

¿Ciudades, pueblos y barrios sostenibles? Lo importante es participar

Enric Tello^[1]

Reunidos a principios de junio del 2000 en Malmoe, Suecia, un centenar de ministros de Medio Ambiente hicieron al resto del mundo una insólita declaración: reconocieron estar fracasando en el esfuerzo por detener el deterioro ambiental. «Hay una discrepancia alarmante entre los compromisos y la acción», dijeron. «Los principales desafíos contra la naturaleza identificados en la cumbre de Rio de Janeiro en 1992 se han globalizado y agudizado por los hábitos consumistas insostenibles de Occidente.» No era la primera vez que se contraponía en público la retórica sostenible, elevada por doquier al reino de lo políticamente correcto, con la ausencia de respuestas reales a la altura de las circunstancias. El Club de Roma ya lo hizo en 1991, cuando se refirió a la cultura de la sostenibilidad y al nuevo papel de las organizaciones no gubernamentales como la primera revolución mundial. Lo nuevo en Malmoe fue que eso se admitiera sin tapujos por los mismos ministros responsables de poner remedio a la degradación de los sistemas naturales que nos sustentan.

El bloqueo socioambiental

Fue una declaración de impotencia. Hurgando en la llaga, alguno lo llamará incompetencia. Pero su sinceridad es de agradecer. En mi opinión, ése es exactamente el punto de partida que necesitamos para empezar a mover el desarrollo sostenible desde el limbo de la retórica bienpensante hasta la dura realidad, conflictiva e interesante, de la vida cotidiana. No está al alcance de un ministerio, ni siquiera del conjunto de gobiernos del mundo entero, virar hacia la sostenibilidad las tendencias que hoy empujan con fuerza hacia el deterioro perenne. Tampoco es una tarea para falsos titanes ni tribunos embaucadores. Es, sencillamente, una tarea común.

Traducida en acción, la nueva cultura de la sostenibilidad es una invitación a participar. Sólo la participación nos podrá sacar del atolladero. ¿Participación de quién? De todos aquellos y todas aquellas que de un modo u otro ya tomamos parte en el juego que ahora conduce, ciega y tozudamente, hacia la insostenibilidad. ¿Participación en qué? En todo aquello que hoy acrecienta la degradación ambiental. Demasiado a menudo vemos las piezas de ese engranaje pasarse la pelota de la responsabilidad. Las empresas dicen que los productos o servicios que venden son los que demandan sus clientes. Los gobiernos proclaman que deben atenerse a las preferencias de sus electores. Las encuestas revelan que cuando se trata del medio ambiente los consumidores y votantes recelamos, y mucho, de las empresas y los gobiernos (tanto más cuanto más alejados de nuestro alcance). Pero solos y aislados no logramos hacer valer nuestros buenos deseos. Se nos dice y repite que el futuro del planeta está en nuestras manos. Atomizados y sin voz propia bien poco podemos hacer por salvarlo.

En el mercado nos vemos obligados a comprar lo que ofrecen las empresas. Si, como tan a menudo ocurre, la insatisfacción ambiental afecta a casi todos los productos o servicios que están a la venta, difícilmente podremos utilizar nuestro poder adquisitivo como medio de expresión. Cercenada la libertad real de elegir, el lenguaje de los precios deviene mudo para el medio ambiente. Nuestra insatisfacción como consumidores nos

induce entonces a desplazarnos desde el interés privado en el mercado hacia la esfera pública colectiva.

En las siguientes elecciones nos llamarán a votar, y eso supone una segunda oportunidad. Pero llega la hora de la verdad y ante la urna nos vemos constreñidos a elegir entre «paquetes» de listas cerradas cuyos programas, si es que conseguimos reconocerlos, cada vez se parecen más a combinatorias diversas de ingredientes parecidos. Hay que elegir el voto pensando en muchas cosas a la vez, tras una intensa pulsión publicitaria que casi nunca tiene algo que ver con problemas cotidianos. De la impotencia privada en la elección como consumidores pasamos a la escasa potencia del voto ejercido en la esfera pública. La insatisfacción socioecológica se da de bruces con los límites del mercado, y con la baja calidad democrática de esa forma de representación política que Robert Dahl denomina poliarquía.

Fracaso ambiental y calidad democrática

Al final, claro está, los productos se venden y los partidos obtienen votos (cada vez menos, por cierto). Y la rueda sigue: empresas y gobiernos consideran que al tomar sus decisiones se limitan a satisfacer las demandas de sus clientes y votantes. Pero no es cierto. Cada vez que toman una decisión (y todas, sin exclusión, repercuten poco o mucho sobre el medio ambiente) están interpretando la voluntad de cada ciudadano y cada consumidor. Si son deseos poco o nada compatibles entre sí, los seleccionan y jerarquizan. Por lo que dicen las encuestas sobre la percepción ciudadana de los problemas socioambientales, los interpretan muy mal. Ese círculo vicioso nos lleva directos al bloqueo que señalaron en Malmoe los ministros del ramo.

Albert Hirschman o Amartya Sen nos enseñan a entender ese bloqueo como un problema de libertad de expresión. La libertad se deteriora porque la insatisfacción de las personas, en su doble condición de consumidoras y ciudadanas, no encuentra vías de salida ni en la esfera privada del mercado ni en las formas establecidas de representación política. Cuando eso ocurre, sólo queda la voz: tomar la palabra, protestar, proponer. Por eso, y porque los servicios que los sistemas naturales prestan a cualquiera de forma gratuita pertenecen a la categoría de bienes públicos, el conflicto socioambiental se convierte en un problema ciudadano de primer orden.

Lo que desde un punto de vista ecológico puede considerarse un desajuste metabólico en la relación de la sociedad humana con la biosfera, se traduce en el interior de la sociedad misma en un desafío democrático. Cuando logra rebasar el círculo de los expertos, la sostenibilidad deviene una cuestión ciudadana emergente que se proyecta hacia el ámbito público reclamando una democracia de mayor calidad. Esa otra democracia que Jürgen Habermas llama dialogante y deliberativa, basada en la inclusión del otro como parte del problema y de la solución, que entiende la propia condición humana como una red de interdependencias. Necesitamos una democracia más participativa que busque nuevos consensos instituyentes, y nuevos instrumentos públicos, para regular y conducir democráticamente la actividad ciega del mercado hacia escenarios de mayor sostenibilidad. Algunos ya la llaman democracia ambiental.

Los grupos ecologistas y demás organizaciones no gubernamentales existen para romper el bloqueo socioambiental que padecen tanto el mercado como el Estado. Son una voz que se alza en la mudez insostenible de esos canales establecidos para organizar

y regular nuestra vida social. Pero su función mediadora también da lugar a equívocos. Especialmente si creemos que basta con su probada generosidad —que no compite ni por nuestro dinero ni por nuestro voto— para que «nos» arreglen el problema. Su verdadera razón de ser otra: abrir espacios y oportunidades a la nueva democracia ambiental. Son portadoras y constructoras de nuevas mediaciones que nos permitan salir de la impotencia. Pero no quieren, ni pueden, ni deben sustituir nuestra participación. Sólo de ella depende el avance de las soluciones reales.

Cercanía: el lugar de la democracia participativa

En medio del bloqueo socioecológico global, la acción local del movimiento de pueblos y ciudades en favor de la sostenibilidad abre algunas fisuras a la esperanza. Vale la pena preguntarse por qué. Yo apuntaría dos respuestas: la importancia de la cercanía, y la puesta en claro de las mediaciones que conectan nuestro pequeño mundo local con unas dinámicas globales tan enormes y distantes que inducen en la mayoría de las personas una gran sensación de impotencia. Ambos aspectos remiten a un factor común: no basta con enunciar los cambios socioambientales necesarios. Para ser efectivos deben encarnarse en una comunidad responsable de su propio futuro. Además de invocar un proyecto hay que construir el sujeto para hacerlo realidad.

Aunque había precedentes, el punto de partida del movimiento de ciudades y pueblos por la sostenibilidad fue el capítulo 28 de la Agenda para el siglo XXI aprobada en la Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro en 1992:

«Muchos de los problemas a los que se refiere la Agenda 21 tienen su raíz en las actividades locales, y en consecuencia las autoridades locales son un factor determinante para el logro del desarrollo sostenible. Los gobiernos municipales construyen, manejan y mantienen las infraestructuras económicas, sociales y ambientales. Supervisan la planificación del territorio, establecen regulaciones y políticas ambientales, y participan en la aplicación de la política de medio ambiente nacional y regional» (Agenda 21, capítulo 28.1, «Las autoridades locales», 1992).

Pero el rasgo más decisivo se explicitaba a continuación:

«Al ser el nivel de gobierno más cercano a la población, las autoridades locales juegan un papel de vital importancia para educar, movilizar y responder ante la gente para promover el desarrollo sostenible. (...) En 1996 la mayoría de gobiernos locales de cada país deberían haber iniciado procesos consultivos con sus poblaciones para alcanzar un consenso sobre una Agenda 21 Local para su comunidad» (Agenda 21, capítulo 28.1, «Bases para la acción»; y 28.2, «Objetivos», 1992).

La experiencia está demostrado que esa cercanía es una diferencia crucial. Las ciudades están mejor situadas para romper el bloqueo socioambiental porque son el único espacio lo suficientemente cercano, y a la vez global, donde experimentar una democracia más participativa. Mientras las Agendas 21 nacionales han quedado en agua de borrajas, y los convenios internacionales emanados de la Agenda 21 global aprobada en Río tropiezan con múltiples barreras, el movimiento de ciudades y pueblos por la sostenibilidad ha iniciado una andadura llena de obstáculos y contradicciones, sin duda, pero también sumamente reveladora. Lo cual no es baladí si se parte del hecho, reflejado en el preámbulo de la Carta de Aalborg, de que el 80% de la población

Europea vive en zonas urbanas. A escala mundial también la mayoría de la población habita ya en metrópolis y territorios urbanizados. O encontramos vías de transformación en y desde las ciudades, o el problema socioecológico global no tiene solución.

La «Carta de las ciudades europeas hacia la sostenibilidad», aprobada en la pequeña localidad danesa de Aalborg en 1994, adopta un punto de partida completamente distinto al de los gobiernos de los estados en las conferencias internacionales sobre medio ambiente. Mientras las negociaciones intergubernamentales se encallan en un bloqueo multilateral tras otro —«que empiece primero el otro» podría ser su divisa—, el movimiento de ciudades y pueblos por la sostenibilidad propone tomar unilateralmente la iniciativa. Empezar por la propia casa y reclamar después reciprocidad a los demás.

Entender que «la sostenibilidad no es ni un sueño ni una situación inmutable, sino un proceso creativo local», supone a la vez abrir una esperanza para el cambio, y una afirmación de las propias capacidades para llevarlo a cabo:

Nosotras, ciudades y pueblos, estamos convencidas que la ciudad es, a la vez, la mayor entidad capaz de abordar de entrada los numerosos desequilibrios urbanísticos, sociales, económicos, políticos, ambientales y de recursos naturales que acosan al mundo moderno, y la unidad más pequeña en la que los problemas pueden ser inteligentemente resueltos de manera integrada, holística y sostenible. (Carta de Aalborg, capítulo 1.3, «Estrategias locales hacia la sostenibilidad», 1994).

Esta reafirmación en sus propias capacidades supone reconocer y valorar también las propias diferencias entre ciudades. «Puesto que todas las ciudades son diferentes — prosigue la Carta de Aalborg—, debemos hallar nuestras propias vías hacia la sostenibilidad.» Lo único verdaderamente común son los valores y principios básicos, los objetivos a alcanzar y, muy especialmente, el desarrollo de la democracia participativa:

El gobierno local está cerca del lugar donde se perciben los problemas ambientales, y más cerca aún de los ciudadanos. Por consiguiente, las ciudades y pueblos tenemos un papel fundamental en el proceso de cambio de los modos de vida, de la producción, el consumo, y las pautas de ocupación del territorio, en favor de todas las formas de vida en la Tierra. Compartimos con los demás gobiernos a todos los niveles la responsabilidad del bienestar humano y de la naturaleza. (Carta de Aalborg, capítulo 1.1, «El papel de las ciudades europeas», 1994).

Democracia ambiental y subsidiariedad

La nueva democracia ambiental local se inscribe en una perspectiva de subsidiariedad en la gestión de lo público, que acerque de nuevo los recursos y capacidades de decisión hacia los ciudadanos (en todo el sentido de la palabra):

Nosotras, ciudades y pueblos, estamos convencidas que tenemos la fuerza, el conocimiento y el potencial creativo necesarios para desarrollar modos de vida sostenibles, y para concebir y gestionar nuestras colectividades en la perspectiva de un desarrollo sustentable. Como representantes de nuestras comunidades locales democráticamente elegidas, estamos dispuestas a asumir la responsabilidad de reorganizar nuestras ciudades con la mirada puesta en la sostenibilidad. La capacidad de

las ciudades para hacer frente a este desafío depende de los derechos de autogestión que se les otorgue en virtud del principio de subsidiariedad. Es fundamental que las autoridades locales tengan poderes suficientes y un sólido apoyo financiero» (Carta de Aalborg, capítulo 1.12, «La autogestión local como condición previa», 1994).

La reciente Declaración de Hannover, rubricada en febrero del 2000 por las ciudades adheridas al movimiento, reitera de nuevo su voluntad de asumir el liderazgo del cambio de rumbo hacia la sostenibilidad, pero también pone el dedo en llaga señalando la disparidad entre responsabilidades y recursos. «Nosotros, los líderes municipales, estamos obligados a actuar a escala local teniendo en cuenta nuestra responsabilidad global» (apartado C.I., «Liderazgo de la ciudad», 2000):

«Queremos hacer frente a los desafíos sacando provecho de las oportunidades. Reconocemos, sin embargo, que existe un cierto número de condiciones estructurales desfavorables que se erigen como obstáculos. En algunos países europeos los gobiernos locales son débiles y no tienen suficiente poder. Las responsabilidades recaen en ellos careciendo del poder suficiente para asumirlas. (Declaración de Hannover de los líderes municipales en el umbral del siglo XXI, anexo 2, «obstáculos», punto A, 2000)

La transferencia de recursos y poderes desde arriba hacia abajo, acercándolos a un ámbito de decisión más cercano, sólo puede legitimarse si sirve para ampliar realmente la participación ciudadana.

El Consejo Internacional para las Iniciativas Ambientales Locales (ICLEI),^[2] un organismo con sede en Friburgo que asesora la «Campaña Europea de Ciudades y Pueblos Sostenibles», ha elaborado una interesante Guía Europea para la Planificación de las Agendas 21 Locales, para explicar a todo el mundo «cómo implicarse en un plan de acción ambiental a largo plazo hacia la sostenibilidad». El núcleo de su propuesta es el logro a través de la participación ciudadana de una visión y un consenso básicos sobre los objetivos de la sostenibilidad a largo plazo, y sobre los métodos para avanzar hacia ella paso a paso mediante sucesivos planes de acción, Esos consensos ciudadanos básicos deben adquirir un rango en cierto modo «constituyente», que esté por encima de la pugna electoral al corto plazo.

La última parte de la Carta de Aalborg de 1994, dedicada a la elaboración de los «planes de acción local en favor de la sostenibilidad», resume de forma concisa esa metodología participativa. La declaración aprobada en la siguiente conferencia celebrada en Lisboa dos años después se llamó precisamente «Plan de Acción». Consciente que para llevar adelante de modo participativo el proceso de la Agenda 21 Local «se requiere una decidida voluntad política», el Plan de Acción de Lisboa insta a los gobiernos municipales a liderar el proceso de cambio asumiendo «un papel facilitador», pero «sin dominar el proceso».

Ecoeficiencia y déficit democrático en Europa

Los representantes del movimiento de ciudades y pueblos por la sostenibilidad reunidos en Hannover en febrero del 2000 han empezado a concretar los pasos necesarios para hacer realidad un marco europeo que favorezca el avance de la ecoeficiencia, con todas

las oportunidades laborales y sociales beneficiosas que puede abrir para la renovación urbana, el empleo y la cohesión social. Tras una declaración expresa de lealtad hacia el proceso de «construcción europea», la Declaración de Hannover contiene críticas y alternativas muy claras al actual modelo de la UE. Sus propuestas van bastante más allá de los consensos, vetos y bloqueos que hasta la fecha lo configuran como gran mercado con una moneda única, pero sin cabeza política ni corazón ciudadano. El llamamiento se dirige abiertamente a las instituciones europeas y a los gobiernos nacionales para proponerles, entre otras cosas, lo siguiente:

- Incorporar consideraciones sociales y ambientales en las políticas de los mercados internos, la legislación relevante, los programas y los sistemas de financiación (Declaración de Hannover de los líderes municipales en el umbral del siglo XXI, apartado D.2., punto C, 2000).
- Alentar y afianzar el autogobierno local en todos los países europeos, respetando el principio de subsidiariedad en todas las actuaciones de la Comunidad Europea (punto D, 2000).
- Desarrollar, junto a las asociaciones y redes de gobiernos locales, una cultura de la actuación asociada (partnership)^[3] entre la Comisión Europea por un lado y las autoridades locales y sus asociaciones por otra, de acuerdo con el principio de subsidiariedad (punto E, 2000).
- Conceder subsidios y subvenciones a las autoridades locales y regionales, especialmente en el marco de los Fondos Estructurales, condicionados a la existencia de un plan de desarrollo sostenible (punto F, 2000).
- Cooperar con los gobiernos locales, provinciales, regionales y estatales para establecer un marco coherente de gestión para la sostenibilidad ambiental a todos los niveles (punto H, 2000).

El llamamiento de Hannover hurta en una llaga particularmente importante: el bloqueo en el avance de una fiscalidad europea común basada en otras reglas. El déficit democrático de la UE ha bloqueado hasta la fecha el avance de políticas ambientales coordinadas y eficaces como, por ejemplo, la fiscalidad ecológica sobre las energías sucias.

El bloqueo hasta la fecha de la propuesta de ecotasa comunitaria sobre las energías sucias, lograda —entre otros— por la labor obstruccionista de los sucesivos gobiernos españoles desde los tiempos de Rippa de Meana y la Cumbre de Río de 1992, revela muy claramente la conexión oculta entre el déficit democrático y las barreras al avance de la ecoeficiencia. La incapacidad para unificar los impuestos especiales sobre combustibles en los diversos países, y para consensuar una respuesta común al nuevo encarecimiento del barril de petróleo experimentada en el 2000, han vuelto a confirmarlo.

Tras el fracaso estrepitoso de la conferencia de la Haya sobre el Cambio Climático, celebrada a finales del 2000, la UE debería demostrar ante el mundo la voluntad real de cumplir con los tímidos compromisos de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero anunciados en Kioto en 1997, y desbloquear el avance de la fiscalidad

ecológica sobre las energías sucias. Sin embargo nadie, salvo los grupos ecologistas y el movimiento de ciudades sostenibles, se atreve a poner el dedo en la llaga. La Declaración de Hannover reconoce abiertamente que:

- «Se ha establecido el mercado interno sin que los precios reflejen los verdaderos costes, incluyendo los gastos sociales y medioambientales. Hay subvenciones perversas que siguen estableciendo incentivos erróneos» (anexo 2, «Obstáculos», punto B, 2000).
- «El progreso y el éxito se miden todavía en términos de crecimiento económico y no de sostenibilidad» (anexo 2, «Obstáculos», punto C, 2000).

Justicia ambiental: la otra globalización

La apuesta por abrir desde el ámbito ciudadano local ese camino instituyente hacía la sostenibilidad compartida global no supone caer en ningún localismo de vía estrecha, ni tampoco en un eurocentrismo insolidario que cierre los ojos hacia la dura realidad de un orden económico internacional tan injusto como insostenible:

Hemos aprendido que los actuales niveles de consumo de recursos por persona en los países industrializados no pueden ser alcanzados por la totalidad de la población mundial, y mucho menos por las generaciones futuras, sin destruir el capital natural del que depende la actividad económica. Sabemos que la idea de sostenibilidad surge del reconocimiento de la naturaleza inequitativa y no democrática de los actuales modelos de desarrollo. (Carta de Aalborg, capítulo 1,1., «El papel de las ciudades europeas», 1994)

También en ese aspecto las sucesivas declaraciones han ido avanzando en claridad y concreción. Los puntos 5 y 11 del Plan de Acción de Lisboa de 1996 vuelven a subrayar el deber de empezar por «poner la propia casa en orden», y «no exportar los problemas al medio ambiente foráneo o al futuro». También propone construir «Alianzas por el Clima» y otros hermanamientos Norte-Sur y Este-Oeste para el desarrollo sostenible:

Puesto que los pueblos y ciudades no son islas, la sostenibilidad local no puede alcanzarse sin atender tanto a los impactos locales de nuestro uso de los recursos locales, como a nuestras emisiones de mayor alcance y a la exportación de sus impactos. Asumiremos la responsabilidad de los impactos negativos de nuestras acciones en el medio ambiente global y cooperaremos con las autoridades locales de los países en vía de desarrollo. Nos integraremos en hermanamientos ambientales o sistemas parecidos de cooperación municipal internacional, concretaremos sistemas de ayuda bilateral, y exploraremos las posibilidades de aplicación conjunta de medidas para proteger el clima, el agua, el suelo y para preservar la biodiversidad. (Plan de Acción de Lisboa, apartado 11, «Construir alianzas Norte-Sur y Este-Oeste para el desarrollo sostenible», 1996)

La última conferencia de Hannover ha introducido explícitamente el concepto de «huella ecológica» sobre el medio ambiente común:

- Queremos conseguir políticas locales que reduzcan la «huella ecológica» de nuestra comunidad. No queremos que nuestro modelo de vida dependa de la explotación de seres humanos y de la naturaleza en otras regiones (Declaración de Hannover de los

líderes municipales en el umbral del siglo XXI, apartado C.5., «Liderazgo de la ciudad», 2000).

- No podemos ignorar que el modelo de vida europeo se consiguió en parte a través de la explotación de los desfavorecidos. Si las ciudades y pueblos europeos quieren reducir sus «huellas ecológicas», y por tanto su demanda de recursos de otras partes del mundo, deben considerar una cuestión importante la explotación de la mano de obra barata y de la naturaleza en los países en vías de desarrollo (anexo 3, «retos», punto F, 2000).

Conviene recordar que todo eso ha sido rubricado por gobiernos municipales democráticamente elegidos, y apunta en general hacia la dirección abierta por las coaliciones de ONG y movimientos sociales que se manifiestan contra la globalización puramente mercantilista impulsada por las recientes cumbres de la OMC, el FMI, el Banco Mundial o el Foro de Davos en Seattle, Washington, Suiza o Praga. El planeta entero no puede estar en venta. Los bienes comunes globales deben ser respetados. La economía debe estar al servicio de las personas, y no al revés. La Declaración de Hannover cita, entre los «obstáculos» y «retos» para avanzar hacia la sostenibilidad, los siguientes:

- Los mercados financieros, que gobiernan los flujos de capital y las inversiones, no están controlados democráticamente (Declaración de Hannover de los líderes municipales en el umbral del siglo XXI, anexo 2, «Obstáculos», punto D, 2000).
- Consideramos asimismo que las tendencias económicas plantean grandes desafíos a nuestras ciudades: la globalización de la economía, en la que el poder financiero prevalece sobre el político, reduce la capacidad de los ciudadanos para influir en sus propias condiciones de vida a través de los parlamentos locales, nacionales y de la Unión Europea (anexo 3, «Retos», punto C, 2000).
- Las tendencias sociales derivadas del cambio económico y tecnológico causan graves problemas. El envejecimiento de la sociedad, la pobreza crónica y el crecimiento del paro se contraponen a una sociedad cada vez más dirigida hacia el consumismo. Esas tendencias pueden conllevar un aumento de las disparidades entre ricos y pobres. Evitarlo constituirá un gran desafío para las ciudades y pueblos que se encaminen hacia la sostenibilidad (anexo 3, «Retos», punto E, 2000).
- La distorsión de las economías, la degradación de la tierra, la persecución política, las guerras y los conflictos civiles generan migraciones hacia las ciudades europeas, que debemos proporcionar servicios, infraestructura e integración social para un número creciente de habitantes (anexo 3, «Retos», punto G, 2000).

Tras esa enumeración de retos, obstáculos y objetivos subyace una idea particularmente fértil en medio del vendaval neoliberal que está dando forma al proceso de mundialización económica en este cambio de siglo. La globalización no se reduce sólo a eso: la ampliación sin control de los mercados de bienes y servicios, la multiplicación astronómica de los flujos financieros internacionales hasta cifras de vértigo. Es un proceso dual y bifronte. Tal como ha señalado entre otros Paul Krugman, la propia dinámica mundializadora va acompañada —por lo menos en las economías urbanas cada vez más terciarizadas de los países desarrollados— de un proceso paralelo de relocalización económica.

Además, como tantas otras veces en la historia, ese proceso bifronte no transcurre sin réplica. Frente a una mundialización económica puramente mercantilista se alza cada vez con mayor fuerza la consciencia emergente de la otra globalización socioecológica. Es una visión alternativa a las recetas neoliberales que merece realmente el nombre de global, porque parte de la consciencia de compartir un mundo común y la responsabilidad de legarlo a las generaciones venideras. Reclama el respeto de todos los derechos humanos para todo el mundo, y propone abrir nuevos modelos de desarrollo humano ecológicamente sostenibles. La Declaración de Hannover del año 2000 apuesta por jugar a fondo desde las ciudades en esa dialéctica entre lo local y lo global. Hay que actuar localmente para cambiar globalmente:

En una economía dual que tiende tanto a la globalización como a la localización, las ciudades deberán incrementar su influencia sobre la microeconomía local para conducirla hacia el desarrollo sostenible. Tendrán que reflejar más intensamente el impacto global de sus acciones, locales; (Declaración de Hannover de los líderes municipales en el umbral del siglo XXI, anexo I, «Oportunidades», punto D, 2000)

Declaraciones, decisiones, tendencias

Todos los informes sobre la situación mundial demuestran que el deterioro ambiental y la polarización social siguen su curso. Aún es pronto para hacer un balance de resultados del movimiento incipiente de ciudades y pueblos hacia la sostenibilidad, pero es evidente que las iniciativas locales no son todavía capaces de torcer el rumbo global. La prueba de la realidad debe dirigirse, de momento, hacia los ejemplos de «buenas prácticas» que empiezan a concretar el salto entre las declaraciones y las decisiones.

Entre estos ejemplos destaca la iniciativa unilateral emprendida por la ciudad de Heidelberg, por el contraste que supone con el estancamiento del convenio multilateral para atajar el cambio climático tras el fracaso de la Cumbre de la Haya a finales del 2000. Esa pequeña ciudad universitaria alemana decidió en 1992 adoptar por su cuenta el siguiente compromiso voluntario: reducir para el año 2005 un 20% sus emisiones de gases de efecto invernadero, en relación a las que tenía en 1987-Vale la pena subrayar que la reducción del 20% era el primer paso que las coaliciones más importantes de grupos ecologistas del Norte y movimientos ciudadanos del Sur —la Red de Acción por el Clima y la Red del Tercer Mundo— propusieron a los gobiernos de los países de la OCDE en la cumbre de Kioto en 1997.

La propuesta del 20% cayó en saco roto. Como es bien sabido, los países desarrollados acordaron en Kioto una reducción media para el período 2008-2012 estimada en un 5,2% en relación a las de 1990. La Unión Europea se comprometió a una disminución «conjunta» del 8%, que autoriza a países como España a aumentar las suyas un 15% (¡y en el 2000 ya han aumentado un 30% entre 1990 y el 2000!). Los Estados Unidos propusieron el 7%, y Japón el 6%. Pero no sólo han incumplido esos nimios objetivos. También han provocado el fiasco de la Cumbre de la Haya, y el consiguiente bloqueo multilateral del proceso de ratificación del protocolo de Kioto. Eso ayuda a situar la importancia de la iniciativa unilateral de Heidelberg en su contexto real.

Empezar por «poner en orden la propia casa» permite, entre otras cosas, cargarse de legitimidad para pedir reciprocidad a los demás. También capacita para ejercer el liderazgo. Una vez hecho público su objetivo del 20%, Heidelberg convocó en 1994 una

cumbre de autoridades locales auspiciada por la OCDE y la UE con el propósito de examinar «cómo hacer frente al cambio climático global desde la acción local». El objetivo de Heidelberg fue adoptado por la campaña internacional «Ciudades para la Protección del Clima», auspiciada por el ICLEI, que ya se había puesto en marcha con la Cumbre de la Tierra en 1992. Barcelona se había adherido a esa campaña en 1993, y acudió a la conferencia de Heidelberg de 1994 sumándose junto a otras 150 ciudades del mundo- al objetivo de reducir un 20% las emisiones de efecto invernadero para el 2005 en relación a las de 1987.

La adhesión del gobierno municipal de Barcelona no fue casual. En 1993 se había celebrado la primera audiencia pública sobre medio ambiente urbano por iniciativa popular, a instancias de una plataforma ciudadana formada por los grupos ecologistas, las asociaciones de vecinos y los principales sindicatos agrupados en una plataforma común con el nombre de Barcelona Estalvia Energía, La base de socios y socias reunida por esa conjunción de entidades superaba los cien mil, lo que amplificó considerablemente el impacto de su moción en los medios de comunicación y en las dinámicas políticas locales. Desde entonces el ayuntamiento de Barcelona ha firmado multitud de acuerdos internacionales de ciudades en favor de la sostenibilidad global, lo que a su vez también ha influido en la considerable difusión de las adhesiones a la Carta de Aalborg en muchos otros municipios catalanes.

La difusión del movimiento de ciudades sostenibles hacia pueblos y municipios de menor tamaño, y su actuación mancomunada, ha sido asumida en Cataluña por la «Xarxa de Ciutats i Pobles cap a la Sostenibilitat» auspiciada por el Área de Medio Ambiente de la Diputación de Barcelona. A finales de 1999 la red ya contaba con 140 municipios adheridos, donde residían cuatro millones y medio de personas (el 74% de la población catalana).^[4] La «Declaración de Manresa» aprobada en 1997 fija los objetivos de esa red de municipios creada bajo la invocación de la carta de Aalborg y el Plan de Acción de Lisboa. Entre ellos destaca la voluntad de «relacionar la dimensión ambiental con la socioeconómica y cultural, fomentar la participación ciudadana y el intercambio de experiencias, e impulsar acciones conjuntas «que incrementen el peso relativo de las ciudades, especialmente de las medianas y pequeñas, en el marco autonómico, estatal y europeo, como garantía de reequilibrio y sostenibilidad locales».

Cumplidos los primeros veinte años de la reinstauración de la democracia en los ayuntamientos españoles, ese incipiente arraigo de la cultura de la sostenibilidad parece estar ayudando en Cataluña al renacimiento de un nuevo municipalismo que adopta nuevos retos y horizontes más amplios. Lástima que haga su irrupción cuando la fiebre constructora de los últimos veinte años ya está a punto de remitir. Pero más vale tarde que nunca. Tras la resaca constructora quedará una inmensa tarea para rehacer un sistema policéntrico de ciudades más compactas, diversas y socialmente integradas, que refuercen su propia autocontención, ofrezcan alternativas al coche con una red eficiente de transporte público, y aprovechen el desarrollo de planes de gestión de la demanda de agua o energía para fomentar la creación de puestos de trabajo más cercanos y sostenibles con un tejido económico diverso, flexible, y democráticamente controlable.

El ingreso en la Xarxa implica la aprobación en el pleno municipal de la Carta de Aalborg, y la adhesión al movimiento europeo de ciudades y pueblos por la sostenibilidad. De momento su principal actividad ha sido impulsar desde la Diputación el inicio del proceso de Agendas 21 con la realización de auditorías ambientales

municipales y supramunicipales. Como ya ha ocurrido en el caso de Barcelona, esos estudios pueden aportar una información sumamente útil para establecer un buen diagnóstico, señalar prioridades, y apuntar alternativas. Son una herramienta fundamental, tanto para el ayuntamiento como para los colectivos ecologistas y las organizaciones ciudadanas.

De la consulta ciudadana a la participación

Sin embargo, tampoco es oro todo lo que reluce en los entresijos de ese tímido arranque en nuestro país del movimiento municipal en favor de la sostenibilidad global. Las inercias, resistencias y obstáculos son formidables. En el seno de la nueva cultura de la sostenibilidad coexisten dos enfoques con énfasis substancialmente distintos: la versión más tecnocrática e ilustrada, que considera factible un «capitalismo verde» a través de la mejora técnica de la eficiencia ambiental; y el discurso de los movimientos ecologistas y ciudadanos, que pone el acento en la justicia ambiental a todos los niveles, buscando dar más voz y mayor poder a los desfavorecidos o excluidos. El movimiento de ciudades y pueblos hacia la sostenibilidad no es una excepción. También en él conviven actitudes tecnocráticas, paternalistas e institucionalistas —o incluso los meros ejercicios de «lavado de imagen»— con las demandas ciudadanas que reclaman una democracia más participativa y genuina.

A menudo las autoridades interpretan, sin haber leído ni madurado a fondo las mismas declaraciones que suscriben, que la participación ciudadana se reduce a la mera consulta informativa en un foro abierto a los principales grupos de interés reconocidos como tales. Hay que explicarles que, sin duda, es mejor gobernar de forma dialogante, transparente y consultiva, que desde el secretismo, la arrogancia y la confrontación. Pero una cosa es la consulta, o facilitar un acceso abierto a la información relevante, y otra distinta la participación. Participar significa decidir en común. Abrir un proceso de diálogo desde la fase inicial misma en que se formula el problema al que se quiere dar solución. Someter a una controversia pública razonada las diferentes alternativas. Y resolver conjuntamente una opción de consenso, asumiendo corresponsablemente las consecuencias de la codecisión. Dialogar y consultar es un cambio de maneras en la formas vigentes de tomar decisiones. Participar supone cambiar el proceso mismo de toma de decisiones.

Hay que partir de la evidencia que la participación da miedo, y con motivo, porque transgrede conscientemente los cerrojos de seguridad de las reglas existentes en la toma de decisiones políticas. No es raro —ni debería sorprendernos demasiado— encontrar un alcalde que tras haber firmado la Carta de Aalborg cuestione la conveniencia de embarcarse en tamaña aventura argumentando, desde las reglas de juego instituidas, que el consistorio municipal ya representa la voluntad popular al haber sido elegido democráticamente.

Es preciso explicar, una y otra vez, que una cosa es la legitimidad y otra la legitimación. Nadie pone en duda la legitimidad de la representación que ostentan los cargos libremente elegidos. Pero por muy legítimo que sea su cargo electo, eso no garantiza automáticamente la aquiescencia popular ante cada una de las decisiones concretas que toman a diario. La experimentación de nuevas formas de democracia participativa parte de la evidencia que las autoridades legítimamente elegidas padecen un déficit de legitimación, que va en aumento. Cuanto más se resistan a mejorar la calidad de la

democracia, combinando la representación con la participación, mayor será a la larga su pérdida de credibilidad y liderazgo.

Barcelona, sin ir más lejos

A mi entender, y hasta la fecha, ningún proceso de elaboración de las Agendas 21 Locales ha rebasado en nuestro país la fase de mero diagnóstico inicial, y de abertura de un diálogo puramente consultivo. Barcelona puede servirnos, una vez más, de laboratorio. Sin despreciar para nada lo que significa que una ciudad de esas dimensiones se haya adherido a la Carta de Aalborg; a la Declaración de Ámsterdam de «Ciudades para la Protección del Clima», y al compromiso de Heidelberg de reducir un 20% sus emisiones de efecto invernadero en el año 2005; sea cofundadora del Club Europeo de «Ciudades Libres de Coches», y haya rubricado la Carta de Derechos del Peatón; o se haya sumado al movimiento «Energie-Cités» para fomentar la eficiencia energética y el aprovechamiento de las energías renovables. Pero es obligado reconocer que una cosa es predicar, y otra dar trigo.

Pasar de las declaraciones a las decisiones, y conseguir que hablen los hechos, depende de la capacidad de protesta y de propuesta de los movimientos sociales, de la creatividad de las organizaciones sociales intermedia doras, y de la capacidad de innovación y diálogo de las autoridades municipales, sus equipos técnicos y sus asesores. Hasta el día de hoy la labor desarrollada por el Consejo de Medio Ambiente y Sostenibilidad de Barcelona —formado por un centenar de expertos, representantes vecinales y ecologistas, miembros de los sindicatos y las organizaciones patronales, empresas de servicios, colegios profesionales y universidades— ha sido una tarea voluntaria de carácter meramente consultivo: elaborar por consenso un primer borrador de Agenda 21 Local, que combina un diagnóstico de la situación con una serie de propuestas de actuación. En algunos casos (como la movilidad) son aún propuestas muy vagas o genéricas. En otros (como los consumos de energía y el agua, la reducción de gases de efecto invernadero, o la recuperación de residuos) resultan algo más concretas y comprometidas.

El Consejo ha trabajado durante tres años con el objetivo de llevar esa propuesta al Pleno Municipal. Pero aún están por abordar los pasos subsiguientes a la aprobación en el Pleno de ese primer documento. Sin un proceso participativo posterior, que desarrolle las recomendaciones de la Agenda 21 orientadas a convertir la sostenibilidad en un asunto ciudadano de primer orden, todas las buenas intenciones de dicho documento pueden acabar poniendo a prueba la sostenibilidad de las estanterías de los despachos municipales donde se acumula tanto papel. Y poca cosa más.

Por eso vale la pena divulgar y discutir la propuesta esbozada conjuntamente por las entidades ecologistas, vecinales y sindicales agrupadas en la plataforma cívica Barcelona Estalvia Energía (BEE). En síntesis su propuesta consiste en que el Pleno Municipal apruebe, juntamente con el diagnóstico y las primeras propuestas de acción de la Agenda 21, una memoria participativa que concrete los métodos, procesos y recursos necesarios para conseguir que el pacto ciudadano por la sostenibilidad arraigue en la vida cotidiana.

No es fácil hacer realidad un desarrollo participativo de la Agenda 21 en una ciudad de un millón y medio de habitantes. Sin embargo Barcelona también cuenta, como otras

ciudades mediterráneas, con un tejido asociativo y una vida de barrio que pueden actuar de nexos y espacios mediadores entre la ciudadanía y las instituciones locales. Partiendo de esos recursos, BEE propone una doble vía de participación —la «rueda de entidades» y la «rueda de los barrios»— que relacione de manera cíclica la aprobación por el pleno municipal de la Agenda 21 y los sucesivos planes de acción, con la elaboración y ejecución del Plan de Actuación Municipal (PAM) de cada nuevo equipo de gobierno.

Esquematisando, al inicio de cada mandato electoral habría una exposición pública de la Agenda 21 o el Plan de Acción ambiental correspondiente, con el período de alegaciones preceptivo, que partiría de los consensos alcanzados al final del mandato anterior. A continuación se desarrollarían en paralelo una rueda participativa de entidades, y una rueda participativa en los barrios, que culminarían en una audiencia pública de síntesis donde se fijarían los nuevos objetivos a alcanzar. Recogiendo los resultados de esa audiencia pública, el equipo de gobierno pasaría revista al PAM y efectuaría los ajustes políticos o presupuestarios necesarios para hacer posible la realización de los objetivos consensuados durante el tiempo restante del mandato electoral. Antes de la finalización de ese mandato, y el inicio de la siguiente campaña electoral, el consistorio convocaría otra audiencia pública de evaluación de resultados. Gane quien gane las próximas elecciones, debería elaborar su PAM y abrir la siguiente ronda participativa partiendo de esa evaluación previa.

La memoria participativa debería concretar los plazos y procedimientos de cada paso, y ofrecer a las entidades ciudadanas que deseen sumarse al proceso participativo la firma formal de un acuerdo de colaboración para hacer llegar realmente los compromisos de la Agenda 21 a las personas asociadas a cada entidad, y en cada barrio de la ciudad. Los convenios de colaboración pueden tener diversas vertientes: desde actuaciones específicas en el ámbito de la propia entidad, hasta el compromiso de hacer llegar una síntesis de objetivos y propuestas de la Agenda 21 a sus socios y socias, y convocar asambleas para debatirlos. Los convenios también podrían incluir el compromiso de involucrarse como entidad en el debate de la Agenda 21 en la rueda de los barrios. Por su parte el Ayuntamiento ofrecerá los recursos necesarios (materiales, subvención de los envíos postales o la edición de materiales específicos, remuneración de conferenciantes y animadores, etc.). La memoria participativa también debería establecer otras vías de difusión directa y educación ambiental (a través de los Distritos, la televisión local, los Institutos Municipales de Educación, Salud, Parques y Jardines, Paisaje Urbano, etc.), y otros canales de participación de ciudadanos a título individual (mediante páginas web y correo electrónico, oficinas de atención en los Distritos, etc.).

Para BEE la rueda de los barrios es fundamental para acercar de verdad la cultura de la sostenibilidad al vecindario. Debe dar lugar a la celebración de Audiencias Públicas o Plenos Municipales de Distrito abiertos, y a la puesta en marcha de Fóruns permanentes y Planes Comunitarios que concreten barrio a barrio las actuaciones y prioridades generales establecidas en la Agenda 21 de la ciudad. Cada distrito y cada Plan Comunitario para la Sostenibilidad deben poder desarrollar su propia memoria participativa, y sus propios métodos. Esa parte de la propuesta de BEE se inspira explícitamente en la experiencia en curso del Plan Comunitario de Trinitat Nova, en el Distrito de Nou Barris de Barcelona, que se expone en otra contribución a este anuario. Quien esto escribe ha tenido ocasión de comprobar personalmente cómo en Trinitat Nova, un barrio entero que padece aluminosis y tiene fecha de caducidad, la sostenibilidad se ha convertido en una idea invocada por gente trabajadora, amas de

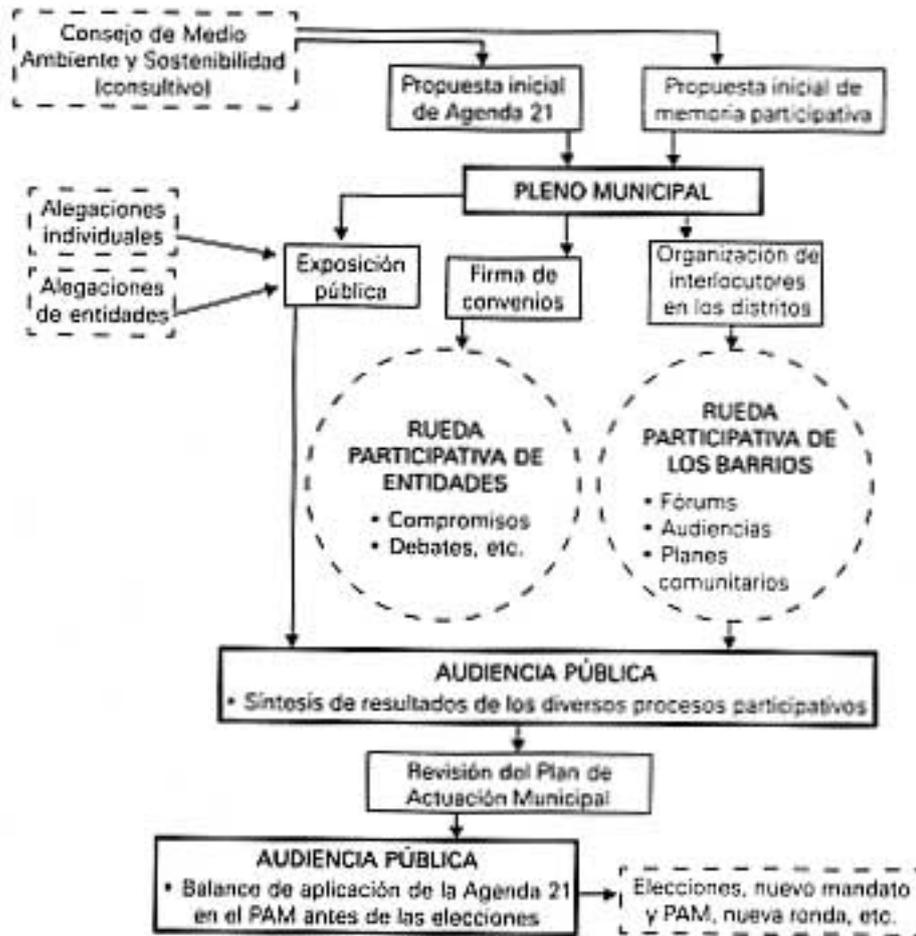
casa, jubilados, y muchas personas jóvenes entusiasmadas con la idea de participar en el diseño futuro de un barrio mejor.

El que tienen, y se les cae, no es sostenible. ¿Hay que esperar a que un barrio se caiga entero para poner en marcha un plan comunitario?^[5]

Lo importante es participar

Si es usted una persona que, como muchas otras, se siente perpleja ante tanta declaración de buenas intenciones ambientales que no se compadece con el deterioro ecológico a ojos vista. Si se siente sola e impotente por la desproporción entre la inmensidad de la tarea y la aparente falta de medios para llevarla a cabo. Si quiere echar una mano, pero no sabe cómo ni dónde. Y si, además, anda buscando un detector de verdades para separar la paja de quien hoy sólo predica con lavados de imagen, y el auténtico grano donde germina la sostenibilidad del mañana, no lo dude: la participación no engaña. De la calidad de la democracia depende, cada vez más, la calidad de vida. De todas las formas de vida, en todas sus dimensiones, y su propio futuro. Eso es la sostenibilidad.

Resumen del proceso participativo de la Agenda 21 en Barcelona propuesto por la plataforma cívica BEE



Bibliografía

PeterC. DIENELY Hans Harms (2000), Repensar la democracia. Los Núcleos de Intervención Participativa, Ediciones del Serbal, Barcelona.

Tarso Gemro y Ubiratan de Souza (2000), El Presupuesto Participativo: la experiencia de Porto Alegre, Ediciones del Serbal, Barcelona.

Nicola Hewitt (1998), Guía Europea para la Planificación de las Agendas 21 Locales. Cómo implicarse en un plan de acción ambiental a largo plazo hacia la sostenibilidad, ICLEI/Bakeaz, Bilbao.

Tomás R. Villasante (1995), Las democracias participativas, Ediciones HOAC, Madrid.

[1] Miembro de Acció Ecologista - Ecologistas en Acció.

[2] Inter national Council fbr Local EnvironmentalL Iniciatives, Eschholzstr. 86, D-79115 Friburgo (Alemania). Dirección electrónica: iclei@iclei.org. Página web: <http://www.iclei.org>.

[3] Según los datos del último número de la revista Sostenible, publicada por la red (nº 7, hivern 1999/ 2000, p. 2). Véase la página web: www.diba.es/xarxasost.

[4] A finales del 2000 el Consejo de Medio Ambiente y Sostenibilidad de Barcelona está discutiendo el diseño futuro de la participación ciudadana a partir de un estudio encargado a la Universidad Autónoma.