seguro y digno, a la vez que ecológicamente responsable.

4. *Asegurar que los frutos y la belleza de la Tierra se preserven para las generaciones presentes y futuras.*
   - Reconocer que la libertad de acción de cada generación se encuentra condicionada por las necesidades de las generaciones futuras.
   - Transmitir a las futuras generaciones aquellos valores, tradiciones e instituciones que apoyen la prosperidad a largo plazo tanto de las comunidades humanas como de las ecológicas de la Tierra.

Para poder realizar estos cuatro compromisos generales, es necesario:

II. Integridad ecológica

5. *Proteger y restaurar la integridad de los sistemas ecológicos de la Tierra, con especial preocupación por la diversidad biológica y los procesos naturales que sustentan la vida.*
   - Adoptar desde todos los niveles planes de desarrollo sostenible y regulaciones que permitan incluir la conservación y la rehabilitación ambientales como parte integral de todas las iniciativas de desarrollo.
   - Establecer y salvaguardar reservas viables de la naturaleza y la biosfera, incluyendo tierras silvestres y áreas marinas, de modo que tiendan a

proteger los sistemas de vida de la Tierra, se mantenga la biodiversidad y se preserve nuestra herencia natural.

- Promover la recuperación de especies y ecosistemas en peligro.
- Controlar y erradicar los organismos exógenos o genéticamente modificados, que sean dañinos para las especies autóctonas y el medio ambiente; y además, prevenir la introducción de tales organismos dañinos.
- Manejar el uso de recursos renovables como el agua, la tierra, los productos forestales y la vida marina, de manera que no se excedan sus posibilidades de regeneración y se proteja la salud de los ecosistemas.
- Dirigir la extracción y el uso de los recursos no renovables, tales como minerales y combustibles fósiles, de forma que se minimice su agotamiento y no se causen serios daños ambientales.

6. *Evitar dañar como el mejor método de protección ambiental y cuando el conocimiento sea limitado, proceder con precaución.*

- Tomar medidas para evitar daños ambientales graves o irreversibles, especialmente cuando el conocimiento científico al respecto sea incompleto o esté inconcluso.
- Hacer que asuman todas las consecuencias de una actuación a quienes argumenten que el desarrollo de cierta actividad no causará ningún daño ambiental significativo y, si se produjera, proceder para que los responsables reparen dicho daño.
- Asegurar que en la toma de decisiones sobre las actividades humanas se contemplen las consecuencias acumulativas, las a largo plazo, las indirectas, de larga distancia y las globales asociadas.
- Prevenir la contaminación del medio ambiente de todo el planeta y no permitir la acumulación de sustancias radioactivas, tóxicas u otras materias peligrosas.
- Evitar actividades militares que deterioren el medio ambiente.

7. *Adoptar patrones de producción, consumo y reproducción que salvaguarden las capacidades regenerativas de la Tierra, los derechos humanos y el bienestar comunitario.*

- Reducir, reutilizar y reciclar los materiales usados en los sistemas de producción y consumo y garantizar que los desechos residuales puedan ser asimilados por los sistemas ecológicos.

- Actuar con moderación y eficiencia al utilizar la energía y tratar de depender cada vez más de los recursos de energía renovables, tales como la solar y la eólica.
- Promover el desarrollo, la adopción y la transferencia equitativa de tecnologías ambientalmente sanas.
- Internalizar la totalidad de los costes ambientales y sociales de bienes y servicios en el precio de venta y posibilitar que los consumidores puedan identificar productos que cumplan con las más altas calidades sociales y ambientales.
- Asegurar el acceso universal a la asistencia sanitaria que fomente la salud reproductiva y la reproducción responsable.
- Adoptar formas de vida que pongan su énfasis en la calidad de vida y en la suficiencia de bienes materiales en un mundo finito.

8. Impulsar el estudio de la sostenibilidad ecológica y promover el intercambio abierto del conocimiento que se adquiera, así como su extensa aplicación.

- Apoyar la cooperación internacional científica y técnica sobre sostenibilidad, con especial atención a las necesidades de las naciones en desarrollo.
- Aceptar y preservar los conocimientos tradicionales y la sabiduría espiritual de todas las culturas que contribuyan a la protección ambiental y al bienestar humano.
- Asegurar que toda información de importancia vital para la salud humana y la protección ambiental, incluyendo la información genética, sea de dominio público.

III. Justicia social y económica

9. Erradicar la pobreza como un imperativo ético, social y ambiental.

- Garantizar el derecho al agua potable, al aire limpio, a la seguridad alimenticia, a la tierra no contaminada, a una vivienda y a un saneamiento seguro, destinando adecuadamente los recursos nacionales e internacionales que correspondan.
- Facilitar a todos los seres humanos el acceso a la educación y a los recursos que aseguren un modo de vida sostenible, y proporcionar seguridad social y redes de apoyo a quienes no puedan mantenerse por sí mismos.

- Ofrecer ayuda a los ignorados, proteger a los vulnerables, servir a aquellos que sufren y posibilitarles a todos ellos el desarrollo de sus capacidades y el logro de sus aspiraciones.

10. *Asegurar que las actividades e instituciones económicas, a todo nivel, promuevan el desarrollo humano de forma equitativa y sostenible.*
    - Promover la distribución equitativa de la riqueza dentro de las naciones y entre ellas.
    - Intensificar los recursos intelectuales, financieros, técnicos y sociales de las naciones en desarrollo y liberarlas de onerosas deudas internacionales.
    - Asegurar que todo comercio apoye el uso sostenible de los recursos, la protección ambiental y las normas de calidad laborales progresistas.
    - Instar a las corporaciones multinacionales y a los organismos financieros internacionales para que actúen con transparencia por el bien público y exigirles se hagan responsables de las consecuencias de sus actividades.

11. *Afirmar la igualdad e imparcialidad de género como prerrequisitos para el desarrollo sostenible y asegurar el acceso universal a la educación, al cuidado de la salud y a la oportunidad económica.*
    - Garantizar los derechos humanos de las mujeres y de las niñas y acabar con toda clase de violencia contra ellas.
    - Promover la participación activa de las mujeres en todos los aspectos de la vida económica, política, cívica, social y cultural, como socias plenas e iguales en la toma de decisiones, como líderes y como beneficiarias.
    - Consolidar las familias y garantizar la seguridad, la cría y el cuidado amoroso de todos sus miembros.

12. *Defender el derecho de todos, sin discriminación, a un entorno natural y social que apoye la dignidad humana, la salud física y el bienestar espiritual, con especial atención a los derechos de los pueblos indígenas y las minorías.*
    - Eliminar la discriminación en todas sus formas, tales como aquellas basadas en la raza, el color, género, orientación sexual, religión, idioma, nacionalidad y el origen étnico o social.
    - Afirmar el derecho de los pueblos indígenas a su espiritualidad, conocimientos, tierras y recursos y a sus prácticas vinculadas a un modo de vida sostenible.

- Honrar y apoyar a los jóvenes de nuestras comunidades, habilitándolos para que ejerzan su papel esencial en la creación de sociedades sostenibles.
- Proteger y restaurar lugares destacados por su relevancia cultural y espiritual.

IV. Democracia, no violencia y paz

13. Fortalecer las instituciones democráticas en todos los niveles y brindar transparencia y rendimiento de cuentas en la gobernabilidad, participación inclusiva en la toma de decisiones y acceso a la justicia.

- Asegurar el derecho de cada individuo a recibir información clara y oportuna sobre asuntos ambientales, así como de los planes y actividades de desarrollo que le puedan afectar o en los que tenga interés.
- Apoyar a la sociedad civil local, regional y global y promover la participación significativa de todos los individuos y organizaciones interesados en la toma de decisiones.
- Proteger los derechos a la libertad de opinión, expresión, reunión pacífica, asociación y discrepancia.
- Establecer el acceso efectivo y eficiente a los procedimientos administrativos y judiciales independientes, así como las soluciones y compensaciones por daños ambientales y por la amenaza implícita a tales daños.
- Eliminar la corrupción en todas las instituciones públicas y privadas.
- Fortalecer las comunidades locales, habilitándolas para que puedan cuidar de su propio medio ambiente y asignar la responsabilidad ambiental a las áreas de gobierno desde las que se vaya a ejercer de la manera más efectiva.

14. Integrar en la educación formal y en el aprendizaje a lo largo de la vida, las habilidades, el conocimiento y los valores necesarios para un modo de vida sostenible.

- Brindar a todos, especialmente a los niños y a los jóvenes, oportunidades educativas que les capaciten para participar activamente en el desarrollo sostenible.
- Promover la aportación que desde las artes y las humanidades, al igual que desde las ciencias, pueden ofrecer para la educación en sostenibilidad.

- Intensificar el papel de los medios de comunicación en la toma de conciencia sobre los retos ecológicos y sociales.
- Reconocer la importancia de la educación moral y espiritual para una vida sostenible.

15. *Tratar a todos los seres vivos con respeto y consideración.*
    - Prevenir la crueldad contra los animales domésticos y evitarles el sufrimiento.
    - Salvaguardar a los animales salvajes de métodos de caza, pesca y trampeo que les causen un sufrimiento extremo, prolongado o evitable.
    - Descartar la destrucción o apropiación de especies por simple diversión, negligencia o desconocimiento, o cuanto menos evitarlas hasta donde sea posible.

16. *Promover una cultura de tolerancia, no violencia y paz.*
    - Alentar y apoyar la comprensión mutua, la solidaridad y la cooperación entre todos los pueblos, desde dentro de las naciones y entre ellas.
    - Implementar estrategias amplias y globales para prevenir los conflictos violentos y gestionar y resolver los problemas ambientales y otras disputas desde la colaboración.
    - Desmilitarizar los sistemas nacionales de seguridad hasta un nivel o régimen de defensa no provocativa y emplear los recursos militares para fines pacíficos, incluyendo la restauración ecológica.
    - Eliminar las armas nucleares, biológicas y tóxicas y otros artefactos de destrucción masiva.
    - Asegurar que el uso del espacio orbital y exterior se comprometa con la protección ambiental y la paz.
    - Reconocer que la paz es la integralidad creada por las relaciones correctas con uno mismo, con otras personas, otras culturas, otras formas de vida, la Tierra y con el todo más grande, del cual somos parte.

El camino hacia adelante

Como nunca antes en la historia, nuestro destino común nos insta a buscar un comienzo nuevo. Dicha renovación es la promesa de la Carta de la Tierra. Para hacerla realidad, debemos comprometernos a adoptar y a promover los valores y objetivos de la Carta.

El proceso requiere un cambio de mentalidad y de corazón; requiere adoptar además, un nuevo sentido de interdependencia global y responsabilidad universal. Debemos desarrollar y aplicar imaginativamente a nivel local, nacional, regional y global, la visión de un modo de vida sostenible. Nuestra diversidad cultural es un patrimonio precioso y cada cultura encontrará su propia forma de desarrollar estos objetivos. Debemos profundizar y ampliar el diálogo mundial que generó la Carta de la Tierra porque hay mucho que aprender de todos los que participan en la búsqueda de la verdad y la sabiduría.

En la vida a menudo se producen conflictos entre valores importantes que implica tener que tomar decisiones difíciles; sin embargo, se debe buscar la manera de armonizar la diversidad con la unidad, el ejercicio de la libertad con el bien común, los objetivos a corto plazo con las metas a largo plazo. Todo individuo, familia, organización y comunidad, tiene un papel vital que cumplir. Las artes, las ciencias, las religiones, las instituciones educativas, los medios de comunicación, las empresas, las organizaciones no gubernamentales y los gobiernos han sido instados a brindar un liderazgo creativo. La alianza entre gobiernos, sociedad civil y empresas, es esencial para la gobernabilidad efectiva.

Con objeto de construir una comunidad global sostenible las naciones del mundo deben renovar su compromiso con las Naciones Unidas, deben cumplir con sus obligaciones en relación a los acuerdos internacionales existentes, así como apoyar la implementación de los principios de la Carta de la Tierra por medio de un instrumento internacional, legalmente vinculante, sobre medio ambiente y desarrollo.

Que el nuestro sea un tiempo que se recuerde por el despertar de una nueva reverencia ante la vida, por la firme resolución de alcanzar la sostenibilidad, por el aceleramiento en la lucha por la justicia y la paz y por la alegre celebración de la vida.

4 ESTRATEGIA DE LA CARTA DE LA TIERRA Y ÁREAS DE ENFOQUE

Metas

1. Promover la visión ética integradora que recoge la Carta de la Tierra e incrementar la concienciación a nivel mundial.
2. Conseguir que la Carta de la Tierra sea reconocida y respaldada por personas, organizaciones y las Naciones Unidas.

3. Promover el uso de la Carta de la Tierra como una guía ética y fomentar la implementación de sus principios por parte de la sociedad civil, las empresas y los gobiernos.
4. Animar y prestar apoyo al uso educativo de la Carta de la Tierra en escuelas, universidades, comunidades ecuménicas, comunidades locales y demás entornos.
5. Promover el reconocimiento y el uso de la Carta de la Tierra como un documento de ley blanda.

La Política de Descentralización

La «Política de Descentralización para un Crecimiento progresivo» engloba la serie de directrices, régimen y decisiones puestas en marcha en el 2007 con el propósito de lograr una expansión generalizada de la Iniciativa de la Carta de la Tierra sin que para ello tuviera que crecer el tamaño de la administración central. De este modo han progresado y se han multiplicado una amplia cantidad de iniciativas organizadas independientemente.

En apoyo a esta nueva estrategia se han elaborado los siguientes documentos:

- Guía para la Acción para una Política de Descentralización de la Iniciativa de la Carta de la Tierra.
- ¿Cómo se puede participar?

Siguiendo estas directrices, cualquier persona, organización o comunidad puede utilizar la Carta de la Tierra para difundirla de la forma más apropiada de acuerdo a sus capacidades y coyunturas.

Aunque la administración central de la CTI se encarga del mantenimiento de la página de Internet y de varios mecanismos de inscripción, se intenta reducir a un mínimo la cantidad de trabajo administrativo relacionado con esta estrategia.

Grupos de Trabajo en Áreas de Enfoque: Breve reseña

En su tercera reunión anual celebrada en mayo del 2008, y como parte de un plan a largo plazo basado en una política de descentralización, el Consejo de la Carta de la Tierra Internacional aprobó la creación de seis grupos de trabajo de forma que permitieran ampliar rápidamente las actividades de la Carta de la Tierra en todo el mundo.

Cada uno de los grupos de trabajo se centrará en el desarrollo de una red y en la promoción de actividades dentro de las áreas:

- Sector Privado
- Educación
- Medios de comunicación
- Religión
- Naciones Unidas
- Juventud

Se escogieron estas seis áreas por la oportunidad tan grande que cada una de ellas brinda para utilizar la Carta de la Tierra y promover de forma estratégica la transición hacia formas de vida sostenibles. En la mayoría de ellas ya existen una serie de actividades y de proyectos prometedores sobre los que poder fundamentarse los grupos de trabajo. En todas las áreas existe además el potencial interés de propagar la Carta de la Tierra de forma espontánea u orgánica, más allá del efecto catalizador inicial que puedan tener estos grupos de trabajo.

Los grupos de trabajo han sido ideados para funcionar como redes voluntarias que a su vez darán lugar a iniciativas independientes. Varios de los miembros del Consejo de la CTI se han encargado de su proyección ejerciendo como abanderados de los equipos.

El Comité Ejecutivo del Consejo de la CTI decidirá el nombramiento del equipo dirigente en cada uno de los grupos de trabajo. Además, el Consejo de la CTI revisará periódicamente el progreso alcanzado y el trabajo efectuado en cada uno de estos grupos. La Secretaría facilitará servicios básicos de apoyo y podrá desempeñar cierto papel fomentando la labor de alguno de ellos cuando disponga del conocimiento experto y los recursos para prestar dicha ayuda, como sucede por ejemplo, en materia de educación. Se espera de los equipos dirigentes que hagan partícipes a otras muchas personas que no sean miembros del Consejo de la CTI y de igual manera, que otras organizaciones hagan prestaciones a estos grupos de trabajo dotando así de verdadero sentido al concepto de «secretaría ampliada».

La razón de esta política de descentralización estratégica y la creación de los grupos de trabajo se basa en el hecho de que la Iniciativa de la Carta de la Tierra es una red y no una organización no gubernamental (ONG) constituida formalmente como tal. No sería posible para la Iniciativa de la Carta de la Tierra ampliar su influencia en el mundo y llevar a cabo su misión si fuera concebida como una organización convencional en la que un sólo órgano, la

Secretaría de la CTI, se encargase de dirigir y controlar todas las actividades. Dada la misión de la Carta de la Tierra, sería imposible hasta para una gran ONG supervisar las actividades de la Iniciativa global de la Carta de la Tierra y tanto los costos como la complejidad de asumir este cometido serían extraordinarios. De hecho sería una tarea inviable y un plan desaconsejable.

En realidad, la Iniciativa de la Carta de la Tierra se ha desarrollado como una red de miles de personas y organizaciones que en ocasiones colaboran entre ellas y que con frecuencia actúan independientemente. El Consejo de la CTI establece la política y la estrategia a seguir para la Secretaría de la CTI y dicha política y estrategia sirven en cierta medida de orientación a la red que constituye la Iniciativa de la Carta de la Tierra. La sencilla Secretaría de la Carta de la Tierra se encarga de gestionar una cantidad limitada de servicios esenciales, tales como la página web internacional y la elaboración de materiales y otros recursos básicos. Actualmente la Secretaría recibe apoyo y asistencia de los despachos de diversos miembros del Consejo de la CTI, operando de este modo como una secretaría extendida por diferentes regiones del mundo.

El liderazgo de cada grupo de trabajo lo efectuará un equipo compuesto entre dos y diez personas. El propósito es el de impulsar nuevas actividades y promover una enérgica ampliación de la red de la Carta de la Tierra. De este modo cada grupo de trabajo iniciará su labor destacando la contribución diferenciadora que la Carta de la Tierra puede tener en su área y encontrando el hueco más apropiado desde el que poder trabajar. Igualmente será necesario desarrollar un plan de acción con objetivos a corto y largo plazo, así como estrategias para la consecución de tales objetivos. A continuación, los grupos de trabajo incorporarán a los dirigentes voluntarios y conseguirán el apoyo necesario para implementar sus planes, movilizando para ello los recursos que fueran necesarios. Cada grupo de trabajo se transformará en su propia red de embajadores y activistas de la Carta de la Tierra.

Como parte del nuevo plan de largo alcance, el Consejo de la CTI también aprobó otros dos proyectos: la mejora de la plataforma de la página web de la Iniciativa de la Carta de la Tierra actual y la elaboración de materiales de comunicación, tales como libros, folletos y audiovisuales. Ambos avances son necesarios para apoyar la ampliación de la Iniciativa en las áreas en las que se centran cada uno de los grupos de trabajo. La plataforma de la página web incluirá la creación de páginas locales en cada país y en los idiomas pertinentes. Estas páginas web de ámbito local estarán equipadas con la misma información básica sobre la Carta de la Tierra y la Iniciativa y se podrán ampliar aún más para abordar los distintos contextos locales. La Secretaría prestará asistencia en la ejecución de estos dos proyectos.

Por otro lado la Secretaría colocará en la página web internacional de la Carta de la Tierra informes periódicos sobre las actividades de los grupos de trabajo así como del progreso alcanzado en la implementación de estos dos proyectos de mejora mencionados.

Desde la Secretaría se anima a aquellas personas interesadas en prestar apoyo a las labores de un grupo de trabajo, a que se comuniquen directamente con el equipo dirigente correspondiente.

Reseñas bibliográficas

1 **La agenda de investigación en exclusión y desarrollo social.**
Fernando Vidal y Víctor Renes (coords.) **231**

2 **Reformas de las políticas de bienestar en España.**
Luis Moreno (ed. lit) **234**

3 **Crisis y cambio en la sociedad global: Anuario 2009-2010.**
Centro de Investigación y Educación para la Paz (CEIPAZ) **236**

Reseñas bibliográficas

LA AGENDA DE INVESTIGACIÓN EN EXCLUSIÓN Y DESARROLLO SOCIAL

FERNANDO VIDAL Y VÍCTOR RENES (COORDS.)

Madrid: Cáritas Española; Fundación FOESSA, 2007.

En los últimos años se ha producido un aumento de los recursos y actores dedicados a la investigación en exclusión y desarrollo social. Se puede hablar de la existencia de numerosas fuentes y agentes que realizan estudios en esta materia, hecho que genera la necesidad de establecer unos «*criterios de selección de interpretación del conocimiento en exclusión y desarrollo social*».

Durante estos años, la Fundación FOESSA ha contado con una importante comunidad de científicos especializados en exclusión y desarrollo social, a los cuales ha invitado a formar parte de un consejo científico donde reflexionar sobre las líneas de trabajo, los enfoques y las publicaciones.

Producto de ello es la presente Agenda de Investigación que surge como plan de investigación con el fin de crear un conjunto de «*criterios, líneas y propuestas de investigación en el campo de la exclusión y el desarrollo social*» que ayuden a orientar la investigación social.

El libro comienza realizando un repaso histórico sobre la investigación en exclusión y desarrollo social en España, elaborado por Demetrio Casado.

La intención de la agenda es conseguir que la investigación científica pueda descubrir los orígenes de la exclusión y así poder comenzar la andadura hacia la inclusión social.

Por ello Fernando Vidal se plantea *qué, cómo y con quién investigar* ese origen de la exclusión donde no se suele explorar. Propone la implantación del paradigma de *investigación* para superar los problemas que se pueden dar en la ciencia (clientelismo, corporativismo…).

En el tercer capítulo, Miguel Laparra y Begoña Pérez Eransus expresan la creciente necesidad de diseñar nuevos enfoques metodológicos por parte de las ciencias sociales, debido a la naturaleza de la exclusión social como fenómeno dinámico y complejo. En base a esta idea, proponen una serie de objetivos que permitan profundizar en el estudio de la exclusión social en España.

Los planteamientos que hacen van en la línea de avanzar en: «*la recogida de información de prestaciones y programas*», en la elaboración de «*un sistema de indicadores que permita identificar a las personas excluidas, en el diseño de investigaciones basadas en estudios longitudinales de la exclusión*»; «*profundizar en el estudio de los factores que inciden en los procesos de exclusión, y en la realidad de algunas manifestaciones específicas de la exclusión*» (personas sin hogar, prostitución, personas mayores solas, hogares monoparentales, etc.); «*analizar el impacto de las políticas, prestaciones y programas en las situaciones de exclusión*»; y por ultimo señalan la importancia de «*contribuir al estudio comparado de las diferentes formas de exclusión en Europa*».

Luis Ayala nos habla de las posibilidades de aplicar un análisis económico al estudio de la pobreza, señalando, a su vez, cuáles pueden ser *los desarrollos futuros en este ámbito de estudio*. Por otra parte, hace un análisis de los procesos que determinan la situación de pobreza y exclusión social. Por último, nos habla de «*la evaluación económica de las políticas públicas dirigidas a mejorar el bienestar de los hogares*».

Continuando con el análisis desde una perspectiva de desigualdad económica, Antonio Jurado y Jesús Pérez Mayo nos hablan de exclusión y territorio, distribución espacial de la pobreza y la privación. El capítulo nos muestra la importancia de observar la concentración de estos fenómenos en determinadas áreas, las causas de esta concentración y de establecer qué territorios tienen mayor riesgo de exclusión.

Concluyen anunciando una serie de propuestas de cara a futuras investigaciones al respecto.

Por su parte, Emilio José Gómez Ciriano se centra en un fenómeno tan reciente como es la inmigración en España y realiza un análisis de la situación de las investigaciones sobre «*la existencia o no de igualdad de condiciones de los extranjeros en el acceso a la sanidad, la educación y los servicios sociales*» y apunta las tendencias futuras en esta materia.

Encontramos también un capítulo dedicado a realizar un análisis desde la perspectiva internacional de España elaborado por Enrique Lluch y José Guardiola. Éste se centra en los desafíos de investigación que plantea la situación de la ayuda y comercio internacionales de nuestro país, con el objetivo de aportar unas «*líneas directrices que marquen la investigación futura sobre la colaboración de nuestro país y sus agentes en la reducción de la pobreza y de las desigualdades a nivel mundial*».

Francisco Javier Alonso Torrens nos presenta un ensayo donde nos muestra una serie de reflexiones sobre las investigaciones españolas en relación a la exclusión social, planteando qué se ha hecho hasta ahora y cuáles son los retos futuros. Traza la necesidad de realizar investigaciones *operativas y aplicables*, orientadas a la praxis.

De la mano de Juan José Villalón entramos en contacto con el trabajo que realiza el Grupo de Estudios sobre Tendencias Sociales (GETS) en materia de exclusión social, centrándose principalmente en dos perspectivas: la societaria y la biográfica. Donde la conexión entre ambas «*ha ido aportando datos y teorías que han permitido formar un cuerpo de conocimientos que ayudan a comprender cómo funcionan los procesos sociales de exclusión*».

El ensayo que presenta la agenda nos presenta la historia de GETS, las investigaciones que realizan, las principales líneas de investigación en las que trabajan actualmente y los retos futuros.

El penúltimo capítulo nos muestra una interesante experiencia de formación-investigación llevada a cabo en Sevilla. Germán Jaraíz, Guadalupe Cordero y Esteban Ruiz Ballesteros nos muestran «*cómo la formación de los profesionales de la intervención social puede ser presentada y articulada como herramienta de investigación sobre la práctica y orientada a promover cambios colectivos*».

Cierra esta Agenda de Investigación Julio Alguacil, quien realiza un análisis sobre la idea de desarrollo. Éste concepto al ser *dinámico* y de *naturaleza multidimensional* obliga a realizar una reformulación de los conceptos para dotarles de sentido. Este capítulo analiza el desarrollo desde las dimensiones social, humana y ambiental, y plantea cuáles son las líneas que se deberían seguir para

orientarse a un desarrollo humano sostenible, para *alcanzar un enfoque solidario y liberador del mismo.*

En definitiva, esta agenda nos plantea posibles alternativas, conceptuales y metodológicas, de cara a futuras investigaciones sobre exclusión y desarrollo social.

AITANA ALGUACIL DENCHE

REFORMAS DE LAS POLÍTICAS DE BIENESTAR EN ESPAÑA

LUIS MORENO ***(ed. lit)***

Madrid: Siglo XXI, 2009.

Este libro recoge y presenta los resultados obtenidos de la investigación del proyecto Nuevos Riesgos Sociales y Trayectoria de las Políticas Sociales (NURSOPOB) en la que se analizan e interpretan las causas y alcance de las reformas de las políticas públicas y el Estado del Bienestar en España durante el periodo 1984- 2008.

Para situar al lector en el tema de estudio, en la primera parte del libro se contextualiza la trayectoria histórica del Estado del Bienestar español, sus características actuales, los actores fundamentales y los nuevos riesgos sociales a nivel europeo derivados de las transformaciones acaecidas en el último cuarto de siglo.

A continuación se presenta un marco explicativo de la incidencia de los cambios institucionales y de las políticas sociales en el proceso de transformación del modelo de Estado de Bienestar español, así como la metodología y esquemas utilizados durante el estudio.

En el tercer epígrafe se analiza el sistema de pensiones español, su génesis, funcionamiento y características así como las transformaciones que han sufrido, derivadas de los cambios de gobierno. El análisis de la reforma de 1985, el Pacto de Toledo y su desarrollo a través de la Ley 24/1997 de consolidación y racionalización del Sistema de Seguridad Social y la Ley 40/2007 de medidas en materia de Seguridad Social, que presenta un exhaustivo cuadro de las transformaciones en el sistema de pensiones español desde una perspectiva política.

El sistema sanitario también es tema principal de esta investigación en la que se analiza la evolución del mismo en las distintas etapas de gobierno y el proceso de descentralización del sistema nacional de salud a las Comunidades Autónomas.

Siguiendo la línea de análisis de las políticas sociales, en el cuarto apartado de este volumen se realiza un recorrido de la trayectoria de las políticas de protección por desempleo en los últimos 25 años, sus características y las reformas de 1992 con la introducción de la Ley 22/1992 de Medidas Urgentes de Fomento del Empleo de protección por desempleo, y de 2002 con la Ley 45/2002 sobre Medidas Urgentes para la Reforma del Sistema de Protección por Desempleo y mejora de la Ocupabilidad. Además, se analizan los factores, agentes y resultados de estas reformas así como la influencia de los cambios en el gobierno en este proceso de transformación.

Los servicios sociales, pilar emergente del estado del bienestar, es otro de los temas tratados en este libro en el marco de la configuración del modelo dual de Seguridad Social y asistencia social. Este análisis se focaliza fundamentalmente en tres aspectos relativos a los servicios sociales, a saber, la ambigüedad legal de los servicios sociales y su difusa situación en relación con la asistencia social y la Seguridad Social, las dificultades en la definición de su objeto y la división técnica y política de su estructura.

En la séptima parte del estudio se analiza la trayectoria, desde los años ochenta, de los cambios en las políticas de atención a las personas en situación de dependencia haciendo especial hincapié en la nueva ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en situación de dependencia.

A continuación se estudian los procesos de transformación de las políticas de inclusión impulsadas por las Comunidades Autónomas desde los años ochenta, atendiendo principalmente a los factores, contextos, reformas y resultados de los planes de inclusión social de Navarra, Madrid y Asturias,

Siguiendo esta línea, se analizan las políticas sociales dirigidas a la conciliación de la vida familiar y laboral y a la igualdad efectiva entre hombres y mujeres, y las consecuencias de los cambios en el rol social de la mujer. En relación con este tema, se abordan las políticas de juventud así como su trayectoria desde inicios de la transición española.

Para finalizar este exhaustivo análisis de las políticas sociales españolas, se concluye analizando de forma general el tipo de cambio y la dimensión del mismo en las políticas sociales y la configuración del Estado de Bienestar español en su conjunto.

PAULA ALVAREZ-OSSORIO PIERO

CRISIS Y CAMBIO EN LA SOCIEDAD GLOBAL: ANUARIO 2009-2010

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y EDUCACIÓN PARA LA PAZ (CEIPAZ)

Madrid: Icaria, 2009

Tal y como reza la propia introducción del libro —que mantiene un esquema y tratamiento de anuario— el sistema internacional está atravesando por un momento de convulsión y de cambio, donde la palabra más usada y que lo define sería ***crisis***. Nos hemos ido acostumbrando en este último periodo a una aparición y manejo tanto en libros, artículos, opiniones en periódicos y medios de todo tipo de temática social, económica, política, religiosa… pero quizás con especial relevancia en la economía, y la política. El tratamiento y alcance es muy amplio y muy global, por eso afecta al actual panorama de las relaciones internacionales.

Los parámetros tradicionales de control, de equilibrio de políticas macro estatales, de organismo internacionales han ido variando; es más, la crisis económica ha puesto de relieve que los mecanismos de control intergubernamentales que pudieran controlar y atajar desviaciones y malos usos, ni existían, ni por tanto podían ejercer un control sobre este crecimiento especulativo de renta capital.

Este es uno de los puntos de partida y de carácter del libro; una excelente aportación que mezcla, como suele hacer el CEIPAZ, enfoques globales, de carácter transversal y tratamiento regionales que aborden y aterricen (o concreticen los aspectos tratados anteriormente.)

La situación de crisis (tomada en el sentido griego) como cambio, con una dimensión positiva, es algo que el libro aborda, si estamos ante un punto crítico en al transición, el siguiente paso no puede seguir en la misma senda que lo andado. Es preciso por ello un nuevo modelo social, económico; algo que en diferentes ámbitos han tratado como cambio de paradigma.

Ya no vale un modelo de desarrollo basado en los parámetros y reglas del crecimiento ilimitado y en una migración y transferencia fuera de control de recursos y capitales. En ese sentido los cambios de fisonomía de grupos como el G7 u otros organismos intergubernamentales se hacen más que urgentes, dado que es preciso ampliarlos a tenor de las nuevas dinámicas y del peso creciente de nuevos agentes y sobre todo países que hasta la fecha apenas contaban en el escenario económico internacional, lo mismo que desde una cláusula

medioambiental un modelo energético de consumo sin freno, casi a cualquier precio donde el impacto del mismo queda muy alejado tanto de la reflexión como del estilo de vida.

El libro, en algunos artículos, aborda este impacto negativo del uso energético. Lo mismo que el desarrollo de protocolos y políticas internacionales en el desarrollo de medidas de control sobre emisiones, cuyo resultado es claramente insuficiente a tenor del impacto negativo y de los escasos resultados positivos alcanzados. En países y economías emergentes el uso de combustibles y otras fuentes energéticas ligadas al petróleo hacen aflorar nuevos desequilibrios y nuevo escenarios de preocupación, ligados también al impacto negativo en zonas como China, India o las repúblicas centroasiáticas.

En el ámbito de la relaciones entre países, el libro pone de relieve el cambio de escenarios cada vez mas rápidos, los desequilibrios amplios que se van constatando y avanzando entre países avanzados y los emergentes y los desequilibrios que tiene su medición concreta en ámbitos como el impacto climático e inversiones en conflictos, en desarrollo tecnológico, en transiciones y control político…

Una geografía que sufre los impactos de manera diversa, según los colchones de provisión económica, las políticas de contención, y las políticas sociales y de cohesión social. Ante estos impactos es preciso señalar que la desigualdad se centra y se ceba con los más vulnerables, con aquellos sectores sociales ya en riesgo o situación de exclusión o en pobreza extrema. Es en este escenario donde se comienzan a manifestar recortes de las ayudas bilaterales y en ayudas oficiales al desarrollo que se unen a los recortes prolongados y severos que algunos estados emergentes han ido planificando en sus inversiones en políticas sociales. Estos generarán más pobreza y más brechas de inequidad. Brechas que antes quedaban algo más frenadas por ingresos provenientes de las remesas de las diversas diásporas y comunidades inmigrantes; estos envíos de dinero se han visto muy afectados en el actual panorama, con recortes significativos ya que las comunidades inmigrantes han sido los sectores más afectados por políticas de ajuste laboral, tras recortes de beneficios o parón en ámbitos productivos como construcción, servicios, haciendo que sus cuotas de paro y el desempleo estructural hayan subido de manera significativa.

Las consecuencias se miden por el creciente aumento de la economía sumergida como medio de subsistencia, con cuotas altas de empleo irregular no sujeto a contratos ni a seguros.

Basta, en este mismo sentido, señalar el aumento de personas que sufren malnutrición, inseguridad alimentaria, o la franja de personas que viven por debajo de los umbrales de un dólar o de dos dólares por día, la cual ha ido aumentando.

En los tratamientos regionales algo de estos rasgos es reseñado aun cuando estos artículos se han ido centrando en cuestiones emergentes específicas que han emanado con especial relevancia, como la influencia de Rusia en su política exterior (muy ligada al factor energético), la consolidación de China e India como potencias emergentes en el panorama económico y las repercusiones de la crisis financiera; o el necesario tratamiento del conflicto palestino-israelí tras Gaza y sus consecuencias regionales en medio oriente.

La lectura del libro por tanto ayuda a sumergirse, a dar claves de interpretación y análisis de la realidad actual, más allá de las cifras y abordajes que hacen o tiene acostumbrado a hacer medios de comunicación social; el libro como tal, en sus diferentes visiones, también oferta claves y vías de solución que los propios países y apartes de la comunidad internacional vienen reclamando.

AGUSTÍN GUTIÉRREZ SELLER

normas

Normas de presentación de originales

Tribuna Abierta es un espacio abierto a la publicación de artículos de los analistas e investigadores que así lo deseen. Se incluirán en cada número tres o cuatro de los artículos recibidos. Los artículos deberán estar referidos a los ejes temáticos de la revista.

Los artículos deberán seguir las siguientes pautas:

1.º Todos los trabajos deberán ser inéditos y una vez presentados serán evaluados de forma anónima por dos expertos, miembros del Consejo Asesor de acuerdo con criterios de calidad científica y de oportunidad editorial.

2.º La extensión del contenido será máximo de **4.500 palabras** (aproximadamente entre 16/17 páginas de treinta líneas, con interlineado 1,5, en letra Times New Roman 12p y 70 caracteres por línea), contando las posibles tablas, cuadros, gráficos y bibliografía.

3.º Se ha de hacer constar en una página aparte el título del artículo; el cargo, profesión o titulación que ha de aparecer junto al nombre del autor en la publicación; el sumario o índice del texto y un resumen del mismo, como **máximo de 150 palabras**, y su traducción al inglés (no siendo esta obligatoria).

4.º Las citas o notas irán a pie de página. Las referencias bibliográficas de los artículos seguirán las Normas ISO 690/1987.

> **Libro:** CARBONERO GAMUNDI, María Antonia. *Estrategias laborales de las familias en España*. Madrid: CES, 1997.
>
> **Contribución:** URIBARRI, Ignacio. *Cooperativas de vivienda*. En: ***Primeras Jornadas de Cooperativas de Euskadi.*** Vitoria: Gobierno Vasco, 1982, pp. 129-137.
>
> **Artículo de revista:** NAREDO, José Manuel. Ciudades y crisis de civilización. *Documentación social*, abril-junio 2000, n.º 119, pp. 13-37.

5.º Los artículos deberán ser enviados en formato electrónico a la redacción de la revista (documentacionsocial@caritas.es. Teléfono 91 444 13 35).

6.º Una vez aceptados los artículos para su publicación la dirección de la revista se reserva el derecho de modificar el título y epígrafes de los mismos, de acuerdo con las normas de estilo de la revista. La aceptación de un trabajo para su publicación supone que los derechos de autor (en lo que se refiere a los derechos de explotación) quedan transferidos a la institución editora de la revista.

Últimos títulos publicados

		Euros
N.º 125	Las otras caras de la globalización	10,22
N.º 126	Deuda externa y ciudadanía	10,76
N.º 127	Salud y calidad de vida	10,76
N.º 128	La calidad como imperativo en la Acción Social	10,76
N.º 129	Trabajo en Red	10,76
N.º 130	Los procesos de inclusión y exclusión social de las personas con discapacidad	11,00
N.º 131	Violencia y sociedad	11,00
N.º 132	Migración: Hacia un modelo de integración social	11,00
N.º 133	Desarrollo local. Desarrollo social	11,00
N.º 134	Construcción y Constitución europea	11,00
N.º 135	Intervenciones ante la exclusión social	11,00
N.º 136	Los Objetivos de Desarrollo del Milenio	11,00
N.º 137	La Europa de los Gitanos	11,35
N.º 138	Vivienda y alojamiento	11,35
N.º 139	Ciudadanía	11,35
N.º 140	Comunicación y sociedad civil	11,40
N.º 141	La protección social de la dependencia en España	11,40
N.º 142	La cooperación al desarrollo y la construcción de la paz	11,40
N.º 143	Empleo e inclusión	11,40
N.º 144	La prostitución, una realidad compleja	11,75
N.º 145	Re-pensar la intervención social	11,75
N.º 146	Responsabilidad Social de la Empresa	11,75
N.º 147	Migraciones y desarrollo	11,75
N.º 148	La mediación: caja de herramientas ante el conflicto social	12,20
N.º 149-150	50 Aniversario de Documentación Social: análisis, acción, desarrollo	16,00
N.º 151	Identidad y procesos de cambio	12,20
N.º 152	Sociedad civil y nuevos movimientos sociales	12,20

Próximo título

N.º 154	Dilemas de la política social	12,70

Según diversos estudios económicos, nuestra civilización consume en la actualidad más recursos de los que la propia tierra puede abastecer. Por este motivo, nos introducimos en este número en el concepto de Sostenibilidad y los diferentes aspectos que abarca este término: una implicación Social, otra Medioambiental y otra Económica.

Se ofrece por tanto una visión general que tiene el propósito de informar para concienciar, no solo de los problemas de nuestra sociedad, sino sobre todo de las soluciones que se encuentran a nuestro alcance y nos aportan una perspectiva positiva, pues confiamos en el sentido común del ser humano.

Socialmente la sostenibilidad pasa ineludiblemente por el respeto y la cooperación entre todos los seres humanos, por las acciones locales, el desarrollo bioregional con una implicación global. Y por supuesto con la erradicación del hambre, la pobreza y la violencia.

Medioambientalmente la sostenibilidad se debe basar en garantizar que las generaciones futuras puedan disfrutar de un entorno natural saludable, diverso y accesible. Para ello no solo debemos asegurar la perdurabilidad de la biodiversidad natural, sino que debemos intentar recuperar los espacios y recursos naturales degradados en los últimos 50 años.

Económicamente la sostenibilidad se fundamenta en el reparto equitativo de bienes y servicios. En la necesidad de valorar el mundo rural tanto como el urbano, el Sur tanto como el Norte...

Cáritas Española
Editores

ISBN 84-8440-432-3
9 788484 404323