

- OBSERVATORIO IBEROAMERICANO DEL DESARROLLO LOCAL Y LA ECONOMÍA SOCIAL
Revista académica, editada y mantenida por el Grupo EUMED.NET de la Universidad de Málaga.
ISSN: pendiente.
Año 1 - Nro. 0 - Abril, mayo, junio de 2007.
pp. 196 - 220.

MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO LOCAL: EXPERIENCIAS EN ANDALUCÍA

*Por Macarena Lozano Oyola**

Resumen:

En un contexto de globalización como el actual, donde se plantea alcanzar el desarrollo sostenible, queremos hacer una reflexión acerca del papel que el medio ambiente puede desempeñar en el desarrollo local. Esto hace que nos detengamos en estudiar las ventajas de implantar la Agenda 21 local.

Para que los argumentos teóricos sean contrastados con la práctica, en esta ponencia también haremos referencia a dos experiencias destacadas en Andalucía, que se han desarrollado en los últimos siete años: la creación del Corredor Verde del Guadiamar y la implantación de sistemas de gestión medioambiental en diferentes Ayuntamientos andaluces. Ambos proyectos son un ejemplo en la práctica de cómo el medio ambiente puede ser un motor para el desarrollo local.

Palabras clave: Desarrollo local, desarrollo sostenible, Agenda 21 local, corredores ecológicos, sistema de gestión medioambiental.

1. Introducción.

Si bien hasta hace unas décadas la integración del medio ambiente en las actividades económicas se consideraba un obstáculo, en la actualidad se considera que a medio plazo el medio ambiente no solo no es un factor que limita el desarrollo, sino que pasa a proporcionar oportunidades de negocio. De

* Licenciada en Ciencias Económicas y Empresariales y Master en Medio Ambiente por la Universidad de Sevilla. Doctora en Economía por la misma Universidad. Es Profesora del Departamento de Economía, Métodos Cuantitativos e Historia Económica de la Universidad Pablo de Olavide, Sevilla. Es miembro del Grupo de Investigación "Métodos Cuantitativos en Empresa y Economía" (SEJ-332). Autora de libros, capítulos de libros y comunicaciones a congresos. Contacto: mlozoyo@upo.es



este modo, el medio ambiente se ha convertido en un importante yacimiento de empleo, ya que aparecen nuevas actividades relacionadas con el mayor respeto al entorno (Pérez, 2000): prevención y conservación del medio natural (prevención de incendios, actividades de ocio en espacios naturales protegidos...), actividades relacionadas con el medio ambiente urbano e industrial (control de la contaminación, gestión de residuos...), consultoría (evaluaciones de impacto ambiental, implantación de sistemas de gestión medioambiental...), ingeniería medioambiental (contaminación atmosférica, hídrica, de suelos, acústica...), etc.

Por otro lado, en la localización de actividades económicas también se tiene en cuenta el medio ambiente, de manera que se evitan las zonas que cuentan con un historial de degradación ambiental, ya que esta imagen puede afectar a las actividades que en esas zonas se desarrollen.

Además, en los últimos tiempos hemos asistido al incremento de la conciencia medioambiental, de manera que la protección del medio ambiente que nos rodea es ya un componente fundamental del concepto actual de calidad de vida. Como consecuencia de esto, la demanda de bienes y servicios respetuosos con el entorno ha hecho que las empresas pioneras en la incorporación del medio ambiente hayan incrementado la competitividad al poder cubrir estas nuevas demandas. Prueba de ello es el incremento de organizaciones que han implantado un sistema de gestión medioambiental como prueba de su compromiso con el respeto al medio ambiente. Y cómo ello se ha traducido en una mejora de la imagen con consecuencias positivas tanto desde el punto de vista ambiental como económico.

Partiendo de estas ideas, en esta ponencia queremos hacer una reflexión acerca de la importancia que puede tener el medio ambiente como motor del desarrollo local. En un entorno globalizador como en el que estamos inmersos, la diferenciación de productos y servicios es un importante elemento a considerar. En este sentido, si a la hora de diseñar las estrategias de desarrollo local se tiene en cuenta el respeto al entorno se puede conseguir un elemento diferenciador, que permitirá la aparición de nuevas actividades y/o la reconversión de otras: agricultura ecológica, industrias ambientalistas, turismo sostenible, etc.

Es por ello que, en este contexto, nos planteamos el papel que las acciones que se lleven a cabo a nivel local pueden tener. En este sentido, consideramos que para alcanzar objetivos de desarrollo a nivel global no basta con realizar iniciativas que afecten a un gran número de países sino que son imprescindibles las acciones a nivel local. En este trabajo queremos destacar la importancia de las acciones en el ámbito del desarrollo local y así, concretamente, haremos referencia a las actuaciones relacionadas con el medio ambiente que, siendo desarrolladas en el ámbito local, pueden ayudar a alcanzar el tan deseado modelo de desarrollo sostenible.



Por ello, vamos a iniciar esta ponencia definiendo las características principales del desarrollo sostenible, así como el papel que puede desarrollar el medio ambiente para alcanzar un desarrollo local respetuoso con el entorno.

A continuación nos detendremos en la Agenda 21 local, un instrumento caracterizado por su carácter participativo, que surge en la Conferencia de la ONU sobre Medio Ambiente y Desarrollo celebrada en 1992, y que ha permitido que numerosos municipios avancen por la senda del desarrollo sostenible.

Con el objetivo de ejemplificar todo lo dicho, también haremos referencia a dos experiencias destacadas en Andalucía que han permitido el desarrollo de las zonas en las que se han llevado a cabo. Nos referimos, por un lado, a la creación del Corredor Verde del Guadiamar, tras sufrir la zona uno de los desastres medioambientales más importantes de Europa en el ámbito de la minería. Por otro lado, comentaremos las experiencias de implantación de sistemas de gestión medioambiental a las actividades de competencia municipal en diferentes municipios andaluces.

2. Desarrollo sostenible desde un punto de vista global y local.

El concepto de desarrollo sostenible aparece a finales de los ochenta, con la presentación del Informe "Nuestro futuro común", más conocido como Informe Brundtland, elaborado por la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo. En dicho informe se actualizaron muchas predicciones realizadas con anterioridad sobre el deterioro del medio ambiente, que podría llevar incluso a afectar al planeta. Esto era debido a que si se continuaba degradando y agotando los recursos naturales ello podría llevar consigo no solo el colapso de los sistemas ecológicos, sino también la destrucción de los sistemas económicos que dependen de ellos (Lozano, 2003). Para evitar esta situación el informe proponía una serie de medidas correctoras y planteaba el desarrollo sostenible como un nuevo modelo de desarrollo.

Según la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo, se entiende por desarrollo sostenible aquél "*que satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades*" (Comisión Mundial del Medio Ambiente y del Desarrollo, 1988). En otras palabras, debemos considerar que no hemos heredado la Tierra de nuestros mayores, sino que la hemos tomado prestada de nuestros hijos, por lo que debemos devolverla en el mismo estado en el que la recibimos o en mejores condiciones.

El desarrollo sostenible implica (Jiménez, 1992):

- Un modelo de desarrollo con equidad intrageneracional, es decir, orientado a resolver la situación de pobreza que padece una gran parte de la población mundial.



- Con solidaridad intergeneracional, ya que ha de garantizar el uso de los recursos por parte de las generaciones futuras. Es otras palabras, no debemos destruir hoy las semillas con las que debemos sembrar mañana.
- Compatibilidad entre medio ambiente y desarrollo, mediante un cambio en el uso de los recursos, en las tecnologías aplicables...
- Ser económicamente viable, ya que así se tratará de un modelo de desarrollo que se sostiene por sí mismo, lo que garantizará su continuidad.
- Tener una aplicación universal, es decir, no limitarse a determinadas zonas del planeta. Para que tenga éxito este modelo de desarrollo ambientalmente sostenible debe implantarse en el ámbito mundial. Esto nos da una idea de la dificultad de llevarlo a la práctica ya que requiere introducir modificaciones en el sistema económico internacional establecido.

Si se quiere poner en práctica el modelo de desarrollo sostenible, se hace necesario introducir modificaciones que implican al conjunto de la sociedad: hábitos de consumo, explotación de los recursos naturales, concepción de los aparatos productivos, planificación de las actividades económicas, etc. En el modelo de desarrollo sostenible, al que aspiramos actualmente, se considera que se debe respetar el medio ambiente por el convencimiento de que no se puede prosperar si se sacrifica la calidad de vida del futuro a cambio de la ganancia económica del presente. Si bien hace unas décadas se consideraba que a largo plazo los principios de crecimiento económico y de calidad ambiental eran contrapuestos, hoy es mayor el convencimiento de que se refuerzan mutuamente.

Debemos decir que este modelo de desarrollo sostenible se intenta poner en práctica desde finales de los ochenta. A nivel global se han celebrado conferencias y encuentros internacionales y se ha llegado a acuerdos que debían cumplirse para iniciar la senda del desarrollo sostenible. El apoyo de estudios con una base científica ha llevado a un mayor conocimiento de los problemas ambientales y de las consecuencias no solo en el terreno ambiental, sino también en el ámbito económico y social que se derivarán.

Sin embargo, debemos reconocer que los resultados a nivel global de estos encuentros han sido escasos y en más de una ocasión los acuerdos se han convertido en papel mojado. El hecho de que los objetivos no se cumplan en el plazo acordado, así como el hecho de que países con una gran responsabilidad en determinados problemas ambientales incluso se nieguen a tomar medidas, y que esto no tenga ninguna penalización, hace que la confianza en estos encuentros se haya ido perdiendo.

Desde el punto de vista del desarrollo sostenible a nivel local, podemos afirmar que los avances han sido mayores que a nivel global. Así, son numerosas las experiencias de desarrollo local que tienen como soporte el



respeto al entorno y el uso sostenible de los recursos naturales; la utilización de instrumentos, tales como el sistema de gestión medioambiental, que permiten impulsar el desarrollo de los municipios al compaginar el crecimiento económico con el respeto al entorno; los yacimientos de empleo en el sector ambiental; etc.

No obstante, hay instrumentos y medidas que apareciendo en los encuentros internacionales se van materializando en la práctica. Prueba de ello es por ejemplo la puesta en marcha de la Agenda 21 local, uno de los compromisos no vinculantes de la Conferencia de la ONU sobre Medio Ambiente y Desarrollo. Esta reunión, más conocida como la Cumbre de la Tierra, fue celebrada en 1992 en Río de Janeiro y bajo el lema de "Solidaridad para salvar el Planeta", trató de consolidar una estrategia mundial basada en el modelo de desarrollo sostenible. Vamos a detenernos a comentar brevemente este instrumento en el siguiente apartado.

3. Medio ambiente como motor del desarrollo local: la Agenda 21 local.

La Agenda 21 local surge del Plan de Acción que se desarrolló en la Conferencia de Río. Más concretamente, es una institución creada en el capítulo 28 del Programa 21 de la ONU. Básicamente consiste en un plan de acción socioeconómico sostenible para los municipios. Se basa en la participación de ciudadanos, organizaciones, entidades y autoridades locales, para adoptar un plan de desarrollo centrado en las oportunidades y en los valores locales. Se trata de una actuación "desde abajo hacia arriba", en la línea de lo recomendado en el V Programa comunitario en materia de medio ambiente (1992-2000)¹. De este modo se pretende incorporar a la población al desarrollo sostenible, al que ya se habían incorporado los técnicos, científicos y diferentes administraciones.

A nivel europeo destacan las conferencias que se han celebrado periódicamente con el objetivo de profundizar en el proceso de puesta en práctica de la Agenda 21 local. Brevemente destacamos los siguientes encuentros y documentos:

- La Carta de Aalborg, un documento firmado por los municipios que participaron en la Conferencia Europea sobre Ciudades y Villas Sostenibles celebrada en Aalborg (Dinamarca) en 1994. En este documento los municipios europeos se comprometían a adoptar

¹ Si bien en los anteriores programas la estrategia partía del establecimiento de medidas legislativas (es decir, desde arriba), a partir del V Programa, cuyo lema fue "Hacia un desarrollo sostenible", la estrategia consiste en implicar a todos los agentes económicos y sociales, es decir, desde abajo.



estrategias locales teniendo como eje de actuación principal la sostenibilidad.

- La Segunda Conferencia de las Ciudades y Pueblos hacia la sostenibilidad (Lisboa, 1996) culminó con la Carta de Lisboa, que es un documento de continuidad de la Carta de Aalborg basado en las experiencias locales puestas en práctica hasta ese momento.
- La Tercera Conferencia de las Ciudades y Pueblos hacia la sostenibilidad, celebrada en Hannover (Alemania) en 2000, hizo un balance de la Campaña de Ciudades Europeas Sostenibles en los últimos años. La Declaración de Hannover fue el documento que emanó de esta conferencia.
- La Cuarta Conferencia de las Ciudades y Pueblos hacia la sostenibilidad se celebró en Aalborg en 2004 y dio origen a Aalborg+10 “Inspiración para el futuro”, un documento en el que se establecen diez compromisos sobre los que trabajar: formas de gobierno, gestión municipal hacia la sostenibilidad, recursos naturales comunes, consumo y formas de vida responsables, planeamiento y diseño urbanístico, mejor movilidad y reducción del tráfico, acción local para la salud, economía local viva y sostenible, igualdad y justicia social y, por último, de lo local a lo global.

Por otro lado, podemos decir que la Agenda 21 local pretende ser la contribución de cada municipio a la sostenibilidad global, partiendo de la base de que los problemas ambientales globales para ser paliados necesitan de acciones locales. Esto hace que las autoridades locales trabajen con los diferentes agentes económicos y sociales de la comunidad local, de manera que se establezcan planes de acción que permitan alcanzar la sostenibilidad a nivel local.

El hecho de que sean las autoridades locales las que gestionan aspectos que pueden tener una gran incidencia en el medio ambiente, tales como la gestión de residuos, el saneamiento, el agua potable, el urbanismo, etc., hace que las Administraciones Locales jueguen un papel fundamental en el desarrollo sostenible (Bosch et al., 1998). Para ello es necesario que las autoridades locales conozcan los valores ambientales de su territorio, los problemas medioambientales, los recursos disponibles...

Esto hace que el primer paso consista en realizar un riguroso diagnóstico de la situación del medio ambiente en el municipio, que incluya referencias a los recursos naturales de los que se dispone y especialmente al estado en el que se encuentran. Asimismo, es muy importante conocer cuáles son los problemas que han aparecido como consecuencia de las políticas económicas desarrolladas hasta ese momento. Una vez que se cuenta con un listado de los problemas medioambientales, estos deben ser priorizados en función de la gravedad que tienen para los habitantes del municipio.



En función de los recursos de los que disponga el municipio el número de problemas a abordar a corto plazo será mayor o menor. No obstante, es importante conocer la existencia de todos los problemas ambientales ya que su resolución necesitará la puesta en marcha de políticas a corto, medio y largo plazo. Es obvio que este diagnóstico de la situación ambiental no es una tarea que se cierra, ya que debe tenerse presente que pueden surgir nuevos problemas ambientales al tiempo que otros irán desapareciendo.

Por otro lado, deben conocerse las competencias municipales que se tienen en la materia. Esto es debido a que, una vez que se cuenta con el diagnóstico de la situación, se elabora un Plan de acción ambiental en el que se determinan los objetivos y metas que se quieren alcanzar a nivel municipal y/o supramunicipal. Debe conocerse por ello claramente las competencias que permitirán trabajar directamente sobre determinados aspectos.

Como por definición la Agenda 21 local se caracteriza por ser un proceso participativo (agentes socioeconómicos y grupos de interés), un siguiente paso consiste en elaborar un Plan de difusión de las acciones que se emprenderán en el municipio en materia ambiental. Al mismo tiempo, se pone en marcha el Plan de acción ambiental.

Para supervisar el cumplimiento de los objetivos y metas, así como para poder hacer frente a los nuevos problemas ambientales o potencialidades del municipio que pudieran aparecer, se establece un Plan de seguimiento. Ésta sería la última fase en el proceso de implantación de la Agenda 21 local.

Entre las ventajas de la implantación de la Agenda 21 local podemos citar las siguientes:

- Obtención de beneficios ambientales y económicos derivados del menor consumo de recursos (materias primas, energía, agua, etc.).
- Mejora de la imagen del municipio. Al incrementar su preocupación por los temas ambientales esto facilita el acceso a financiación externa (subvenciones y subsidios), atrae a industrias ambientalistas, potencia actividades en el sector terciario sobre la base del medio ambiente (actividades turísticas fundamentalmente)... En definitiva, incrementa las oportunidades de negocio.
- Puede producirse un efecto de imitación por parte del sector privado, surgiendo iniciativas empresariales en el sector ambiental para cubrir las nuevas demandas.
- Corrige y evita en el futuro la aparición de problemas ambientales, partiendo de actuaciones que tienen cabida dentro de las competencias municipales: mejora de la planificación urbanística, gestión de los residuos, etc.
- Incremento de la concienciación ciudadana, ya que la población desempeña un importante papel a la hora del diseño y puesta en marcha



de la Agenda 21 local. Al mismo tiempo, el resto de agentes sociales se interesa por trabajar en la materia.

- Toma de decisiones de política económica en el marco de la consecución del desarrollo sostenible. Esto hace que el incremento de la actividad económica que pueda derivarse solo sea posible si es respetuoso con el entorno.

Por último, queremos señalar que si bien es cierto que estas ventajas puede obtenerlas un municipio que implante la Agenda 21 local, en ocasiones es más importante que los municipios pongan en práctica estas iniciativas en el ámbito del desarrollo sostenible a nivel local no de una manera aislada. Es decir, si se plantean a nivel de varios municipios cercanos, puede que algunos objetivos se alcancen más fácilmente. Al mismo tiempo, podrán ser más ambiciosos si en su consecución está implicado más de un municipio. Esto se puede observar con claridad en el caso de que se trate de municipios pequeños desde un punto de vista poblacional y de recursos económicos. Así, por ejemplo, la gestión de los residuos puede ser un servicio deficitario desde el punto de vista económico si ha de ser realizado por un municipio. Sin embargo, si se crea un Consorcio o una Mancomunidad de municipios que permita cubrir estos servicios, estableciendo por ejemplo rutas de recogida y estaciones de transferencias intermedias, la gestión de los residuos puede pasar incluso a ser rentable (se podrían generar ingresos derivados de la venta del material reciclable recogido en los contenedores de recogida selectiva). En cada caso concreto, los diferentes agentes participantes en la puesta en marcha de la Agenda 21 local decidirán qué fórmula es la más adecuada, en función de los problemas ambientales a abordar y de los recursos económicos y humanos de los que se dispone.

4. Dos experiencias destacadas en Andalucía.

A continuación nos referiremos brevemente a dos experiencias que han tenido lugar en los últimos años en la Comunidad Autónoma andaluza, que se enmarcan dentro del desarrollo local con una vinculación directa al medio ambiente. En el primero de los casos, el Corredor Verde del Guadiamar, la utilización del respeto al medio ambiente como motor del desarrollo local, es una idea que parte de la reparación de los daños causados tras una catástrofe medioambiental, de la que se derivaron consecuencias negativas tanto en el ámbito económico como ambiental.

Por lo que se refiere a la segunda experiencia que mencionaremos, debemos decir que nace como consecuencia de la preocupación por los temas ambientales de las autoridades locales de algunos municipios. La implantación de sistemas de gestión medioambiental a las actividades de competencia municipal por parte de las Administraciones Públicas Locales es una



experiencia que se inicia en Andalucía, concretamente en el Ayuntamiento de Ohanes (Almería). Su carácter de experiencia pionera en España nos hace detenernos a comentar este caso.

4.1. El Corredor Verde del Guadiamar.

En la primavera de 1998 se produjo la rotura del muro de contención de la balsa de estériles de la mina de pirita de Aznalcóllar en Sevilla. Esto ocasionó daños medioambientales y socioeconómicos en la cuenca del Guadiamar hasta entonces nunca conocidos. Ante esta situación, la Administración Pública elaboró un Proyecto que pretendía no solo minimizar y corregir los impactos ambientales y sociales del vertido minero, sino crear un corredor ecológico entre dos Reservas de la Biosfera: Sierra Morena y el Parque Nacional de Doñana. Con ello, además de recuperar el ecosistema anterior al desastre, se aprovecharía la oportunidad para elaborar soluciones más amplias que mejorasen la calidad medioambiental de la zona y de los sistemas humanos que en ella conviven. Así nació el Proyecto del Corredor Verde del Guadiamar.

Este Proyecto se diseñó de manera que formaran parte de él no solo los municipios afectados directamente por el vertido de lodos (2.886 Has.) y aguas ácidas (1.748 Has.), en mayor o menor grado (Aznalcázar, Aznalcóllar, Benacazón, Huévar, Olivares, Puebla del Río, Sanlúcar la Mayor, Villafranco del Guadalquivir y Villamanrique de la Condesa), sino también otros municipios colindantes (Pilas, El Madroño, El Castillo las Guardas, El Garrobo, Albaida del Aljarafe y Gerena). Esto era debido a que el objetivo era crear un Corredor que uniera Sierra Morena con Doñana por lo que debían incluirse aquellos municipios que, no estando afectados directamente por el vertido, sí tenían relevancia por su situación geográfica (Guerrero, 1999-2003).

El modelo de desarrollo que se propone para la zona es un modelo de desarrollo local, endógeno y sostenible. Por ello al plantear las actuaciones a desarrollar se tienen en cuenta la historia productiva de cada localidad, las características tecnológicas e institucionales, el mercado de trabajo, la capacidad empresarial, los recursos naturales e infraestructuras, el sistema social y político, etc. Se trata de hacer compatible el medio ambiente y el desarrollo, teniendo en cuenta que la conservación debe estar subordinada al bienestar humano. Además, ha de ser económicamente viable, ya que si se sostiene por sí mismo se garantiza su continuidad. Por otro lado, consideramos que es importante contar con la participación tanto de la población como de los principales agentes sociales.

Por todo lo dicho, las actuaciones propuestas dentro del marco del Proyecto del Corredor Verde del Guadiamar, se basan en las potencialidades y recursos de la zona: el turismo, la agricultura y la ganadería sostenible y las



industrias de transformación agroalimentarias y ecológicas. El objetivo es la integración de las actividades con el entorno, tanto desde el punto de vista de los factores ambientales como de los posibles efectos dinamizadores en la economía de la zona. Por lo tanto, se pretende con este modelo de desarrollo resolver el enfrentamiento entre los intereses de la población afectada y el interés general por la conservación del medio ambiente, y fomentar un modelo económico más estable y con menor impacto medioambiental.

Destaca el Proyecto del Corredor Verde del Guadiamar por ser un programa de investigación en el que han trabajado casi 300 científicos de las Universidades andaluzas y centros del Consejo Superior de Investigaciones Científicas, pertenecientes a diferentes áreas de conocimiento y con una dotación económica superior a los 4.808.000€ (Arenas et al., 2002).

En base a sus propuestas, la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía ha desarrollado principalmente cuatro líneas de actuación (Arenas, 2004):

1. Adquisición de los terrenos afectados por el vertido minero (1999-2001). Con esta medida se pretendía lograr varios objetivos. Por un lado, se compensaba económicamente a las personas afectadas directamente por el vertido, fundamentalmente agricultores. Por otro lado, el tener la propiedad de los terrenos permitía no solo restaurar unas parcelas agrícolas sino crear un corredor ecológico. Debemos destacar que es la primera vez que una Administración Pública española expropia unos terrenos para desarrollar un proyecto en el ámbito medioambiental, lo cual es un hito importante en el derecho administrativo español.

2. Realización de los trabajos de restauración (2001-03). Por el elevado número de hectáreas sobre las que se ha actuado (aproximadamente 4.800 has.), el Proyecto del Corredor Verde es uno de los mayores procesos de restauración desarrollados en Europa. Las actuaciones se han centrado en la restauración de unas 1.800 has. dentro del Parque Natural de Doñana afectadas por las aguas ácidas del vertido minero y de unas 3.000 has. aproximadamente afectadas por el depósito de lodos en la llanura aluvial del río Guadiamar. Aunque el periodo trascurrido es escaso, ya existen pruebas de que la recuperación es un hecho real, tanto en cuanto a las aves como a la vida en el río Guadiamar (alevines, nutrias, cangrejo americano...).

3. Equipamiento de uso público (2001-03), con el objetivo de incrementar el valor de la zona mediante las actividades de uso público y de educación ambiental. Entre las actividades citar el senderismo, actividades de disfrute de la naturaleza, interpretación del paisaje... Para ello se cuenta con dos Centros de visitantes, un jardín botánico, un mirador y una antigua gravera que se ha convertido en un conjunto de lagunas asociadas al río. Pero lo realmente destacable es el camino de uso público, de más de 130 kilómetros, que conecta



el Parque Natural Sierra de Aracena y Picos de Aroche con el Parque Natural de Doñana; en este camino solo se permite el tránsito peatonal, ecuestre y cicloturista.

Con el objetivo de dar a conocer el Corredor Verde del Guadiamar y utilizando las instalaciones citadas, en los últimos años la Consejería de Medio Ambiente, en colaboración con ayuntamientos y otros organismos, ha organizado diferentes actividades: carreras populares, exposiciones, marchas en bicicleta y a caballo, visitas al río, etc.

4. Declaración como Paisaje Protegido e integración en la Red de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía (2003-04). La declaración del Corredor Verde como Paisaje Protegido se ha realizado a través del Real Decreto 112/2003, de 22 de abril. Con esta declaración se pretende favorecer la recuperación y conservación de sus valores naturales, garantizar la calidad de las aguas que abastecen Doñana, dotar de equipamientos e infraestructuras que contribuyan al uso público potenciando programas de educación ambiental y otras actuaciones de implicación de los ciudadanos, etc. Además, esta declaración hace que el Corredor Verde se incluya dentro de la Red de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía (RENPA).

Estas actuaciones, unido a la aparición de iniciativas empresariales, ha permitido revitalizar la zona desde un punto de vista económico, apoyado en la protección y mejora del medio ambiente.

4.2. El sistema de gestión medioambiental implantado por Ayuntamientos.

Para comprender cómo la implantación de un sistema de gestión medioambiental por parte de un Ayuntamiento fomenta el desarrollo del municipio al que pertenece, vamos a explicar brevemente en qué consiste este instrumento de política medioambiental. El sistema de gestión medioambiental se define como *“la parte del sistema general de gestión que incluye la estructura organizativa, las actividades de planificación, las responsabilidades, las prácticas, los procedimientos, los procesos y los recursos para desarrollar, aplicar, alcanzar, revisar y mantener la política medioambiental”* (Regulation (EC) N° 761/2001, 2001). Es decir, su objetivo es llevar a la práctica la política medioambiental de la organización en cuestión (empresa, Ayuntamiento...). Para ello, valora tanto los efectos medioambientales de las actividades, productos y servicios de la organización, como aquéllos que se producirían debido a incidentes, accidentes y situaciones de emergencia.

Por tanto, podemos decir que el sistema de gestión medioambiental permite controlar las actividades, los procesos y los productos que originan, o



podrían originar, impactos ambientales y esto le permite minimizar o eliminar dichos impactos.

El proceso de certificación del sistema de gestión medioambiental se puede resumir en tres etapas. En la primera se estudia la situación medioambiental del municipio, ordenando los impactos medioambientales en función de su gravedad, y planteándose como objetivo la corrección de los mismos por orden de importancia y en función de los recursos (humanos y económicos) con los que se cuente. En la segunda fase se implanta el sistema de gestión medioambiental que corregirá los impactos detectados en la fase anterior. Este proceso se resume en la Tabla 1.

Tabla 1. Proceso de implantación del Sistema de Gestión Medioambiental (Norma ISO 14001).

1. PLANIFICACIÓN

- 1.1. Revisión medioambiental inicial
- 1.2. Registro de los aspectos e impactos medioambientales
- 1.3. La política medioambiental
- 1.4. Requisitos legales y otros requisitos
- 1.5. Objetivos y metas medioambientales
- 1.6. Programa(s) de gestión medioambiental

2. IMPLANTACIÓN Y FUNCIONAMIENTO

- 2.1. Estructura y responsabilidades
- 2.2. Procedimientos medioambientales
- 2.3. Formación, sensibilización y competencia profesional
- 2.4. Comunicación medioambiental
- 2.5. Manual de gestión medioambiental
- 2.6. Control de la documentación
- 2.7. Control de las operaciones
- 2.8. Planes de emergencia y procedimientos de respuesta

3. COMPROBACIÓN Y ACCIÓN CORRECTORA

- 3.1. Seguimiento y medición
- 3.2. No conformidad, acción correctora y acción preventiva
- 3.3. Registros medioambientales
- 3.4. Auditoría del sistema de gestión medioambiental

4. REVISIÓN DE LA GESTIÓN POR LA DIRECCIÓN

Fuente: Lozano, 2003.



En tercer lugar, un organismo independiente, como por ejemplo la Asociación Española de Normalización y Certificación (AENOR), realiza la auditoría medioambiental y emite la correspondiente certificación.

En Andalucía, la implantación del sistema de gestión medioambiental en municipios es una idea que surge de la Asociación Tierra, una institución sin ánimo de lucro creada en 1997 con el objetivo de fomentar un desarrollo sostenible y equitativo de las zonas rurales de Andalucía. El proyecto consiste en implantar en la Administración Local un sistema de gestión medioambiental, en base a la Norma ISO 14001, con el objetivo de alcanzar el desarrollo económico del municipio en cuestión y el respeto al medio ambiente. Este Plan piloto de implantación de Sistemas de Gestión Medioambiental en municipios rurales se encuadra dentro del Plan Global para la mejora medioambiental de Municipios de Andalucía, integrado en el Proyecto Tierra. Los municipios debían estar situados en espacios naturales protegidos, tener una población de 500-1.500 habitantes, ser municipios de interior que hubieran experimentado un desarrollo del turismo de interior y con una sensibilidad manifiesta hacia el respeto al medio ambiente.

Hasta la fecha cuatro han sido los municipios que han implantado el sistema de gestión medioambiental en todas las actividades de competencia municipal²: alumbrado público, gestión del agua de abastecimiento, depuración de las aguas residuales, gestión de los residuos, mantenimiento de zonas verdes, licencias de actividad. Estos municipios que han obtenido el Certificado de Gestión Medioambiental y la licencia de uso de la Marca AENOR Gestión Medioambiental son: Ohanes (1999) en Almería, Paraúta en Málaga (1999), La Taha en Granada (1999) e Higuera de la Sierra en Huelva (2003). Como consecuencia, estos municipios han obtenido ventajas que tienen su traducción en términos económicos y ambientales (Lozano, 2004):

- Facilita el acceso a subvenciones (Unión Europea, Administración central y autonómica) para corregir los problemas medioambientales importantes, como el sellado de vertederos incontrolados, la construcción de depuradoras de aguas residuales, el establecimiento de un sistema de tratamiento de residuos... Esto hace que el coste se reduzca considerablemente, de manera que es asumible por este tipo de municipios que cuentan con escasos recursos económicos.

² Otros municipios andaluces han implantado el sistema pero solo en algunas de las actividades que son de su competencia. Es, por ejemplo, el caso de Albolote (Granada) en relación a la gestión de los residuos o de Almonte (Huelva) en materia de gestión administrativa.



- Mejora la imagen del municipio a nivel regional, nacional e internacional, aumentando el atractivo de la zona por su respeto al medio ambiente e incrementándose el turismo rural. También favorece la promoción exterior del municipio a la comercialización de los productos elaborados en la zona y a la implantación de empresas.
- Crea una concienciación de respeto al entorno que se extiende más allá de las actividades de competencia municipal, e incluso en algunos casos más allá del municipio. Así, por ejemplo, el municipio de La Taha ha liderado en la comarca de la Alpujarra Alta una serie de proyectos de carácter medioambiental en el entorno del Parque Natural y Nacional de Sierra Nevada. Destacar el sellado de todos los vertederos incontrolados de la zona, la creación de un servicio de recogida de basura y de un vertedero controlado. En la actualidad La Taha encabeza la creación de un vertedero de residuos inertes, un proyecto innovador ya que se trata del primero ubicado en el entorno de un Parque Natural y Nacional. Y todo esto se traduce en una mejora de la imagen que favorece especialmente al turismo de la zona.
- Mejora la gestión ambiental de las actividades de competencia municipal y eso tiene su contrapartida en términos económicos: eliminación de los puntos de vertido de aguas residuales tras la construcción de estaciones depuradoras de aguas residuales, recogida selectiva de residuos de papel-cartón, vidrio y pilas botón, ahorro de costes por la reducción del consumo de materias primas y energía, mejoras en el abastecimiento de agua, embellecimiento del paisaje urbano, reducción de la suciedad de las calles, etc.
- Ha permitido la intervención en numerosos foros de Parques Nacionales, Universidades, Diputaciones Provinciales, Mancomunidades de Municipios, Grupos de Desarrollo Rural... de Andalucía, España e incluso en el extranjero, en los que se han puesto de manifiesto las ventajas de aplicar un sistema de gestión medioambiental en un Ayuntamiento.
- La obtención de reconocimientos y premios, así como el hermanamiento con otros municipios españoles y sudamericanos (Hermanamiento de La Taha en 2002 con los municipios de Moro en Perú y San Joaquín en Chile al trabajar en proyectos similares).
- Incrementa la autoestima entre los habitantes, al fomentar la participación ciudadana y el reconocimiento del nuevo valor que la sociedad concede al medio ambiente.
- Promueve la preservación y la conservación del medio ambiente, y revaloriza el patrimonio cultural, contribuyendo al desarrollo sostenible del municipio.



- Reduce el riesgo de posibles accidentes ambientales y de sanciones al garantizar el cumplimiento de la legislación vigente.

De este modo, podemos afirmar que en los municipios estudiados la implantación del sistema de gestión medioambiental se ha traducido en una mayor actividad económica, unida fundamentalmente al incremento del turismo que se ve atraído por la mejora de la imagen implícita a la certificación de AENOR. Por ejemplo, en el caso de Ohanes se ha construido una urbanización con 100 apartamentos y está en proyecto construir una segunda fase de similares características, se han rehabilitado cortijos y se han acondicionado áreas recreativas, se ha incrementado notablemente la oferta gastronómica local, se han establecido rutas (en bicicleta, a pie, en burro o a motor)... y todo ello para atender a una demanda turística creciente, atraída por el respeto al entorno, la conservación de una forma de vida tradicional, el descanso, etc. Por otro lado, aunque el desarrollo de este municipio rural se asienta en el incremento del turismo atraído por la conservación del medio ambiente, debemos decir que también se está avanzando en el paso de la agricultura tradicional a la agricultura ecológica.

En este sentido, debemos destacar que este incremento de la actividad económica no puede ser en ningún caso incompatible con el desarrollo sostenible. El hecho de que se trate por definición de un proceso de mejora continua que debe ser avalado por la renovación del Certificado en Sistemas de Gestión Medioambiental por un organismo independiente, como AENOR, garantiza que las actividades que se pongan en marcha sean respetuosas con el entorno. En caso contrario, el certificado no sería renovado por lo que se perderían las ventajas citadas.

5. Conclusiones.

En esta ponencia hemos querido realizar una reflexión acerca de la aportación que la consideración del medio ambiente puede realizar al desarrollo local. En la actualidad se considera utópico cambiar a corto plazo el actual modelo de desarrollo por un modelo de desarrollo sostenible a escala global y prueba de ello son los escasos avances conseguidos desde la década de los setenta, pese a los encuentros internacionales donde se han establecido compromisos al respecto. Por ello, vemos más viable aplicar instrumentos o iniciar actuaciones que permitan realizar un cambio paulatino más próximo a los ciudadanos, es decir, en el ámbito local.

Si se quiere lograr la sostenibilidad deben plantearse objetivos que permitan combinar el desarrollo con el respeto al medio ambiente, aumentando la responsabilidad de las autoridades y de los habitantes de los municipios en esta difícil tarea. Para ello pueden emprenderse diferentes acciones, que se caracterizan por contar con un amplio consenso social.



Uno de los instrumentos que podrían utilizarse y que, aunque surgió en un encuentro de carácter internacional como la Cumbre de la Tierra se ha ido materializando en la práctica, es la Agenda 21 local. Esta iniciativa permite diseñar correctamente las políticas que permiten un uso racional de los recursos y una superación de los problemas medioambientales, sin olvidar los objetivos de creación de empleo y de mejora de calidad de vida de los ciudadanos. Se trata, por tanto, de un instrumento fundamental para alcanzar el desarrollo sostenible, mediante la elaboración y ejecución de planes de acción que se caracterizan por tener la máxima participación de la comunidad local.

También sobre la base de la participación de los agentes socioeconómicos locales fue diseñada la estrategia desarrollada en el Proyecto del Corredor Verde del Guadiamar, a la que hemos hecho referencia. El objetivo fundamental consistía en plantear alternativas que permitieran alcanzar, tras un desastre medioambiental de magnitudes desconocidas, los objetivos de la Política Económica Medioambiental: el crecimiento económico y la conservación del medio ambiente. Para realizar el diseño y llevar a la práctica este proyecto se contó con la participación de investigadores pertenecientes a las universidades andaluzas y a centros de investigación, agentes de desarrollo local, alcaldes, grupos de ciudadanos, diferentes Consejerías de la Junta de Andalucía, etc. Para impulsar el desarrollo local de la zona afectada por un gran desastre medioambiental se debía realizar un exhaustivo diagnóstico de los problemas ambientales y económicos. Sobre esta base se diseñaron estrategias relativas a los diferentes sectores productivos que partían de los valores locales y contaban con un gran respaldo social. En la actualidad la zona ha cambiado su imagen y eso se ha traducido en oportunidades económicas y en una mejora de la calidad de vida de la población.

Por otro lado, al analizar el papel del medio ambiente en el desarrollo local, también hemos considerado interesante estudiar la implantación de sistemas de gestión medioambiental, por parte de las Corporaciones Locales, a las actividades de competencia municipal. Así, hemos comprobado que en Andalucía la implantación de sistemas de gestión medioambiental ha fomentado el desarrollo de los municipios, fundamentalmente por la diversificación de la actividad económica como consecuencia de la mejora de la imagen. Esto ha tenido consecuencias positivas tanto en el ámbito ambiental como en el económico: incremento de la agricultura ecológica, recuperación de actividades tradicionales, atracción de turismo rural y de naturaleza por la mejora de la imagen... De este modo, comprobamos que un instrumento que se implanta en principio a las actividades de competencia municipal termina teniendo una repercusión económica y ambiental para la totalidad de las actividades que se desarrollan en el municipio. En este sentido, debemos decir que el sistema de gestión medioambiental ayuda a alcanzar los requisitos de la



Agenda 21 local, ya que integra el respeto al medio ambiente en la Administración Pública local.

Aunque en un primer momento pudiera pensarse que hemos citado experiencias en las que se ha producido un incremento de actividad económica en el ámbito local y que esto podría originar impactos ambientales, en esta ponencia hemos podido comprobar que esta mayor actividad no se traduce en mayores impactos al medio ambiente, ya que en el respeto al entorno se basan las mejoras competitivas alcanzadas. Es por ello que este tipo de iniciativas, que tienen lugar en el ámbito local, permiten avanzar en el camino del desarrollo sostenible debido al compromiso de mejora continua con el medio ambiente.

6. Bibliografía.

- Arenas, J.M., 2004. "Corredor Verde del Guadiamar: recuperación de un espacio para todos". *Medio Ambiente* 45, pp. 42-45.
- Arenas, J.M., Montes, C. y Borja, F., 2002. "La restauración de los ecosistemas en el Corredor Verde del Guadiamar". *Medio Ambiente* 40, pp. 14-19.
- Bosch, R. et al., 1998. Turismo y medio ambiente, Editorial Ramón Areces, Madrid.
- Council Regulation (EEC) N° 1836/93 of 29 June 1993, allowing voluntary participation by companies in the industrial sector in a Community eco-management and audit scheme (EMAS). Official Journal L 168, 10/7/1993.
- Comisión Mundial del Medio Ambiente y del Desarrollo, 1988. Nuestro futuro común, Alianza Editorial, Madrid.
- Guerrero, F.M^a. et al., 1999-2003. Informes del Proyecto "Análisis Económico y Desarrollo Sostenible en los municipios de la Cuenca del Guadiamar", Universidad Pablo de Olavide, Sevilla.
- Jiménez, L.M., 1992. "Desarrollo sostenible global: bases para una estrategia planetaria", IV Congreso Nacional de Economía: desarrollo económico y medio ambiente, Aranzadi Editorial, Sevilla.
- Lozano, M., 2004. El sistema de gestión medioambiental como instrumento para el desarrollo rural. Actas del I Congreso Internacional Patrimonio, Desarrollo Rural y Turismo en el siglo XXI, Osuna (Sevilla).
- Lozano, M., 2003. Estudio de la implantación de un sistema de gestión medioambiental en una Administración Pública Local: el caso del Ayuntamiento de Ohanes (Almería). Tesis Doctoral. Sevilla.
- Pérez, B. y Carrillo, E., 2000. Desarrollo local: manual de uso, Federación Andaluza de Municipios y Provincias-ESIC Editorial, Madrid.
- Regulation (EC) N° 761/2001 of the European parliament and of the council of 19 March 2001 allowing voluntary participation by organisations in a Community eco-management and audit scheme (EMAS). Official Journal L 114, 24/04/2001, pp. 1-29.



- UNE-EN ISO 14001, 1996. Sistemas de Gestión Medioambiental. Especificaciones y directrices para su utilización (ISO 14001:1996). AENOR. Madrid.

