

DESAFÍOS E INCERTIDUMBRES EN TORNO A LA ORDENACIÓN SOSTENIBLE DEL TERRITORIO: UNA PERSPECTIVA EURO-LATINOAMERICANA

Fernando Manero Miguel

Departamento de Geografía y Ordenación del Territorio. Universidad de Valladolid
manero@fyl.uva.es

RESUMEN

La aplicación de los principios y estrategias asociados a la lógica del desarrollo sostenible constituye uno de los retos esenciales en la toma de decisiones con incidencia territorial. El reconocimiento de su importancia en el campo de las políticas públicas ha dado origen a la creación de un denso entramado de declaraciones, acuerdos y normas a diferentes escalas que se refleja en la adopción de procedimientos orientados a transformar la gestión de acuerdo con las demandas cualitativas de la sociedad a fin de lograr una ordenación territorialmente sostenible. De ahí la conveniencia de valorar la efectividad de este enfoque en la voluntad de transformación cualitativa de las estructuras territoriales de acuerdo con tales objetivos y con su capacidad para corregir las disfunciones a que habitualmente se enfrenta su puesta en práctica, como lo pone de manifiesto el análisis comparado de las tendencias observadas en la Unión Europea y América Latina.

Palabras clave: Ordenación del territorio, políticas públicas, desarrollo sostenible, gobernanza, Unión Europea, América Latina.

ABSTRACT

The application of the principles and strategies associated with the logic of sustainable development is one of the key challenges in making decisions with territorial impact. The recognition of its importance in the public policy has led to the creation of a dense network of statements, agreements and rules at different scales is reflected in the adoption of procedures

Fecha de recepción: septiembre 2012.

Fecha de aceptación: septiembre 2013.

designed to transform the management in accordance with the qualitative demands of society in order to achieve sustainable territorial planning. Hence the desirability of assessing the effectiveness of this approach in the will of qualitative transformation of territorial structures according to these objectives and their ability to correct the dysfunctions that usually faces its implementation, as evidenced by the comparative analysis of trends in the European Union and Latin America.

Key words: Land Use Planning, Public Policy, Sustainable Development, Gouvernance, European Union, Latin America.

INTRODUCCIÓN

Las significativas transformaciones observadas en la práctica de la Ordenación del Territorio –entendida como concepto integrador de las políticas públicas concebidas para dar sentido y respuesta territorializados a los problemas, tensiones y conflictos que afectan a las dinámicas socio-económicas y ambientales– obliga a plantearlo no como una noción inmutable sino abierta a la renovación de enfoques y paradigmas consecuente con la modificación del contexto en que se inscriben y de las sensibilidades propias del entorno en el que sus medidas se llevan a cabo. Precisamente porque se trata de defender su utilidad para generar «capacidades de reflexión excepcionales por la fuerza dialéctica que extrae de las contradicciones de nuestra sociedad» (Neméry, 1994: 16), queda justificada la necesidad de valorar el significado de los debates que han hecho de la ordenación territorial una cuestión permanentemente proclive a la controversia, lo que permite alumbrar ideas, planteamientos y metodologías que a su vez repercuten en la formación y en las actitudes de la opinión pública al tiempo que someten a revisión las estrategias y la toma de decisiones por parte de los órganos de poder en coherencia con la renovación de los paradigmas a que se enfrentan los mecanismos de gobierno y gestión del territorio en su evolución temporal.

Especial importancia reviste en nuestros días la interpretación de las tendencias observadas en el despliegue de las políticas territoriales que, amparadas en los principios programáticos y estratégicos del llamado «desarrollo sostenible» o duradero, revisten entidad explícita en los planes y programas de actuación preconizados por las administraciones públicas empeñadas en la aplicación de estos principios en sus respectivos ámbitos de competencia. Y es que de su correcta imbricación con el territorio –pues no en vano cuanto tiene que ver con el desarrollo afecta a la propia ordenación territorial– depende el que esta noción supere el carácter testimonial, evanescente o de buenas intenciones con que a menudo se presenta para adquirir esa connotación operativa y de referencia aplicada que aporta la constatación de que es precisamente a través de él como es posible alcanzar una materialización plausible de las relaciones transversales –«democráticamente construidas» (Theys, 2002)– entre la dimensión social, económica y ecológica sobre las que se fundamenta el desarrollo sostenible. He ahí un compromiso intelectual ante el que no puede permanecer indiferente la Geografía (Toro, 2007; Brunel, 2012), máxime si se tiene en cuenta su condición de disciplina orientada al análisis e interpretación de las lógicas que modelan el espacio, transforman el territorio y construyen el paisaje, concebido todo ello como expresión de un soporte científico en el que fundamentar con el rigor y el espíritu crítico necesarios la toma de decisiones afines a

criterios sensibles con la defensa de la calidad del entorno socio-económico y territorial en el que se aplican. Nos encontramos sin duda ante uno de los temas cruciales de nuestro tiempo, un verdadero reto intelectual y metodológico para nuestra disciplina. De ahí la necesidad de contribuir a un debate interdisciplinar tan necesario como abierto (Laganier *et al.* 2002; Levy, 2008; Feria *et al.* 2009).

Para lograr una mejor aproximación al conocimiento de las repercusiones que de este enfoque se derivan, parece pertinente centrar la reflexión sobre dos aspectos esenciales, que la perspectiva teórica, empírica y temporal disponible permite valorar con suficiente conocimiento de causa y que revelan tanto el alcance de la dimensión territorializada que pudiera cristalizar en una visión operativamente sostenible del desarrollo como el que, en medio de un balance inevitable de luces y sombras, corresponde desempeñar a las medidas adoptadas con este fin sobre la base de unos instrumentos e indicadores específicamente orientados a su cumplimiento efectivo.

– De un lado, y asumiendo que se trata de una cuestión controvertida y sujeta a percepciones diversas, conviene remitirse al hecho de que desde los años noventa del siglo XX se asiste a la pretensión explícita de una ordenación del territorio acomodada a los criterios inherentes a la sostenibilidad. Se trata de un enfoque que, surgido inicialmente desde el campo científico, tiende a ser aceptado –e interiorizado– en los diferentes niveles del poder y por parte de un sector creciente de la sociedad como una opción ineludible, como una gran «ambición transformadora» (Rumpala, 2011:119), que se traduce en un prolijo elenco de declaraciones y reglamentaciones de muy diversa entidad con todo lo que ello significa tanto a la hora de identificar las premisas y los objetivos que las inspiran como en la delimitación de los niveles de compromiso asumidos por los órganos de poder y los diversos actores implicados en la toma de decisiones, como corresponde a la lógica de un panorama favorecedor de la convergencia global de las políticas públicas con impacto en el territorio. Conviene, pues, apuntar en qué términos y con qué diligencia se plantea el tránsito desde un enfoque meramente teórico a una visión operativa, funcional, inmersa en la estructura del sistema regulador, con voluntad de plasmación en el espacio y de perdurabilidad en el tiempo, cuando se trata de avanzar en el afianzamiento de un objetivo considerado incluso como un marco moral (Navarro, 2011) o como la «utopía ética» del siglo XXI (Kothary, 1998:280).

– Y, de otro, justo es hacer hincapié al mismo tiempo en la importancia adquirida por los mecanismos de gestión que derivan, directa o indirectamente, de este abundante y complejo soporte institucional. Un complejo organigrama de actuación emerge para cristalizar en la aparición de reglas de funcionamiento acordes con el cumplimiento de los objetivos a los que se encuentran abocadas. Pese a su complejidad y heterogeneidad no es posible disociarlos entre sí, ya que se encuentran en la misma base explicativa de los procesos observados, del nivel de efectividad de las actuaciones acometidas y de la capacidad para solucionar los problemas a los que siempre ha de enfrentarse la ordenación sostenible del territorio, entre otras razones porque permanentemente pone a prueba la calidad de las prácticas realizadas y de los instrumentos que regulan el ejercicio eficaz y coherente de la decisión.

Completar el análisis de estos fundamentos con la valoración de lo que sucede en una realidad territorial en continua metamorfosis constituye un ejercicio intelectual necesario cuando se trata de encontrar una justificación convincente al panorama de ambivalencias

y contradicciones de que adolece la aplicación de los principios de la sostenibilidad en un marco tan propenso al conflicto de intereses, a la contradicción de perspectivas y a la revisión de prioridades estratégicas como sin duda lo es la ordenación del territorio.

Ahora bien, para captar mejor el sentido de estas tendencias la experiencia comparada siempre resulta aleccionadora, ya que ayuda a interpretar los matices y contrastes observados en escenarios de actuación diferentes a la par que facilita la comprensión de las analogías que asimismo entre ellos se producen. Dada la importancia de los vínculos históricos, políticos, culturales y geoestratégicos que los enlazan no es cuestionable el interés que, como aproximación al tema, posee el conocimiento de las directrices que en este sentido han marcado la trayectoria de las políticas territoriales emprendidas en la Unión Europea y en Latinoamérica. Pues, más allá de las relaciones que a lo largo del tiempo han engarzado ambos escenarios y de los argumentos que abundan a favor de fortalecer el diálogo como garantía para avanzar en un tema de dimensión global (Pearce *et al.*, 1990; Griffon et Hourcade, 2002:41), existen también factores que ilustran sobre la pertinencia de su consideración conjunta: no sólo los fenómenos y comportamientos que en ellos tienen lugar son abordados a escalas supraestatales, fraguadas, pese a sus ostensibles diferencias y ritmos, por procesos de integración regional con arraigo en el tiempo, sino, lo que también es importante, se distinguen por ser dentro de las grandes regiones del mundo aquéllas en las que, dotadas de dicha dimensión de escala, más claramente se plantean –tanto en su vertiente teórica como práctica– las cuestiones relativas a los nuevos enfoques aplicados a la ordenación y gobierno del territorio, que precisamente operan como poderoso argumento catalizador de la articulación funcional y estratégica en sus respectivos ámbitos regionales.

I. HACIA UNA ORDENACIÓN SOSTENIBLE DEL TERRITORIO: ENTRE LA SENSIBILIZACIÓN GLOBAL Y LA VOLUNTAD POLÍTICA

La fuerte resonancia alcanzada por el concepto de desarrollo sostenible ha ido acompañada por un intenso debate centrado no tanto en aspectos relativos a su definición teórica como a la trascendencia de su aplicación práctica, pues no es tanto su solidez formal lo que está sometido a controversia como el significado de su incidencia en el espacio, por más que ésta dependa en buena medida de lo que realmente se entienda por sostenibilidad del desarrollo, ante la conveniencia de proporcionar concreción a un enfoque no exento de vaguedad –de «nomadismo» lo califica Clément (2006)– tanto en sus planteamientos interpretativos como aplicados. Objetivo, por lo demás, necesario debido a la ambiciosa pretensión que lo anima como fundamento de políticas capaces de conciliar la eficacia económica y la equidad social con una proyección territorial y ecológicamente tolerable.

Con todo, ratificado como uno de los grandes paradigmas de nuestro tiempo, y progresivamente institucionalizado en el discurso político, está claro que el reconocimiento de la importancia de su aplicación y de las incógnitas que plantea es consecuente a la necesidad de imprimir –científica y políticamente– un salto cualitativo en la trayectoria de un proceso de sensibilización gradual que hunde sus raíces en los años cincuenta del siglo XX (Informe de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza) para alumbrar un fuerte impulso en los setenta (Club de Roma, Conferencia de Estocolmo) y consolidarse en la última década tras la publicación del Informe de la Comisión Brundtland (1987), que

precisa las connotaciones de un término que ha de adquirir poderosa carta de naturaleza, a la par que extraordinaria resonancia mediática y política, en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Rio de Janeiro, 1992). Será entonces cuando definitivamente se consolide –a través del compromiso establecido en la Agenda 21, documento de referencia básico para el desarrollo sostenible– como uno de los baluartes esenciales en los que ha de apoyarse la sensibilidad internacional hacia los problemas a que se enfrenta un mundo afectado por serios riesgos y crisis ambientales hasta el punto de que puede afirmarse que a raíz de este evento tendrá lugar una reorientación significativa en el modo de entender las relaciones entre las sociedades y los territorios. No en vano se trata de un proceso estrechamente ligado al impacto que ejerce la intensa evolución experimentada por el conocimiento ambiental, determinante de una «nueva racionalidad teórica, de la que emergen nuevas estrategias conceptuales para la comprensión y construcción de un mundo sostenible» (Leff, 2004:60).

Ahora bien, más allá de las posiciones polémicas que en torno a él se suscitan, es preciso señalar que su asimilación por parte de la esfera política ha propiciado el hecho de que aparezca asumido, al menos formalmente, como una de las ideas centrales en el conjunto de las líneas de actuación gubernamental hasta impregnar una parte sustancial del sentido otorgado a la acción pública, hasta el punto de convertirse en un argumento a favor de un nuevo modo de entender las relaciones y las responsabilidades a escala planetaria (Pearce, 1990). De ahí deriva ese carácter globalizador de los programas planteados desde escenarios diferentes que, por encima de la distancia, de los contrastes estructurales y de las particularidades respectivas, aceptan un compromiso común con la consiguiente voluntad de puesta en práctica de los instrumentos, reguladores y técnicos, formulados con este fin. Una manifestación clara de esta postura a favor de incorporar la dimensión del desarrollo sostenible en sus ámbitos de gestión del territorio y de sus recursos la ofrecen la Unión Europea y América Latina, cuya consideración pone de relieve una concordancia de objetivos y estrategias en modo alguno indiferentes a los múltiples vínculos fraguados entre ambas regiones en el marco de los flujos de información, asesoramiento, cooperación pluridimensional e intercambio de experiencias que tienen lugar al compás del proceso de construcción del espacio integrado tras la adhesión de España y Portugal a las Comunidades europeas a mediados de los ochenta (Del Arenal, 1997:30; Colomer, 2007; Escribano, 2007; Manero, 2012).

En el caso de la Unión Europea, como estructura suprastatal y foco de origen de las disposiciones reglamentarias de obligada transposición a la normativa de los Estados que la integran, los hitos esenciales vendrán marcados por el impulso que, tras el Acta Única (1986), y coincidiendo en el tiempo con la defensa del principio de cohesión económica y social, se reconoce de manera explícita a la cuestión ambiental dentro de las políticas comunes y posteriormente reafirmado en el Tratado de Maastricht (1992), aunque será en los Arts. 1 y 2 del de Ámsterdam (1999) cuando se reconozca el desarrollo sostenible como un objetivo esencial de la Unión y se asume el compromiso, encomendado a la Comisión, de elaborar una propuesta de estrategia a largo plazo mediante la armonización de las políticas encaminadas en esa dirección. Son pasos previos que irán sentando las bases de un complejo entramado regulador a la par que alientan un proceso reflexivo muy intenso, con la mirada puesta en conseguir una delimitación clara de las directrices que han de inspirar hacia el futuro un modelo de ordenación territorial congruente con los principios y la lógica del

desarrollo sostenible, sobre la base de la experiencia previamente acumulada así como de las lecciones y de las aportaciones metodológicas de ella extraídas.

La aprobación por el Consejo Europeo de Potsdam (1999) de la Estrategia Territorial Europea (ETE) marca un hito clave en el proceso de formalización de los objetivos que dan verdadera consistencia a la pretensión de lograr, y con visión a largo plazo, una imbricación fecunda entre ordenación del territorio y desarrollo sostenible¹, plenamente inscrito en la política de cohesión económica, social y territorial contemplada en el artículo 158 del Tratado Constitucional, posteriormente ratificado en el Art. 174 del Tratado de Funcionamiento. La posibilidad de que este engarce no fuera meramente testimonial sino que cobrase una plasmación territorialmente efectiva conduce a la delimitación de tres líneas de actuación con las que se trata de imprimir un rumbo renovado en las lógicas de intervención pública sobre el territorio basadas fundamentalmente en la defensa de los principios de equilibrio, justicia espacial y salvaguarda de los valores patrimoniales.

La referencia explícita –como sus principales objetivos y opciones recomendables– a la necesidad de fortalecer el funcionamiento de un sistema urbano policéntrico y equilibrado, en el que se asigne un papel relevante a la nueva configuración de las relaciones entre el campo y la ciudad; de favorecer un acceso equivalente a las infraestructuras y al saber; y de fomentar una gestión prudente del patrimonio natural y cultural representan sendas estrategias coherentes con los objetivos señalados y, por ello mismo, llamadas a ocupar una posición central en el contexto de las directrices promovidas para el conjunto del espacio integrado, partiendo de la necesidad de supeditar las decisiones de carácter sectorial a una visión territorializada de sus impactos y a la mejora de los mecanismos de cooperación desplegados entre las diferentes escalas. No sorprende, por tanto, su consideración como «el documento de referencia para el conjunto de políticas y de actores implicados en la ordenación del territorio a nivel europeo» (Farinós, 2006: 51).

Dentro de ese clima de respaldo a propuestas de intervención en el territorio con criterios de sostenibilidad cobra pleno sentido el Convenio Europeo del Paisaje, promovido por el Consejo de Europa y ratificado en 2000, y en el que se preconiza la integración del paisaje en la política de ordenación del territorio en congruencia con las medidas contempladas en el Capítulo II y con «la preocupación por alcanzar un desarrollo sostenible», tal y como subraya el propio preámbulo. Por su parte, mención especial merece el acuerdo adoptado por la Comisión Europea el 15 de mayo de 2001 relativo a la adopción de una estrategia a favor del desarrollo sostenible, que sería aprobada por el Consejo de Goteborg, integrada por siete objetivos con implicaciones decisivas desde el punto de vista socio-económico y territorial²,

1 Pues, como el propio documento señala, «es la expresión de la voluntad de los Estados miembros, en cooperación con la Comisión Europea, preservar la diversidad a medida que la integración europea progresa y de alcanzar un desarrollo más equilibrado y duradero en la Unión Europea» (cit. por Haumont, 2007: 45).

2 1. Hacer frente al cambio climático y sus efectos, potenciando las energías limpias. 2. Acomodar la política de transportes a las exigencias ambientales y de la salud, reduciendo sus niveles de contaminación y de consumo energético; 3. Promover modos de producción y consumo más sostenibles, incrementando la difusión de las innovaciones ambientales y de las tecnologías ecológicas; 4. impulsar la gestión sostenible de los recursos naturales, evitando la sobreexplotación, reduciendo la disminución de la biodiversidad y fomentando las técnicas de reciclaje y reutilización; 5. reducir los riesgos para la salud pública mediante políticas de seguridad de la calidad alimentaria; 6. luchar contra la exclusión social, procurando favorecer el envejecimiento activo de la población, la viabilidad de los sistemas de protección social y el desarrollo de las políticas de igualdad; 7. contribuir a la lucha contra la pobreza

que posteriormente serán ratificados y enriquecidos en el interesante documentado remitido en 2002 por la Comisión al Parlamento, al Consejo, al Comité económico y social y al Comité de las Regiones –posteriormente revisado como «plataformas para la acción» a partir de 2006 y en las sucesivas ediciones de la Estrategia Europea de Desarrollo Sostenible (EU SDS)– donde se aboga por «un partenariado mundial a favor de un desarrollo sostenible», incorporando principios directores que contribuyen a enriquecer teórica, metodológica y empíricamente las connotaciones del propio concepto³. Bajo estas mismas coordenadas es necesario hacer referencia a la postura adoptada en este mismo sentido por el Consejo de Europa, algunas de cuyas manifestaciones más relevantes están representadas por el Convenio Europeo del Paisaje, la Declaración de Ljubljana (2003) sobre la dimensión territorial del desarrollo sostenible, o la de Lisboa (2006) sobre la construcción de «redes para el desarrollo territorial sostenible en el continente europeo».

Coincidente en el tiempo es posible apreciar en América Latina la emergencia de una sensibilidad análoga, planteada sobre la base de las actuaciones estatales que, pese a la ausencia de una entidad supraestatal vertebradora como en el caso anterior, no impide apreciar rasgos y tendencias susceptibles de una interpretación global, aplicable al conjunto de la Región. A ello contribuye decisivamente el impacto provocado por la Cumbre de la Tierra (1992), responsable de una toma de conciencia bastante generalizada que lleva a incorporar la noción de desarrollo sostenible en los mensajes gubernamentales para plasmarse en numerosos documentos, declaraciones y programas de actuación a lo largo de la última década del siglo XX (Dumoulin, 2005:72). No hay que ignorar, empero, que este movimiento incide sobre un contexto en el que con anterioridad, y al margen de sus insuficientes resultados, ya se percibían manifestaciones muy notorias a favor de la puesta en práctica de normas con voluntad ordenancista en las que no estaban ausentes los planteamientos asociados a la defensa de una nueva cultura ecológica, al encontrarse fundamentalmente identificada con la toma en consideración de las preocupaciones ambientales y motivada por la necesidad de otorgar la atención merecida a aspectos de alcance territorial que habían quedado postergados por los modelos desarrollistas hasta entonces imperantes (Massiris, 2008b: 55).

A ello responde seguramente la importante iniciativa adoptada por Venezuela, país pionero en este sentido al promulgar en 1976 la Ley Orgánica del Ambiente; por Cuba (Ley Protección del Medio Ambiente y del Uso Racional de los Recursos Naturales, 1981); por Guatemala (Ley de Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente, 1986); o por México que en 1988 procede a la aprobación de la Ley General de Equilibrio Ecológico y de Protección del Medio Ambiente, que años más tarde llevaría a incorporar en la legislación mexicana el término de Ordenamiento Ecológico del Territorio, con el que se «unifica el criterio de lo que es dicha política pública, creada para obtener el Desarrollo Sustentable» (López y Mendoza, 2003:105), sin olvidar el significado que al tiempo posee la creación en Chile de la Comisión Nacional del Medio Ambiente (1990) o, en México, la Secretaría de Medio

mediante los instrumentos de ayuda orientados a este fin reforzando los criterios de calidad y coherencia con que han de ser aplicados en un contexto tendente a la mejora de la gobernanza internacional.

3 Entre ellos cabría subrayar algunos de especial relevancia operativa, como es el caso de los que aluden a la coherencia e integración de las políticas, la participación de los ciudadanos, de las empresas y de los agentes sociales, la explotación de los mejores conocimientos disponibles y la puesta en práctica del principio de precaución y de responsabilidad en la gestión de los impactos.

Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (1994), que años después cristalizaría en la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), con estructura y objetivos más acordes con la pretensión de «impulsar la protección, restauración y conservación de los ecosistemas y recursos naturales y bienes y servicios ambientales de México, con el fin de propiciar su aprovechamiento y desarrollo sustentable». De hecho, y al tiempo que se aprecian localmente numerosos ejemplos de la atención prestada a la protección específica de lugares y elementos ecológicamente valiosos (en Ecuador, Costa Rica, Guatemala, Argentina o México), no deja de ser llamativa la atención que, tras la Cumbre de Río, varios Estados otorgan a la dimensión ambiental en sus respectivas figuras jurídicas e institucionales relacionadas con la gestión del territorio, como es el caso, entre otros, de Nicaragua (Esquema de Ordenamiento Ambiental del Territorio, 1992); de Honduras (1993); de Panamá (Ley General del Ambiente, 1998); de El Salvador (Ley de Medio Ambiente, 1998); o de Ecuador (Ley de Gestión Ambiental, 1999).

No cabe duda que en este proceso no carece de importancia el respaldo ofrecido por los programas auspiciados por el Banco Interamericano de Desarrollo que en la década de los noventa indujeron a la adopción de medidas por parte de los Estados aprovechando los préstamos otorgados específicamente con este fin (proyectos de desarrollo sostenible, de evaluación de impacto ambiental, control de la contaminación...) sin olvidar tampoco las aportaciones asociadas a los programas de cooperación que encontraron acomodo en el marco de la asociación estratégica birregional fraguada entre Latinoamérica y la Unión Europea, con todo lo que ello ha representado de cara a la incorporación de un enfoque renovado en el modo de entender los vínculos interregionales, en los que los compromisos relativos a la cuestión ambiental ocupan una posición preeminente (Sanahuja, 2008:102; Manero, 2012:345). No es, finalmente, ocioso sumar a todo ello la postura favorablemente mostrada por la mayoría de los Estados a favor de la ratificación de los acuerdos internacionales sobre la protección de los recursos naturales, así como del Protocolo de Kyoto, de la Declaración de Santa Cruz +10, impulsada en 2006 por la Organización de Estados Americanos para ratificar «el compromiso de avanzar hacia los objetivos del desarrollo sostenible - y la Declaración de Cancún sobre la salvaguarda de la biodiversidad o el alcance potencial inicialmente otorgado a la firma en Quito (2006) de los llamados Principios de Ecuador por parte de diversas instituciones financieras (*Equator Principles Financial Institutions*), entre los que cabría destacar el que específicamente alude a la Evaluación Socio-Ambiental, en virtud de la cual habrá de aplicarse a cada proyecto por parte del prestatario un proceso de evaluación socio-ambiental para analizar con el rigor necesario los impactos y riesgos que pudiera conllevar.

Simultáneamente, la década de los noventa y, con particular intensidad, en la primera década del siglo XXI tiene lugar en Latinoamérica un importante salto cualitativo hacia la Ordenación del Territorio, progresivamente acompañada con la connotación de «sostenible», que llega a convertirse en un epíteto recurrente. Término que también será empleado en las políticas urbanas, coincidiendo con su reorientación en la misma línea aplicada a las políticas territoriales, con todo lo que ello implica desde la perspectiva de los cambios experimentados en los gobiernos locales y en la modificación de los organigramas municipales, al compás de las reformas administrativas –descentralización, reconocimiento del principio de la autonomía local (Caracas, 1990; San Salvador, 2008)– llevadas a cabo (Manero y Pastor, 2003; Dureau *et al.*, 2006: 329). Si cuando comienza la centuria, y comparativamente con el estado

de la cuestión en Europa, este proceso se encuentra aún en sus albores, los pasos dados en tal dirección se muestran irreversibles a tenor del balance registrado apenas diez años después, en virtud de la postura relativamente generalizada por parte de los Estados a favor de considerar la ordenación territorial como un instrumento idóneo para corregir o, en todo caso, afrontar los problemas y situaciones de riesgos estructurales de la región⁴. Basta analizar los propósitos y los contenidos del arsenal normativo aprobado en esa época para percatarse de que se asiste en América Latina a un momento histórico en el que la Ordenación del Territorio - sincrónica con un amplio elenco de figuras de carácter estratégico y/o con fines de salvaguarda ambiental, algunas de ellas readaptadas al nuevo contexto - cobra vigorosa carta de naturaleza tanto en la urdimbre legislativa como en la trama de vínculos construidos entre los diferentes eslabones del poder y la sociedad.

II. COORDINACIÓN DE ESTRATEGIAS, NUEVOS MODELOS DE GESTIÓN Y CAMBIOS EN LAS RELACIONES ENTRE CONOCIMIENTO, PODER, SOCIEDAD Y TERRITORIO

Si el proceso de sensibilización señalado se manifiesta en los documentos –jurídicos o declarativos– que tratan de dar coherencia y opciones consistentes de futuro a las preocupaciones suscitadas por la necesidad de impulsar un modelo diferente de desarrollo, con su consiguiente plasmación espacial, es obvio que su puesta en práctica no podría entenderse al margen de un cambio significativo en los procedimientos de análisis y de gestión utilizadas en el tratamiento del sistema de relaciones que articulan la sociedad, la economía y el ambiente del mismo modo que su repercusión parece plausible en la modificación de las pautas que orientan las actitudes y el comportamiento de la sociedad en su relación con el territorio y las formas de gobierno que sobre él se ejercen.

Sujetos a objetivos coincidentes y promovidos bajo las premisas de un entorno de clara incitación a actuar en esta línea, instrumentos de diversa naturaleza, estructura y nivel de eficacia han hecho acto de presencia en el panorama internacional al compás de la resonancia alcanzada por la noción de sostenibilidad y del interés por consolidarla como una idea fuerza desde el punto de vista operativo. Aunque comprenden un amplio abanico de actuaciones, la alusión a algunas de ellas permite, por el significado que poseen, ilustrar el alcance y la intención con los que aparecen contemplados. Desde una perspectiva global, y dada la importante proyección territorial que presentan en los dos escenarios considerados, es justo resaltar el papel asignado a las Agendas 21 Locales, que emanan de la voluntad expresada en el capítulo 28 de la Cumbre de Río, donde se hace un llamamiento explícito a las administraciones públicas para proceder a la elaboración de documentos estratégicos centrados en la determinación de directrices asociadas a la consecución de un modelo de desarrollo

4 Ángel Massiris los identifica con cinco aspectos que, no por bien conocidos, conviene destacar como factores decisivos en el entendimiento de una realidad compleja y estructuralmente problemática como es la latinoamericana, ante la cual resultaba indispensable la voluntad política de robustecer la cultura y la práctica de la ordenación territorial. Se trata, a saber, de «la profundización de la brecha entre ricos y pobres»; de «la incapacidad de las fuerzas del mercado para impulsar un desarrollo territorial o regional justo y equilibrado»; de «la demanda creciente de la sociedad por una mayor participación en la gestión del desarrollo»; de «el propósito de alcanzar la sostenibilidad ambiental del desarrollo para garantizar la disponibilidad futura de recursos naturales»; y de «la necesidad de reducir los riesgos de catástrofes por fenómenos naturales o sociales» (Massiris, 2008 a: 2 y 3).

sostenible (Monteagudo, 2003:146 y ss.). Dentro de la escala decisonal se ratifica ante todo el protagonismo que corresponde desempeñar a los niveles locales a la hora de poner en práctica los procedimientos que hagan posible concretar los objetivos de la Agenda ya que, como «el más cercano a los ciudadanos el gobierno local juega un papel muy importante educando, movilizándolo y respondiendo al público para promover el desarrollo sostenible» (Cap. 28.1), lo que convierte a la gestión llevada a cabo en este escalón de la trama administrativa en «el instrumento esencial para hacer posible un desarrollo económico compatible con la conservación ambiental a escala local» (García Gómez, 2003:47).

En cualquier caso, el énfasis realizado sobre la importancia reconocida en este aspecto a los municipios no hace sino refrendar la tendencia hacia una nueva representación de los territorios que, apoyados en las posibilidades inherentes a lo local y a la calidad de sus propios instrumentos de gestión, planificación, participación ciudadana y concertación multia-gentes, afianzan su capacidad para lograr que la inserción que les corresponde en el contexto de la economía global vaya acompañada de resultados fehacientes, concretos y espacialmente transferibles en el campo, más difuso de otro modo, de la ordenación sostenible del territorio, al tiempo que aportan al desarrollo sostenible una legitimación democrática que no se alcanza en niveles decisonales de mayor amplitud.

En este panorama, la valoración de las iniciativas emprendidas en el espacio comunitario europeo resulta elocuente cuando se contempla la labor realizada por organismos concebidos con la intención de aportar valiosas contribuciones al tratamiento de las cuestiones territoriales pretendidamente acordes con el enfoque que nos ocupa. Tal es, en efecto, la finalidad que inspira la creación el Observatorio en Red para la Ordenación del Territorio Europeo (*European Spatial Planning Observation Network, ESPON*), destinado a facilitar el desarrollo de los objetivos previstos en la Estrategia Territorial Europea –de hecho ambos proyectos siempre han estado interrelacionados en el tiempo– y cuya labor esencial ha consistido en favorecer, mediante la investigación y el establecimiento de criterios e indicadores homologables y fiables (susceptibles de facilitar tipologías precisas desde el punto de vista regional y urbano), la elaboración de políticas públicas comunitarias acordes con los objetivos de la cohesión territorial y el desarrollo «armonioso» del territorio europeo⁵. Y en este empeño por incorporar al acervo cultural ideas y criterios defensores de elementos representativos de la complejidad territorial no hay que hacer caso omiso de lo que significa la aprobación en 2000 por el Consejo de Europa del Convenio Europeo del Paisaje (2000), cuya ratificación a nivel estatal implica un gran salto cualitativo tanto desde el punto de vista de la legislación como en el enriquecimiento del debate social y cultural.

Entre tanto, los Estados también se hacen eco de este tipo de planteamientos que cobran, al fin, entidad explícita en organismos de sólida relevancia técnica. Por mencionar algunos ejemplos elocuentes, baste mencionar en este sentido lo que ha significado en España el Observatorio de la Sostenibilidad (OSE), que vio la luz en 2005 como resultado

5 De forma precisa lo señala el propio Observatorio al reiterar los objetivos que inspiran el Programa ESPON 2013: «Apoyar políticas de desarrollo en relación con el objetivo de la cohesión territorial y desarrollo armonioso del territorio europeo mediante (1) el suministro de una información comparable, evidente, análisis y escenarios sobre las dinámicas territoriales y (2) la puesta en evidencia del capital territorial y el potencial de desarrollo de las regiones y territorios con mayor amplitud que contribuyan a la competitividad, la cooperación territorial y el desarrollo sostenible y equilibrado en Europa».

de un convenio de colaboración suscrito por el Ministerio de Medio Ambiente, la Fundación Biodiversidad y la Fundación General de la Universidad de Alcalá de Henares. A través de la Unidad Técnica –configurado como un prestigioso centro de investigación–, de las plataformas de comunicación y de los informes, efectuados sobre temas específicos o dados a conocer anualmente sobre el estado de la sostenibilidad en España, la OSE constituye un poderoso centro de referencia científica y práctica sobre el tema, que opera asimismo como un núcleo vertebrador para el desarrollo de la investigación al amparo de las posibilidades existentes en el amplio elenco de organismos (universidades, administraciones públicas, fundaciones, ONGs) interesados en favorecer avances en pro de la sostenibilidad del desarrollo y su impacto territorial. Sin embargo, y pese a la admirable labor llevada a cabo por el OSE, el organismo fue clausurado el 31 de mayo de 2013, debido a la no renovación del compromiso de financiación contraído por el gobierno español, poniendo fin así a una de las iniciativas más encomiables desde el punto de vista de sus objetivos al tiempo que necesarias en un país afectado por graves comportamientos en la ordenación de su territorio.

De notoria proyección puede calificarse también, la trayectoria desplegada en Francia tras la promulgación de la Ley Grenelle (2007) que da lugar a la formación de una de las estructuras más importantes –la *Grenelle Environnement*– de cuantas se han creado en la Unión Europea a favor del desarrollo sostenible. La aprobación tres años más tarde del *Comité national du développement durable et du Grenelle Environnement* (CNDDGE) contribuyó a reafirmar la solidez oficial de una estructura organizada en función de seis grandes áreas temáticas, que operan como sendos grupos de trabajo⁶, y en la que se integran el Gobierno central, los representantes del poder legislativo, los empresarios, los sindicatos, las asociaciones y las fundaciones dedicadas a los problemas de carácter ambiental.

En el ámbito latinoamericano se asiste igualmente a la configuración de una estructura planteada con el fin de servir de apoyo a las políticas públicas relacionadas con la gestión ambiental y la ordenación del territorio o, en cualquier caso, de garantizar que su funcionamiento se acomode a los objetivos contemplados en las normas. Baste recordar en este sentido la labor realizada, entre otros organismos concebidos *ad hoc* a partir de la iniciativa estatal, por CONAMA en Chile, por SEMARNAT en México, ya mencionados, por el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) en Ecuador, por la Secretaría de Planificación, Coordinación y Presupuesto (SECPPLAN) en Honduras o por el Consejo General de Planificación y Ordenamiento Territorial (COFEPLAN) en Argentina. Al propio tiempo, y como reflejo de una postura favorable al aprovechamiento de relaciones con otros países del área, hacen acto de presencia otras modalidades organizativas, que basan precisamente su razón de ser en su condición de espacios de encuentro susceptibles de dar cabida y ofrecer soluciones a intereses compartidos (Ocampo y Martín, 2003: 288 y ss). Si gran resonancia tuvo en su momento la creación de la Comisión especial del Medio Ambiente sobre la Amazonia (1989) o la elaboración del *Plano Amazô-*

6 Son los siguientes: lucha contra el cambio climático y racionalización de la demanda de energía; defensa de la biodiversidad, de los recursos naturales y de los espacios protegidos; creación de entornos saludables; adopción de modos de producción y consumo sostenibles; construcción de una democracia ecológica; promoción de modos de desarrollo ecológicos susceptibles de favorecer el empleo y la competitividad.

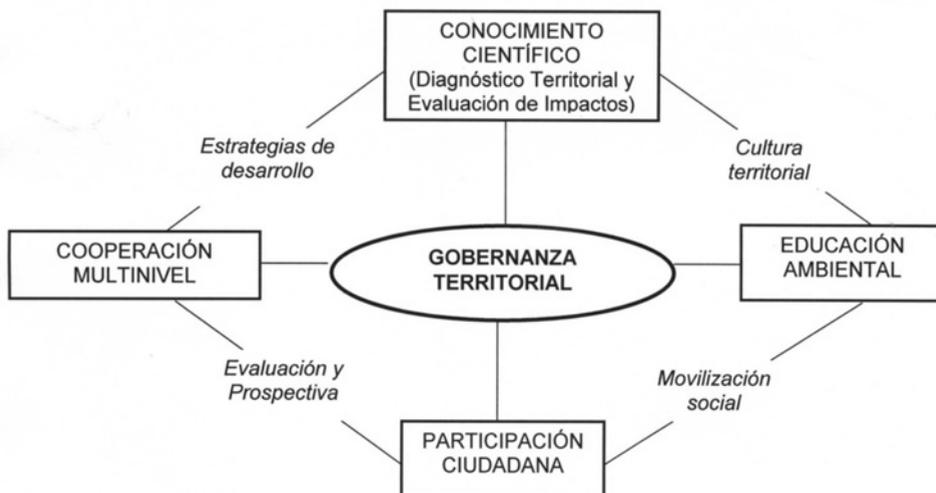
nia Sustentável, elaborado en 2003 y sometido a debate público al año siguiente (Becker, 2004: 140 y ss.), conviene recordar también la creación de la Alianza para el Desarrollo Sostenible de América Central (1994), una iniciativa surgida al amparo de los efectos de la Cumbre de Río, y cuyas directrices son ejecutadas por la Comisión Centroamericana de Medio Ambiente y Desarrollo, responsable de llevar a cabo los objetivos del Plan Ambiental de la Región Centroamericana (Managua, 2005). Con esta orientación habría que aludir también a la existencia en este mismo escenario de marcos de comunicación expresamente preparados para el intercambio de experiencias relacionadas con el territorio como es el caso del Foro Regional de Ordenamiento Territorial –definido como «el pilar fundamental para el desarrollo sostenible y la superación de la pobreza»– o la Conferencia Centroamericana para la Descentralización del Estado y el Desarrollo Local (CONFEDELCA), auspiciada por la Diputación de Barcelona. Pero, sobre todo, interesa destacar el alcance de las experiencias que han hecho posible la construcción de vínculos y de compromisos en los que participan la mayor parte de los países del espacio latinoamericano. Prueba de la preocupación que a comienzos de los ochenta galvaniza la atención de la mayoría está representada por el Foro de Ministros de Medio Ambiente de América Latina y el Caribe (1982), cuyas reuniones constituyen hitos claves para el conocimiento del proceso de sensibilización ambiental y de la variedad temática hacia la que se proyecta, de lo que es fiel testimonio la elaboración de la Iniciativa Latinoamericana y Caribeña para el Desarrollo Sostenible, presentada como la contribución de sus miembros a la Cumbre de Johannesburgo (2002) y como expresión a la vez de la voluntad de impulsar, a través de ella, «la ética del desarrollo sostenible». De ella emanará la iniciativa, presentada en la XIV Reunión del Foro (Panamá, 2003), de desarrollar un proyecto para el establecimiento de indicadores, con el que se trataba de corregir «la limitada disponibilidad de datos ambientales y sobre sostenibilidad, (lo que) ha rezagado la definición de prioridades y la planeación y ejecución de acciones para el desarrollo sostenible» en la región.

Y, finalmente, en coherencia con este proceso no es posible hacer caso omiso de la labor realizada por la CEPAL. A ella le compete el empeño mostrado a la hora de proporcionar orientaciones metodológicas susceptibles de mejorar los análisis cuantitativos en los que han de apoyarse las políticas públicas aplicadas al tratamiento de los problemas desde la perspectiva que nos ocupa. En ello consisten los modelos de Equilibrio General Computable (EGC), merced a los cuales es posible efectuar diagnósticos rigurosos previos a la toma de decisiones mediante análisis integrado de variables socio-económicas y ambientales, lo que facilita un alto margen de aplicabilidad para la puesta en práctica de políticas públicas en las que los aspectos ambientales son reconocidos de forma explícita y determinante (O’Ryan *et al.* 2000). Se trata de una tarea al servicio de la innovación metodológica y a la par de capacidad movilizadora al servicio de la adopción de compromisos internacionales sobre cuestiones de especial trascendencia desde la perspectiva de la gestión pública ambiental. Es, en suma, la razón que conduce a subrayar la importancia del acuerdo asumido en noviembre de 2012, cuando la organización con sede en Santiago de Chile convoca a los países firmantes de la declaración de apoyo del principio 10 de la Declaración de Río 92 para suscribir el compromiso de acometer conjuntamente su aplicación, concebida con dimensión regional. Esta decisión supone sin duda un paso significativo en el camino en pro del afianzamiento de una conciencia cívica sobre cuestiones

ambientales que conciernen a la vida y a las actividades de los ciudadanos, mientras se hace hincapié en la necesidad de un buen engarce, a efectos operativos, entre la transparencia de la información pública, la participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones y la mejora del acceso a los procedimientos administrativos y jurídicos que regulan los mecanismos de gestión, tanto públicos como privados.

Sin pretender que la relación sea exhaustiva, estas referencias proporcionan, independientemente de la evaluación que cada una de ellas pudiera merecer, elementos de juicio muy elocuentes para conocer no solo el estado de la cuestión en que organizativamente se encuentra la trayectoria euro-latinoamericana en pos de un modelo sostenible de ordenación del territorio, sino también, y fundamentalmente, el nivel de maduración alcanzado así como el significativo cambio producido en el esquema de relaciones que, en torno a este concepto y de cara a su aplicación práctica, aparecen trabadas entre el poder de decisión, la conciencia social desde la vertiente participativa y el conocimiento científico de las realidades territoriales. Las aportaciones realizadas sobre el tema, cimentadas en el valor de la experiencia y en las lecciones que de ella se extraen, permiten establecer claramente la articulación entre los diferentes elementos que conforman la estructura del paradigma analizado. Por ello, y aunque bien es cierto que en su concreción espacial pueda presentar matizaciones y contrastes evidentes a la par que, en ocasiones, flagrantes decepciones, no hay que invalidar, empero, el hecho de observar los rasgos distintivos de una tendencia consolidada, construida sobre la base de directrices comunes, que confieren a la dinámica del territorio, contemplada desde la perspectiva estratégica que emana de la lógica de la sostenibilidad, una configuración sistémica, organizada en función de las interrelaciones que, como aproximación al tratamiento global del tema, se estructuran en la Figura 1.

Figura 1
INTERRELACIONES PARA UNA ORDENACIÓN TERRITORIAL SOSTENIBLE



Elaboración: F. Manero (2012).

- Los avances en el conocimiento del territorio y la correcta interpretación de las lógicas que lo modelan u organizan representan uno de los pilares esenciales sobre los que reposa la voluntad de profundizar en la aplicación de los principios considerados mediante la toma de decisiones coherentes con sus objetivos. Partiendo de la idea de que el conocimiento de una realidad no es un fin en sí mismo sino el requisito indispensable para estructurar la reflexión y la acción consecuente ejercida sobre ella, es obvio que su eficacia depende ante todo de la disponibilidad de un diagnóstico riguroso sobre las características del territorio, sus recursos, los riesgos a que potencialmente se expone y la dimensión de los impactos por los que pudiera verse afectado. En este sentido, y más allá de las inevitables reservas que pudieran hacerse, la experiencia extraída de las Agendas 21 Locales resulta muy aleccionadora tanto por la diversidad de situaciones y problemas espaciales desde los que se acomete como en función de las innovaciones metodológicas aportadas a través del uso de indicadores debidamente territorializados, cuya utilidad desde el punto de vista decisional se halla favorecida por las amplias ventajas generadas por las tecnologías de la información georreferenciada, merced al alto margen de científicidad que permiten y a la posibilidad de enriquecer al propio tiempo, con fines aplicados, la necesaria perspectiva multiescalar.
- Por otro lado, tampoco cabe ignorar el valor de la atención que ha de prestarse a los programas de educación socio-ambiental, susceptibles de proporcionar a la sociedad los elementos de juicio necesarios para fortalecer sus actitudes, sensibles y solidarias, relacionadas con cuestiones claves del entorno en el que se desenvuelve, como ya quedó explícitamente subrayado en la Conferencia iberoamericana sobre Desarrollo Sostenible (Rio de Janeiro, 2005). La responsabilidad institucional cobra en este caso una relevancia incuestionable en su condición de promotora de iniciativas que orienten el conocimiento de la realidad, ayuden a mejorar la opinión sobre las medidas adoptadas para su transformación y aprovechamiento, favorezcan el entendimiento del proyecto de desarrollo, estimulen la capacidad de análisis y el espíritu crítico enjuiciadores de la decisión. Se trata, en cualquier caso, de introducir el aprendizaje permanente en el comportamiento de la sociedad como garantía de una sólida cultura territorial, que asegure no sólo una implicación activa sino también una visión a medio y largo plazo de los procesos de aprovechamiento y transformación del territorio (Sterling, 2001:12).
- Conectada con el aspecto anterior, el fortalecimiento de la participación ciudadana representa otro de los pilares sustanciales en los que cimentar un enfoque territorialmente sostenible (Manero, 2010:50). Con ello no se hace sino dar cumplimiento a las expectativas que derivan de la intervención regulada abierta a la ciudadanía en un contexto que, de acuerdo con lo establecido en la Conferencia de Aarhus, se muestra proclive al reconocimiento del nexo que, como garantía para la buena gestión del servicio público, se establece entre el desarrollo sostenible, la democracia participativa y la transparencia en el funcionamiento institucional.
- Y, por último, el ejercicio de la acción territorial acorde con las premisas señaladas no puede entenderse al margen de la implicación que los diferentes niveles con poder de decisión han de asumir a través de los mecanismos de cooperación multinivel que articulan sus respectivas competencias dentro de una trama de intereses y responsabilidades compartidos. Pues no en vano del buen funcionamiento del complejo

multiagentes depende de la calidad, la coherencia y el grado de eficacia con que ha de abordarse una reflexión colectiva por parte de las diferentes instancias territoriales cuando se trata de garantizar la operatividad de los instrumentos adoptados para el cumplimiento de la finalidad pretendida (Bache & Flinders, 2005: 87) o, dicho de otro modo, asegurar una «gestión negociada y contractual de los recursos», aspecto fundamental, como afirma Sachs (2002:76) para «cualquier desarrollo sostenible».

Obviamente, los modos de gobierno –interpretados en sintonía con los principios que dan consistencia al concepto de gobernanza territorial– operan como núcleo vertebrador de este entramado de directrices y comportamientos (Farinós, 2008). En su solidez para lograr la cohesión adecuada, y evitar las disfunciones y contradicciones que entre ellos pudieran surgir, reside, en definitiva, la capacidad que las buenas prácticas en el gobierno del territorio introducen para generar sinergias positivas, con incidencia favorable en las relaciones entre la sociedad y el territorio y que, entre sus manifestaciones esenciales y más significativas, repercuten en la orientación de las estrategias de desarrollo, en el fortalecimiento de la cultura territorial, en los efectos derivados de la movilización social y en la aplicación a las políticas públicas de los métodos de evaluación y de prospectiva.

III. UN PANORAMA DE POSIBILIDADES, INSUFICIENCIAS Y CONTRADICCIONES

La experiencia revela que, como bien señala Besancenot (2008:197), comprender y aplicar el concepto de desarrollo sostenible no es tarea fácil, por más que la importancia y densidad del marco regulador que trata de otorgarle una dimensión operativa –dentro de esa interfaz polémica e incierta que se establece entre las normas y sus resultados– haya alcanzado una extraordinaria envergadura. Conviene partir de él y de las manifestaciones que en el territorio coinciden con su aprobación y puesta en práctica para valorar hasta qué punto las bases teóricas y metodológicas sobre las que se ha edificado este enfoque desde los años noventa del siglo XX se corresponden con una plasmación razonablemente satisfactoria o, cuando menos, intencionalmente acomodada a los fines que lo inspiran, pues es en su manifestación concreta –hasta el «ínfimo detalle de los días», utilizando una expresión de Henri Lefebvre⁷– donde se debe apreciar e interpretar el significado espacial del fenómeno. En general, puede decirse que si en principio la decidida voluntad política a favor de la sostenibilidad constituye una garantía sobre la que fundamentar un horizonte de expectativas favorables, el ejercicio del poder se enfrenta siempre a un desafío que no es posible abordar si no se mantienen con firmeza las posiciones que justificaron la iniciativa adoptada en un contexto dominado por situaciones y factores propensos a su cuestionamiento o desnaturalización. De ahí que, cuando se analiza el comportamiento de los agentes responsables de la acción en la escala territorial más emblemática de los esfuerzos efectuados en este sentido, como es la local, nos situemos ante un panorama que tanto en la Unión Europea como en Latinoamérica aparece repleto de ambivalencias, ya que, junto a realizaciones meritorias, no son excepcionales las que, en cambio, adolecen de deficiencias significativas, que conviene mencionar ante la necesidad de su corrección.

7 Cit. por Bolay *et alii* (2000:79).

3.1. Entre la utilización interesada y la interpretación restrictiva del concepto de desarrollo territorial sostenible

Como rasgo crítico, no es infrecuente observar la existencia de limitaciones importantes en un aspecto tan esencial como es la propia interpretación, por parte de los diferentes agentes responsables, del concepto de sostenibilidad en su dimensión territorializada. Comúnmente, se incurre en una especie de confusión reiterada, que lleva a percepciones confusas e incluso contradictorias, con el consiguiente entorpecimiento de la calidad y eficacia de las decisiones. Adoptando una postura más proclive al reconocimiento de su utilidad mediática que de su incidencia real, las iniciativas adoptadas en este sentido se mueven a veces en el terreno de la promoción publicitaria y declarativa, que encuentra en la bondad del término, enfáticamente verbalizado, un asidero retórico sobre el que construir una imagen de sensibilidad más aparente que real, al margen de la suficiente voluntad política para convertirlo en el eje primordial de la acción pública. Más aún, el hecho de asumir la responsabilidad del desarrollo sostenible no implica necesariamente que los medios puestos a disposición de tal objetivo sean los adecuados para que se traduzcan en efectos patentes, al carecer de los instrumentos y las dotaciones que lo hagan posible, máxime cuando en el momento de adoptar la decisión hay responsables públicos que consideran la sostenibilidad como un obstáculo entorpecedor del crecimiento.

Ahora bien, si la consideración del desarrollo sostenible desde un punto de vista operativo se halla mediatizada por esta tendencia, muchas veces circunscrita al mero aprovechamiento de sus posibilidades publicitarias, no hay que ignorar las trabas que al propio tiempo plantea el enfoque fragmentario por parte de quienes han de asumir la responsabilidad de su aplicación. A menudo se aprecia una interpretación diferenciada en función de los intereses en juego, lo que lleva a la adopción de posturas antagónicas que dificultan el acuerdo y el compromiso de cara a la acción debidamente articulada, justificando en consecuencia que, a la postre, la misma idea aparezca inutilizada al quedar vacía de contenido y de capacidad motivadora. Más aún, en ocasiones se ha podido comprobar hasta qué punto el sesgo interpretativo entorpece el adecuado entendimiento sobre la repercusión que las actuaciones acometidas en la escala local pueden incidir en la global o, en cualquier caso, favorecer la transferencia de las buenas prácticas realizadas en el ámbito del conocimiento comparado. La percepción restringida de lo que se hace supone una grave limitación acerca de lo que realmente significa la acción local en un escenario de ineludibles interdependencias, donde todas las escalas aparecen necesariamente imbricadas.

En la misma línea cabría hacer mención a las restricciones que en términos operativos resultan de una concepción del desarrollo sostenible meramente contemplada desde la perspectiva ambiental. Si, como se ha visto, esta dimensión ha proporcionado el argumento básico en el que reposa la defensa de los valores ecológicos como primer pilar inexcusable de la sostenibilidad, no es menos cierto que no es entendible sin tener en cuenta su engarce con los aspectos relativos a la equidad social y al desarrollo económico acorde con dicha perspectiva, dada la dimensión transversal que el propio concepto de desarrollo sostenible encierra. No faltan los autores reconocidos que destacan el hecho de que esta noción «se construye en el territorio a partir de los problemas sociales y políticos más que sobre las cuestiones ambientales» (Navarro, 2011). De ahí el énfasis que, en consonancia con este

planteamiento, se realiza acerca de la organización y funcionamiento de los servicios públicos locales, considerados –sobre la base del carácter transparente, redistributivo y eficaz de la fiscalidad– como uno de los indicadores esenciales de toda estrategia de desarrollo territorial de carácter sostenible.

3.2. Crisis o debilidad de la cultura territorial en un escenario afectado por fuertes conflictos, tensiones e impactos

Como se ha podido comprobar a través de la copiosa y contrastada experiencia disponible, entre las principales amenazas que, desde el punto de vista de la gestión pública, se ciernen sobre un tratamiento sostenible de las transformaciones territoriales hay que prestar atención a dos fundamentalmente.

De un lado, a la debilidad o ausencia que a menudo presenta la cultura territorial, entendida como la manifestación del grado de conocimiento y sensibilización que los responsables de la decisión y la propia sociedad tienen de la realidad territorial, globalmente considerada, en la que se desenvuelven sus actividades, comportamientos y formas de relación. Supone, en otras palabras, la toma de conciencia racional tanto de los valores intrínsecos del territorio como del nivel de tolerancia, científicamente analizado, a los impactos y los riesgos derivados de las actuaciones que en él pudieran materializarse. Cuando esa conciencia es baja o se encuentra distorsionada por los defectos, omisiones o errores de la información, se abre un marco de perspectivas preocupantes que comúnmente se traducen en pautas de actuación lesivas para la calidad del territorio y generadoras de costos –sociales, económicos y ambientales– que deterioran su propia imagen y la capacidad de atracción potencialmente ligada al aprovechamiento de sus ventajas comparativas. Y, de otro lado, estrechamente relacionado con el anterior, la práctica de la acción en este campo aparece resentida cuando se banalizan o se hace caso omiso de las técnicas aplicadas a la evaluación de las políticas públicas territoriales o cuando la necesaria visión prospectiva queda relegada a un segundo plano o simplemente ni llega a plantearse, precisamente por la tendencia a primar el proyecto inmediato frente al plan concebido con un horizonte de mayor amplitud. En cualquier caso, son aspectos reveladores de esa tendencia tan habitual a privilegiar la visión cortoplacista de las actuaciones frente a la pertinencia, suficientemente destacada por las advertencias que reiteradamente lo avalan, del enfoque a medio y largo plazo, consustancial a los principios de precaución y prevención que contribuyen a respaldar la idea de sostenibilidad.

Partir de lo que significa el cumplimiento de estos criterios como premisas primordiales de la ordenación sostenible del territorio ayuda a comprender las carencias y dificultades de que adolece esta práctica en los dos escenarios considerados.

Si en el contexto de la Unión Europea todo el cúmulo de iniciativas asociadas a la satisfacción de los objetivos de la cohesión económica, social y territorial se ha plasmado en realizaciones significativas y en la adopción de medidas correctoras frente a las formas de actuación perjudiciales para el territorio, la aprobación de la Estrategia Territorial Europea –no vinculante pero sí concebida como una directriz integradora– y la solidez del baluarte técnico que la sustenta (ESPON) han creado un marco de referencia orientativo de gran valor, lo que no impide que el camino por recorrer esté aún mediatizado por una dosis no escasa de

incertidumbres (Faludi, 2003), que el Documento Europa 2020 a favor de un –crecimiento inteligente, integrador y sostenible– trata de despejar pese a los condicionamientos creados por la crisis financiera. Sin embargo, cuando se desciende al nivel de los Estados, afloran situaciones que ponen en entredicho la virtualidad de esta interpretación intencionalmente ajustada a la búsqueda de los equilibrios que impone la perspectiva a favor de la sostenibilidad. A modo de muestra, bastaría referirse someramente al caso de España, un ejemplo ostensible de desviación respecto a las pautas mencionadas, y que, a la postre, se ha revelado como un ejemplo representativo en muchos aspectos del elevado coste a que conducen las malas prácticas con impacto territorial.

En esencia, los impactos territoriales que han puesto en entredicho las perspectivas de una ordenación más sostenible están determinados fundamentalmente por la preeminencia de un enfoque cortoplacista de la ocupación del territorio en función del alto nivel de tolerancia con el que se ha concebido por parte de las administraciones públicas la especulación inmobiliaria, como reiteradamente han denunciado los documentos emitidos por la Fundación Biodiversidad (2009). Además no deja de ser llamativo el hecho de que la proliferación normativa haya coincidido en el tiempo con la etapa –cronológicamente identificada con lo sucedido durante la década 1998-2007– en la que las transformaciones territoriales han sido más intensas y generalizadas, patentes sobre todo en la espectacularidad del crecimiento urbanístico y en las alteraciones que han lesionado o puesto en riesgo espacios naturales y bienes patrimoniales de gran valor, con el consiguiente deterioro de la calidad paisajística española, cuya resonancia, por mor de su gravedad, ha rebasado el ámbito del Estado para suscitar un alto nivel de preocupación en las instancias europeas. Prueba de ello es el «Informe sobre el impacto de la urbanización extensiva en España en los derechos individuales de los ciudadanos europeos, el medio ambiente y la aplicación del Derecho comunitario» –también conocido como *Informe Autken*– aprobado por el Parlamento Europeo en febrero de 2009, y en el que se hacían observaciones muy críticas sobre el modo de intervenir urbanísticamente en el territorio, dadas las graves alteraciones producidas en la Comunidad Valenciana, considerado como uno de los ejemplos más representativos del modelo inmobiliario español y de los efectos demoledores –especulación, endeudamiento, deterioro del paisaje– a él asociados (Naredo y Montiel, 2011). Ante este balance tiene plena justificación la postura reactiva que ha llevado a la aprobación en 2006, con el respaldo de un amplio grupo de profesionales, del manifiesto «Hacia una Nueva Cultura del Territorio» (Tarroja, 2006:710), con el que se quiere llamar la atención, entre otros aspectos esenciales, sobre la constatación de que «la propia expresión «ordenación del territorio» no ha alcanzado todavía un suficiente consenso científico-técnico, y su práctica real en la mayoría de las Comunidades Autónomas no ha llegado a ser relevante en términos político-administrativos. Así se consume voraz y desordenadamente un recurso limitado, el territorio, sin disponer de instrumentos adecuados y sin que se atisben respuestas suficientes a los graves e irreversibles daños que en muchos lugares se están ocasionando». La eliminación en 2013 del Observatorio de la Sostenibilidad en España, tras cinco años de provechoso funcionamiento, evidencia la fragilidad de que adolecen este tipo de instrumentos en situaciones de crisis, cuando ésta se utiliza como pretexto para justificar su desaparición.

El panorama ofrecido por América Latina se corresponde ante todo, y con sensibles matices respecto a la Unión Europea por su condición de estructura fuertemente integrada,

con la pluralidad de manifestaciones críticas en un escenario en el que las políticas estatales prevalecen sobre las de ámbito regional o supraestatal en un espacio caracterizado por la abundancia y la riqueza de los recursos, condicionado por los estigmas de la desigualdad y la pobreza como onerosas servidumbres políticas (Bret, 2006: 185; Rückert, 2007), y donde se carece aún de los planteamientos proclives a la definición de las líneas maestras que han de inspirar, con objetivos de sostenibilidad, intervenciones susceptibles de ser acometidas con posibilidades aseguradas para el conjunto de la región, por más que los esfuerzos realizados en esta dirección no hayan sido escasos (Ocampo y Martín, 289). No hay que olvidar tampoco los inconvenientes que provocan la polisemia y confusión en torno al propio concepto (Navarro, 2001), la endeble cultural territorial existente (Massiris, 2008b), la circunstancia de que en buena medida los principios que han de regular la decisión conforme al enfoque señalado son de incorporación reciente a los textos legales y al debate público, cuando no están ausentes, la insuficiente respuesta institucional a acuerdos, convenios y tratados de diferente alcance y magnitud, así como las limitaciones que, de cara a una mayor eficacia y autoridad del sistema decisonal y con vistas al «desarrollo de una política integrada, planes coherentes e instrumentos efectivos», introduce la complejidad y deficiente articulación de los órganos con responsabilidades reconocidas en el ámbito de la planificación territorial.

De este modo, y aunque las excepciones no consigan cuestionar la magnitud de la regla dominante, es fácil encontrar una explicación convincente a la significación del conflicto como expresión de los rasgos que, espacialmente generalizados y responsables de una capacidad de movilización social nada desdeñable, rigen las transformaciones territoriales, toda vez que la gravedad de los impactos de alteración y los niveles de deterioro sobre los ecosistemas y los paisajes, incluso en las áreas sujetas a protección, no ha sido neutralizada pese a los numerosos instrumentos reguladores, de intervención pública y de cooperación multinivel teóricamente concebidos con tal fin, con frecuencia invalidados por las resistencias y contraposición de interés que llegan a entorpecer la plasmación efectiva de ese empeño por entender la conservación de la biodiversidad como un bien público (Dumoulin, 2005: 84). La variedad de situaciones proclives a la génesis de tensiones relacionadas con el uso y ocupación del territorio se muestra, por tanto, tan amplia como acusada. Baste recordar, dada sus implicaciones locales y su resonancia internacional, los episodios territorialmente conflictivos provocados por la gestión y aprovechamiento del agua, la proliferación e intensividad de las extracciones mineras, la alteración de espacios naturales de gran valor ecológico sin olvidar los que con harta frecuencia y difusión afectan a la configuración de los espacios urbanos, donde las malas prácticas urbanísticas, determinadas por la falta o laxitud del planeamiento y la ocupación errática del suelo, se acompañan de efectos muy contraproducentes con ocasión de catástrofes naturales o fenómenos meteorológicos de extrema virulencia, no obstante los esfuerzos realizados para neutralizar estas incidencias mediante la creación de la Red Interamericana de Mitigación de Desastres (2007), habida cuenta del limitado margen de maniobra efectivo que este tipo de redes, auspiciadas por la Organización de Estados Americanos, posee como espacios favorecedores del encuentro, de la comunicación y del intercambio de experiencias sobre aspectos y problemas de interés compartido por los Estados que de ellas forman parte.

CONCLUSIONES

Muchos son los factores y circunstancias que han convertido a la noción de desarrollo sostenible en una de las ideas más relevantes a la par que controvertidas y polémicas de nuestra época. Si los debates suscitados en torno al concepto no han dejado de mantener una visión interpretativa muy abierta, e incluso polisémica, no es menos cierto que también han contribuido, merced a los esfuerzos teóricos realizados, a la contrastación empírica y a su institucionalización en el discurso político, a delimitar sus connotaciones principales, que en esencia gravitan en torno a la posibilidad y a la necesidad de dar concreción operativa a los principios y a los objetivos contemplados en sus documentos fundacionales, reconocidos y respaldados internacionalmente, y con no poco entusiasmo y esperanza, a comienzos de la última década del siglo XX. Sobre estos cimientos, que se consolidan supeditados a los resultados convincentes de la experiencia, a la coherencia de las nuevas formas de acción y de regulación política y a la necesaria corrección del confucionismo inherente a la sobreutilización del concepto, descansa el interés de la atención mostrada por conocer, interpretar y valorar las implicaciones espaciales de la sostenibilidad, contemplada desde la perspectiva de la ordenación del territorio, a la que sin duda enriquece y de cuyos métodos se nutre, cuando el objetivo no es otro que el de plasmar en la realidad territorial las estrategias que inciden sobre el tratamiento transversal e integrado de las cuestiones sociales, económicas y ambientales de acuerdo con la lógica del desarrollo territorialmente sostenible y teniendo asimismo en consideración el engarce que necesariamente ha de establecerse entre las diferentes escalas y sus niveles de decisión respectivos.

Partiendo de la condición esencial de política pública en la que se basa la ordenación territorial, vinculada a su vez a la calidad del entramado institucional de cuya capacidad de iniciativa depende, la experiencia comparada –de la que es expresivo testimonio la trayectoria ofrecida en este sentido por la Unión Europea y Latinoamérica– ayuda a interpretar el alcance de las posibilidades que dicho enfoque encierra así como las servidumbres, condicionamientos y situaciones de conflicto a que se enfrenta y ha de enfrentarse en el futuro. Y es que, en definitiva, esta ambivalencia no hace sino poner al descubierto la magnitud de un panorama repleto de desafíos, contradicciones e incertidumbres, permanentemente amenazado por el riesgo, la visión cortoplacista o la decepción, y a cuyo esclarecimiento puede contribuir con solvencia la Geografía en el marco del indispensable debate interdisciplinar, a fin de que la práctica de la ordenación del territorio, susceptible de verse cuestionada en un escenario de crisis crónica, responda a los fines que siguen justificando su propia razón de ser.

BIBLIOGRAFÍA

- BACHE, I. y FLINDERS, M.V. (2005): *Multi-Level Governance*. London. Oxford U.P.
- BECKER, B.K. (2004): *Amazônia. Geopolítica na virada do III milenio*. Rio de Janeiro, Garamond.
- BESANCENOT, F. (2008): *Territoire et developpement durable. Diagnostic*. Paris. L'Harmattan.
- BOLAY, J.C., PEDRAZZINI, Y. y RABINOVICH, A. (2000): «Quel sens au developpement durable dans l'urbanisation du Tiers monde?» *Les Annales de la Recherche Urbaine*, n° 86, 2000, 75-84.

- BRET, B. (2006): «Inégalité sociale et cohésion territoriale, pour une lecture rawlsienne du territoire brésilien». *Géocarrefour*, nº 3, 183-191.
- BRUNEL, S. (2012): *Le développement durable*. Paris, 5ª ed. Presses Universitaires de France.
- CLEMENT, V. (2008): «La odisea de un concepto nómada. El desarrollo sustentable en la órbita de la Geografía», *Proyección*, nº 4.
Disponible en *La integración política en Europa y América Latina*.
- DEL ARENAL, C. (1997): «El futuro de las relaciones entre América Latina y la Comunidad Europea en el nuevo escenario mundial», en *Las nuevas relaciones de la Unión Europea con América Latina: comercio, cooperación y desarrollo* (VVAA). Madrid. Instituto Complutense de América Latina (ICAL), 29-61.
- DUMOULIN KERVRAN, D. (2005): Les politiques de conservation de la nature en Amérique Latine: au coeur de l'internationalisation et de la convergence des ordres politiques. *Revista de la CEPAL*, Número Spécial, 71-85.
- DUREAU, F., GOUËSET, V. y MESCLIER, E. (2006): *Géographies de l'Amérique Latine*. Rennes: Presses Universitaires de Rennes.
- ESCRIBANO ÚBEDA-PORTUGUÉS, J. (2007): *El espacio eurolatinoamericano: perspectivas para la cooperación y el comercio*, Madrid. CIDEAL.
- FALUDI, A. (2003): «Un asunto inacabado. La ordenación territorial europea en el primer decenio del siglo XXI». *Urban*, nº 8,
Disponible en http://www.aq.upm.es/Departamentos/Urbanismo/publicaciones/urban_8_03.html
- FARINÓS DASÍ, J. (2006): «La Estrategia Territorial Europea en el nuevo paradigma de la territorialidad» en *Una nueva cultura del territorio. Criterios sociales y ambientales en las políticas y el gobierno del territorio*. (Torroja, A. y Camagni, R., Coords.). Barcelona. Diputació de Barcelona, 43-68.
- FARINÓS DASÍ, J. (2008): «Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible: estado de la cuestión y agenda». *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, nº 46, 11-32.
- FERIA TORIBIO, J.M., GARCIA GARCIA, A. y OJEDA RIVERA, J.F. (2009): *Territorios, Sociedades y Políticas*. Sevilla. Universidad Pablo Olavide.
- FUNDACIÓN BIODIVERSIDAD (2009): *Patrimonio Natural, Cultural y Paisajístico: claves para la sostenibilidad territorial*. Madrid: Ministerio Medio Ambiente. Disponible en
- GARCIA GOMEZ, F.M. (2003): *Planteamientos desde la planificación urbana sostenible: Análisis de la ciudad heredada y de los nuevos procesos de crecimiento disperso en Valladolid*, Valladolid, Memoria de Investigación Programa de Doctorado. Inédita.
- GRIFFON, M. y HOURCADE, J.C. (2002): «Le développement durable à l'épreuve des rapports Nord-Sud», *Projet*, nº 270, 39-46.
- HAUMONT F. (2007): *Droit européen de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme*. Bruxelles. Bruylant.
- HERNANDEZ PEÑA, Y.T. (2010): «El ordenamiento territorial y su construcción social en Colombia: ¿un instrumento para el desarrollo sustentable?» *Cuadernos de Geografía/ Revista Colombiana de Geografía*, nº 19, 97-109.
- HILDEBRAND SCHEID, A. (1996): *Política de ordenación del territorio en Europa*. Sevilla. Universidad de Sevilla y Consejería de Obras Públicas y Transportes.

- KOTHARY, R. (1998): «Sustainable Development. An Ethical Utopia for the 21st Century». *Economies et Sociétés. Développement, croissance et progrès*, nº 36, 279-286.
- LAGANIER, R., VILLALBA, B. y ZUINDEAU, B. (2002): «Le développement durable face au territoire: éléments pour une recherche pluridisciplinaire». *Développement durable et territoires* (– Dossier nº 1)
- LAPERCHE, B., LEVRATTO, N. y UZUNIDIS, D. (2012): *Crisis, Innovation and Sustainable Development*, London, Elgar.
- LEFF, E. (2004): *Aventuras da epistemologia ambiental. Da articulação das ciencias ao diálogo de saberes*, Rio de Janeiro. Garamond Universitaria.
- LEVY, J. (2008): «Quel contrat géographique?» en *Aménagement du territoire. Changement de temps, changement d'espace*. (Frémont, A. et al., coord.). Caen. Presses Universitaires de Caen, 101-111
- LOPEZ LOPEZ, A. y MENDOZA MORALES, L.S. (2003): «Ordenamiento ecológico del territorio y educación ambiental para el desarrollo sostenible: el caso de Zapopan, Jalisco, México». *Revista Iberoamericana de Administración Pública*, nº 10, 95-117.
- MANERO MIGUEL, F. y PASTOR ANTOLIN, L. (Coord.) (2003): *El espacio latinoamericano. Cambio económico y gestión urbana en la era de la globalización*: Valladolid, Secretariado de Publicaciones de la Universidad de Valladolid.
- MANERO MIGUEL, F. (2010) La participación ciudadana en la Ordenación del Territorio: posibilidades y limitaciones. *Cuadernos Geográficos*, nº 47, p. 47-72.
- MANERO MIGUEL, F. y MANERO SALVADOR, A. (2012): «La adhesión de los países ibéricos a las Comunidades Europeas y el impulso de las relaciones con América Latina». En *España y Portugal. Veinticinco años en la Unión Europea (1986-2011)* (Martin de la Guardia, R. y Pérez Sánchez, G., Coords). Valladolid, Secretariado de Publicaciones e Intercambio Editorial de la Universidad de Valladolid, 339-365.
- MASSIRIS CABEZA, A. Ordenación del Territorio en América Latina. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, 2002, Vol. VI, núm. 125.
- MASSIRIS CABEZA, A. Gestión del Ordenamiento Territorial en América Latina: Desarrollos recientes. *Proyección*, 2008 a, nº 4
- MASSIRIS CABEZA, A. (2008 b): «Políticas latinoamericanas de ordenamiento territorial y sus perspectivas en un mundo globalizado», en *El Ordenamiento Territorial. Experiencias internacionales* (Salinas Escolar, M.T., coord). Guadalajara (México), 53-81.
- MONTEAGUDO LÓPEZ-MENCHERO, J. (2003): «La Agenda 21 y el desarrollo local en América Latina». En *El espacio latinoamericano. Cambio económico y gestión urbana en la era de la globalización*, (Manero, F. y Pastor, L., coords.). Valladolid, Secretariado de Publicaciones e Intercambio Editorial, 139-154.
- NAREDO, J.M. y MONTIEL, A. (2011): *El modelo inmobiliario español y su culminación en el caso valenciano*, Barcelona. Icaria.
- NAVARRO, O. (2011): «Les enjeux socio-environnementaux du développement durable en Amérique du Sud. Considérations à partir du cas colombien». *Développement durable et territoires*, Vol. 2, nº 3. Disponible en
- NEMERY, J.C. (Coord.). (1994): *Le renouveau de l'aménagement du territoire en France et en Europe*. Paris. Economica/DATAR/CNRS.

- OCAMPO, J.A. y MARTIN, J. (2003): *Une décennie d'ombres et lumières. L'Amérique Latine et les Caraïbes dans les années 90*, Santiago. CEPAL.
- PEARCE D., BARBIER E.B. y MARKANDYA A. (1990): *Sustainable Development: Economics and Environment in the Third World*, London. Earthscan; Aldershot: Edward Elgar.
- RÜCKERT, A. (2007) «A política nacional de Ordenamento Territorial, Brasil. Uma política territorial contemporânea em construção. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, vol. XI, nº 245 Disponible en
- RUMPALA, Y. (2011): «De l'objectif de «développement durable» à la gouvernementalisation du changement. Expressions et effets d'une préoccupation institutionnelle renouvelée en France et dans l'Union européenne». *Politique européenne*, nº 33, 119-153.
- SACHS, I. (2002): *Caminhos para o desenvolvimento sustentável*, Rio de Janeiro. Garamond (4ª edición).
- STERLING, S.R. (2001): *Sustainable Education: Re-Visioning Learning and Change*, Totnes. Green Books for the Schumacher Society.
- TARROJA, A. (2006): «Hacia una Nueva Cultura Territorial: por una visión socio-ambiental del territorio». En *Una nueva cultura del territorio. Criterios sociales y ambientales en las políticas y el gobierno del territorio* (Tarroja, A. y Camagni, R., Coords.). Barcelona, Diputació de Barcelona, 53-81
- THEYS, J. (2002): «L'approche territoriale du «développement durable», condition d'une prise en compte de sa dimension sociale». *Développement durable et territoires* Disponible en <http://developpementdurable.revues.org/1475>
- TORO SÁNCHEZ, F. J. (2007-1): «El desarrollo sostenible: un concepto de interés para la Geografía». *Cuadernos Geográficos*, nº 40, 149-161.

