

CAPÍTOL 1. FENÒMENS INSTITUCIONALS I POLÍTICS



Ens trobem en un territori de pas, frontera entre la península i Europa i porta nord del continent Africà. Això fa que els efectes globals tinguin una influència sobre el desenvolupament del territori i el nostre sistema social.

En aquest capítol hem volgut partir d'una visió global del que succeeix en el món, on la feblesa de les institucions mundials institucionals (Nacions Unides) i les seves cimeres es contraposa a la fortalesa de l'estructuració econòmica mundial (Banc Mundial, OMC,...). D'aquesta manera, es generen accions ínfimes davant la problemàtica ambiental global generada pels fluxos de consums i contaminació (i agreujada pels efectes de les activitats socials sobre el clima) i es permet que s'agreugin les diferències socials entre països pobres i rics.

D'altra banda, l'anàlisi del marc europeu ens deixa veure que la Unió no garanteix una actuació sostenible del continent envers al món i sobre si mateix degut als interessos influents de les empreses multinacionals, tot i que planteja una estratègia de sostenibilitat que cal tenir en compte. El nivell català tampoc està lliure de contradiccions, ja que gran part de les partides pressupostàries es dediquen a promoure accions els impactes ambientals de les quals són considerables. Finalment, l'àmbit local és incapaç de fer accions que capgirin les tendències de les seves pròpies dinàmiques a causa d'aquest volum d'impactes i inèrcies més generals. Tot i així, no perdem l'esperança de que programes com les agendes 21 locals, potenciades per la Diputació de Girona, es converteixin realment en eines per promoure una gestió local més sostenible i una població civil més activa i exigent envers la qualitat social i ambiental dels nostres pobles i ciutats.

1.1. ONU, G8, BANC MUNDIAL: QUI GOVERNA EL MÓN¹⁰?

Els problemes i desafiaments de la humanitat en els nostres temps són especialment greus: la pau i la seguretat basades en la justícia i en la llibertat segueixen absents al món; una gran part dels habitants del planeta malviuen en condicions deplorables de misèria; els països rics continuen immersos en un tipus de creixement econòmic que provoca greus impactes sobre el planeta i posa en dubte la sostenibilitat de la vida de les generacions futures; la pèrdua de diversitat cultural empobreix la humanitat de forma irreversible.

El que succeeix a escala global influeix de forma crucial sobre el que, localment, acaba afectant a cada ciutadà i ciutadana del món. Al seu torn, el procés de globalització condueix a una dispersió de l'autoritat política: mentre que els mercats són cada vegada més globals, la influència de les institucions polítiques necessàries pel seu funcionament democràtic, equitatiu i eficaç disminueix dia a dia.

Com planteja Josep Xercavins¹¹, “gairebé més de 20 anys després del Consens de Washington i més de 10 anys després de la caiguda del mur de Berlín, el sistema d'institucions internacionals s'ha anat polaritzant en dues branques. D'una banda, Nacions Unides amb les fecundes cimeres dels anys 90 i del Mil·lenni però amb una absència en la implementació dels resultats. D'altra banda, el conjunt d'institucions econòmiques financeres i comercials (Fons Monetari Internacional, Banc Mundial, Organització Mundial del Comerç,...) que han anat aplicant polítiques neoliberals arreu del món”.

La Cimera Mundial 2005 de l'ONU havia de ser la del Mil·lenni +5, amb l'objectiu principal de revisar l'avenç cap als Objectius del Mil·lenni (ODM). A partir d'aquesta revisió, s'adoptarien les mesures necessàries per a assolir aquests objectius el 2015.

Objectius del Mil·lenni pel 2015 (Nacions Unides 2000)

1. Reduir un 50% la pobresa i la fam
2. Aconseguir l'educació primària universal
3. Promoure la igualtat entre els gèneres pel 2005, i no després del 2015
4. Reduir la mortalitat infantil en 2/3
5. Reduir la mortalitat maternal en 3/4
6. Combatre el VIH/SIDA, el paludisme i altres malalties
7. Garantir la sostenibilitat del medi ambient
8. Fomentar una associació mundial pel desenvolupament: (ajuda al desenvolupament, comerç, deute, tecnologia...)

Doncs bé, és fonamental subratllar que no només no s'està avançant sinó que, en general, fins i tot s'està retrocedint en la direcció dels ODM. És a dir, la situació empitjora pel que fa als greus problemes de l'estat del desenvolupament al món (més pobresa, més problemes medi ambientals, més incompliments dels països rics).

De fet, sabem que avançar en aquesta direcció no està exactament a mans de l'ONU. Tal i com ja es va observar a Monterrey i a Johannesburg, els països més rics del món -sobretot EUA- no donen cap suporta l'Ajuda Oficial al Desenvolupament (AOD), ni a nous mecanismes internacionals de finançament (tals com impostos sobre els capitals financers -com la taxa Tobbin- per a invertir en fons de cohesió), ni a qualsevol altra proposta que suposi més implicació de l'ONU en la solució dels problemes de desenvolupament en el món.

El govern d'Estats Units només està disposat a negociar sobre l'agenda neoliberal més gran posada mai sobre la taula: l'Agenda de Doha de l'OMC. I així ho manifesta implícitament i explícitament. Segons aquesta agenda, la liberalització del comerç mundial és l'únic camí pel desenvolupament dels països pobres, que passa per transformar els seus ciutadans en uns consumidors tan voraçs com els dels països rics i als propis països en desenvolupament en una part més del mercat mundial.

¹⁰ Tots els textos, menys el paràgraf final sobre l'impacta de la globalització a les CCGG, han estat extrets i refosos de diverses publicacions de la Fundació UBUNTU que treballa per la reforma de Nacions Unides i la democratització de les institucions internacionals, <http://www.ubuntu.upc.edu/>

¹¹ Josep Xercavins, Governabilitat Democràtica Mundial. Edics. Mediterrània, Barcelona 2004

Fig. 1.1.1. Principals esdeveniments que han marcat l'estat actual de la situació política internacional

	Marc N.U.	Marc Neo liberal		Alguns fets clau paral·lels
Abans dels 70	Naixement ONU	Naixement G8		
	Decl. Universal Drets Humans	Naixement UE		
	Conferència d'Estocolm sobre Medi ambient i desenvolupament			
	Publicació de <i>Els límits del creixement</i> (Club de Roma)	Crisi del petroli		Accident Nuclear Three Miles Island (EUA)
Els 70		Mandats neoliberals de Reagan i Thatcher		Reagan i Thatcher
Els 80				Crisi Internacional del deute
1982				
	Inici del Panell Intergovernamental sobre el Canvi Climàtic (World Meteorological Society-UNEP-			Accident de Bhopal(India), fuga tòxica amb 10.000 morts i 300.000 afectats
1984-85	Informe Bruntland, "El nostre futur comú" Desenvolupament Sostenible			
	Protocol de Montreal per evitar la reducció de la Capa d'Ozó			
1987				
				Caiguda del mur de Berlín
1989				Catàstrofe del petrolier Exxon Valdez (11galons de petroli abocats a Alaska)
1990				Guerra del Golf
1991				Dissolució URSS
1992	Cimera de Rio			
1993	Viena - Drets Humans			
1994	El Caire-Població	Creació Org. Mundial Comerç		Chiapas-Revolta Indígena
1995	Copenhaguen - Social			Crisi financera mexicana
	Pequin Dona			Internet
1996	Istanbul - Hàbitat			Món WEB
1997	Kyoto			
	Río + 5			Crisi financera asiàtica
1998				
1999		Seattle OMC		Crisi financera russa
2000	Cimera Mil·leni; MDG			
2001	Durban- Racisme			Fòrum Mil·lenni
				Porto Alegre
				Gènova
11/09/2001	11/09/2001	11/09/2001	11/09/2001	Atemptat Torres Bessones
2001		Doha OMC		Crisi financera Argentina
2002	Monterrey - Finançament			Porto Alegre
	Johannesburg			Brasil - Lula
	Desenvolupament Sost.			
15/02/2003	Guerra d'Iraq	Guerra d'Iraq		Guerra d'Iraq
2003		Cancún OMC		

Font: Quadre ampliat a partir de: Josep Xercavins, Governabilitat Democràtica Mundial. Edics. Mediterrània, Barcelona 2004.

En aquest context, l'ONU ha d'afrontar urgentment l'establiment d'un marc regulador dels fluxos financers mundials. Aquestes reformes haurien de possibilitar la solució definitiva del problema del deute extern, eliminar els paradisos fiscals, establir mecanismes de cooperació fiscal mundial i taxes globals així com promoure l'augment de l'AOD. Tot això permetria cofinançar el funcionament de les institucions internacionals i establir fons de cohesió mundials per al desenvolupament. Només d'aquesta manera podrà garantir-se el compliment dels Objectius de Desenvolupament del Mil·lenni i promoure un veritable desenvolupament humà sostenible, que preservi tan el patrimoni com la diversitat ambiental i cultural del planeta.

En el marc exposat, les Comarques Gironines es converteixen en una peça més del mercat global i les seves polítiques. Adquireixen unes funcionalitats mercantils pròpies en nom del progrés: turisme, indústria agroalimentària, terreny de pas de les infraestructures que connecten el Sud amb la resta d'Europa i espai d'acollida de ma d'obra immigrant.

1.2. LA SORT D'EUROPA

Avui en dia, l'Europa dinàmica, innovadora i oberta de les comunicacions de telefonia mòbil de tercera generació i internet coexisteix amb l'Europa dels 19 milions d'aturats, la pobresa infantil i el creixement estancat, en la que massa persones són excloses de la prosperitat. Es tracta d'una incòmoda dualitat que posa en perill els avenços aconseguits per la Unió Europea i els seus Estats membres després de mig segle de pau i d'augment del nivell de vida.

El dia i la nit d'Europa



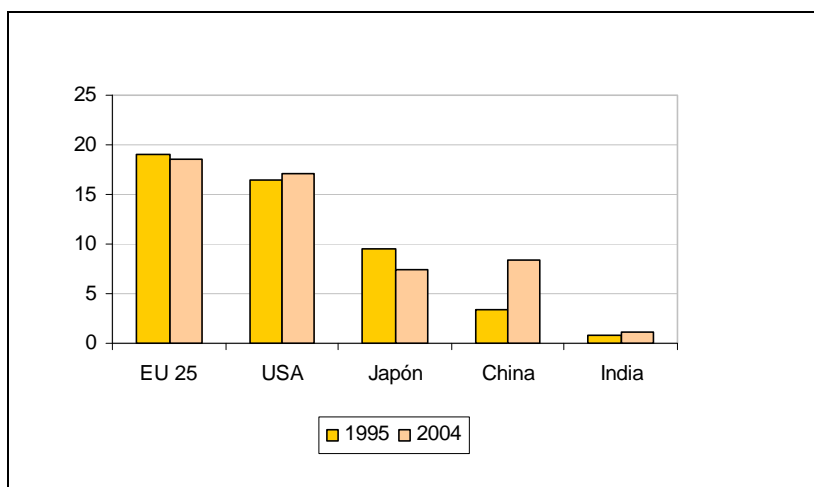
Font: NASA

Les polítiques actuals no garanteixen la justícia social per a tots

El següent anàlisi sintètic sobre la Unió Europea està extret d'un document de la pròpia Comissió Europea que analitza quins són els fenòmens contradictoris que tenen lloc a Europa.¹²

Les deficiències del sistema educatiu, de la investigació, de la innovació i de la productivitat llasten el mercat laboral, frenen els resultats econòmics d'alguns estats membres. Els obstacles a la incorporació al mercat laboral són massa importants i es tradueixen en els dinou milions d'aturats existents actualment a la Unió Europea. D'altra banda, les diferències entre rics i pobres són considerables, tant dins de cada Estat com entre els uns i els altres.

Fig.1.2.1. Comerç mundial de mercaderies 1995- 2001 (%)



Font: Elaboració pròpia a partir del document *Els valors europeus en un món globalitzat*.

A partir de 1992 i durant la dècada següent, el comerç mundial ha experimentat un creixement d'un 8% anual i han aparegut nous gegants econòmics. La Xina i l'Índia estan atraient les inversions en investigació i s'estan desfent ràpidament de la seva imatge de productors d'articles barats de baixa qualitat. L'èxit d'aquests nous agents econòmics rau, en part, en els molt diferents costos laborals. Mentrestant, el desfasament europeu respecte als Estats Units no s'ha reduït.

Els mercats financers han estat els pioners de la globalització. La tecnologia i l'obertura dels mercats tant a Europa com a escala mundial han contribuït a fomentar aquest ràpid creixement. Això ha portat a una gran demanda d'energia, que va augmentant a escala mundial mentre l'oferta continua sent escassa.

D'altra banda, la població europea està envellint i la reducció de la mà d'obra frenarà el creixement. Aquesta disminució del creixement es registrarà precisament en el moment que els costos derivats de l'envelliment comencin a disparar-se.

L'estratègia europea cap a la sostenibilitat.

La Unió Europea va elaborar una estratègia de sostenibilitat de cares a la Cimera de Johannesburg. En aquesta Cimera, la UE va jugar el seu paper dins del bloc dels països rics, de manera que els acords de la Cimera no assumissin compromisos rellevants per als Estats [0.1.] Tot i així, cal conèixer el que diu aquesta estratègia i estudiar-la i prendre'n nota com a referent superior de les nostres polítiques autonòmiques i locals.

¹² Els valors europeus en un món globalitzat: Comunicació de la Comissió al Parlament Europeu, al Consell, al Comitè Econòmic i Social Europeu i al Comitè de les Regions. Contribució de la Comissió a la reunió dels Caps d'Estat i de Govern del mes d'octubre. Brussel·les, 20.10.2005 COM(2005) 525 final

Aquest document sorgeix d'un mandat del Consell Europeu a la Comissió, fet a Helsinki l'any 1999, i en ell es plantegen els sis àmbits d'actuació, que seran els que donaran continguts a l'estratègia final presentada a Göteborg¹³:

- Limitar el canvi climàtic i incrementar l'ús d'energies netes.
- Respondre a les amenaces a la salut pública.
- Gestionar més responsable dels recursos naturals.
- Millorar el sistema de transports i l'ordenació territorial.
- Lluitar contra la pobresa i l'exclusió social.
- Abordar les repercussions econòmiques i socials d'una societat en procés d'envelliment.

Aquestes estratègies s'aborden adoptant una sèrie d'objectius principals per a cadascuna d'elles i unes mesures a escala comunitària. En el cas dels dos darrers àmbits, s'adopten les mesures proposades a la Cimera de Lisboa, en la que es definia el nou objectiu estratègic de la Unió: "convertir-se en l'economia del coneixement més competitiva i dinàmica del món, capaç d'un creixement econòmic sostenible amb més i millor ocupació i una més gran cohesió social". L'estratègia presentada a Göteborg pretén incloure la component ambiental en aquest objectiu.

Per a posar en marxa tot això calen diferents elements d'acció:

- **Una actuació urgent**, encara que els efectes de molts dels problemes no siguin detectats de manera immediata.
- **Un lideratge polític**, per cercar el consens en sectors mancats de les regulacions necessàries.
- **Un nou enfocament en la formulació de polítiques**, per superar els esculls i les incomunicacions de les polítiques plantejades a nivell sectorial.
- **Una àmplia participació**, a tots els nivells de l'administració, des de l'escala comunitària a la local i incloent també el paper dels agents socials i econòmics en el procés de transformació.
- **Una responsabilitat internacional**, tenint en compte que per constituir-se com a exemple a seguir s'ha de posar, primerament, ordre a la pròpia casa.

Totes aquestes mesures requereixen dissenyar les condicions adequades per la seva aplicació, entre les que es plantegen les següents:

- **Millorar la coherència de l'actuació política**, tenint en compte el desenvolupament sostenible com a prioritat de totes les polítiques. Cal destacar l'avaluació clara dels seus efectes i generar la informació adequada per a una comprensió general dels problemes tractats.
- **Fixar preus reals que constitueixin una senyal per a les persones i per a les empreses**, tenint en compte que els preus són uns incentius veritablement efectius per estimular la I+D amb processos ambientalment més coherents, així com reconduir les subvencions en aquesta direcció.
- **Inversions de futur en ciència i tecnologia**, dirigint les inversions públiques en la direcció del desenvolupament sostenible, així com els mecanismes de contractació de l'administració. Cal fomentar també la "compra verda" en el sector privat.
- **Millorar la comunicació i mobilitzar a ciutadans i empreses**, procurant actuacions polítiques més obertes, potenciant la consulta permanent amb la ciutadania i fent més oberts el processos de presa de decisions. Això és possible amb models com els Programes 21, que generen responsabilitat social individual i col·lectiva, així com fan evidents les noves oportunitats que planteja el desenvolupament sostenible.

¹³ 15.5.2001 COM(2001)264 final

- **Tenir en compte la dimensió mundial**, sobretot pensant en l'adhesió de nous països i en els països en desenvolupament, perquè l'actuació europea constitueixi una ajuda, un exemple i un model pels altres. Cal introduir també aquestes idees en els diferents fòrums internacionals com la ONU, la OCDE, la OMC o el FMI.

Aquesta estratègia es va revisar l'any 2005 i es van plantejar les mesures següents ¹⁴:

- Reafirmar els principis essencials de l'Estratègia
- Reafirmar el nou enfoc relatiu a l'elaboració i la coherència de les polítiques
- Seguir insistint en les principals tendències insostenibles i estudiar amb més cura les relacions entre elles
- Establir objectius i terminis
- Garantir un seguiment eficaç
- Afavorir la implicació i millorar la cooperació amb els actors públics i privats a tots els nivells.

Aquests criteris, més els elaborats a la Carta d'Aalborg[1.4.], poden servir de guia per establir una estratègia de sostenibilitat a les Comarques Gironines.

Cal destacar la rellevància que ha tingut la incorporació de l'Estat Espanyol a la Unió Europea pel que fa a l'assumpció de directives marc a nivell ambiental i de sostenibilitat que han fet que la gestió i protecció del territori s'hagin hagut d'adaptar a les noves normatives. Tot i així, cal dir que l'Estat Espanyol és un dels estats més denunciats de la Unió Europea per incompliment de la normativa ambiental.

Una visió crítica de la Unió Europea

La construcció de la Unió Europea no és un camí de roses, com hem vist en el primer paràgraf, sinó que la seva construcció liderada excessivament pels caps d'estat i en funció dels seus interessos juntament amb els interessos econòmics que les gran corporacions defensen fa que s'aixequin veus crítiques al procés, com s'ha vist en el fracàs d'assumir una Constitució comú i les batalles financeres que han sorgit arrel de les OPAs sobre les empreses d'energia.

Aquestes visions crítiques sostenen que "l'Europa que es construeix és un projecte de les elits econòmiques i financeres de l'Europa occidental, tret que s'ha accentuat clarament des de la dècada dels vuitanta, quan des de les institucions comunitàries es procedeix al desmantellament gradual de l'anomenat Estat del Benestar i a la creixent desregulació del mercat de treball en aplicació de les polítiques neoliberals, mentre es construeix a poc a poc un nou entramat supraestatal (política exterior i de seguretat comuna -Mister PESC, Euroexèrcit- i política de justícia i interior comú -Europol, Schengen-) que ha de ser funcional amb els interessos del capital europeu (i transnacional) en l'època del capitalisme global. En paral·lel, sorgeix un creixent *euroescepticisme* o desconfiança pública cap a les institucions comunitàries i, poc a poc, un increment de la constatació antagonista cap a la UE com un dels principals actors que impulsa, a escala mundial, el capitalisme global"¹⁵.

Creiem que és necessari un marc en l'actual estat del món que unifiqui criteris d'actuació i assumeixi reptes globals de manera conjunta, però alhora cal, des de la base territorial i local, promoure una Europa més justa, solidària i sostenible, cap a ella mateixa i cap al món en general. Cal afavorir des dels territoris l'Europa de les Regions, on l'efecte de proximitat i reconeixement mutu faci que la unió dels pobles que formem Europa sorgeixi d'un contacte humà real i no d'un paràgraf en un document elaborat per uns funcionaris a Brussel·les.

¹⁴ Brussel·les, 13.12.2005 COM(2005) 658 final

¹⁵ El Rapto de Europa por el capital. Ramon Fernández Durán, membre d'Ecologistes en Acció i del Moviment contra l'Europa de Maastricht i la Globalització Econòmica

1.3. GENERALITAT DE CATALUNYA: ELS PRESSUPOSTOS NO ENGANYEN

Els primers avisos governamentals respecte la crisi ambiental van ser exposats per les Nacions Unides l'any 1972 en la Conferència d'Estocolm sobre el Medi Ambient i el Desenvolupament [1.1]. La publicació el mateix any per part d'El Club de Roma de *Els límits del creixement* alertava del procés d'esgotament dels combustibles fòssils, anunci que actualment està adquirint la seva dimensió més crua [3.2, 5.2].

La traducció d'aquests missatges en polítiques és força recent a l'Estat espanyol i a Catalunya. Malgrat la Constitució espanyola recull a l'article 45.1 que el "Dret a gaudir d'un medi ambient adequat per al desenvolupament de la persona, així com el deure de conservar-lo" el Govern central no va crear el seu Ministeri del Medi Ambient fins l'any 1993 i la Generalitat el departament homòleg fins l'any 1991. Fins aleshores, les polítiques ambientals eren administrades com a part de l'activitat del MOPU i el DPTOP respectivament.

Un reflex d'aquesta integració lenta de les polítiques ambientals en les societats catalana i espanyola són els pressupostos públics en els quals el pes del medi ambient és baix. També n'és reflex l'escassa coordinació i certa competitivitat entre els diferents estaments de l'administració en matèria ambiental. Hi ha doncs encara molt camí a recórrer perquè la sostenibilitat tingui l'enfoc sistèmic que es manifestava a l'apartat 0.1.

Taula 1.3.1. Distribució dels Pressupostos de la Generalitat de Catalunya. Any 2007.

PRESSUPOSTOS 2007 DEPARTAMENTS	Consolidat			Consolidat + Consolidable			Generalitat		Altres
	Posició	%	€/hab	Posició	%	€/hab	%	€/hab	Subsectors %
Salut	1	26,9%	1.238 €	1	42,9%	2.940 €	17,5%	1.199 €	55,9%
Fons no Departamentals	2	14,0%	644 €	4	9,4%	687 €	9,4%	198 €	0,0%
Educació	3	13,8%	636 €	3	9,3%	636 €	9,3%	636 €	0,0%
Política Territorial i Ob.Púb.	4	11,8%	545 €	2	10,0%	644 €	2,9%	644 €	15,7%
Economia i Finances	5	5,3%	242 €	6	3,8%	366 €	0,1%	206 €	7,2%
Acció Social i Ciutadania	6	4,8%	222 €	5	5,3%	261 €	3,0%	4 €	5,1%
Innovac., Univ i Empresa	7	4,2%	195 €	7	3,4%	231 €	2,7%	185 €	1,5%
Medi Ambient i Habitatge	8	4,1%	191 €	8	3,3%	224 €	0,9%	60 €	5,3%
Interior, Rel. Inst. i Particip.	9	3,4%	158 €	10	2,3%	217 €	2,1%	85 €	0,5%
Cultura i Mitjans	10	2,6%	122 €	9	3,2%	160 €	1,2%	143 €	4,2%
Justícia	11	2,4%	111 €	11	1,6%	113 €	1,6%	108 €	0,1%
Governació i Adm. Púb.	12	2,1%	95 €	13	1,4%	110 €	0,9%	67 €	1,2%
Treball	13	1,5%	68 €	12	1,6%	99 €	1,0%	60 €	1,4%
Agricult., Alim. i Acció Rural	14	1,4%	66 €	14	1,2%	82 €	0,7%	48 €	1,1%
Vicepresidència	15	0,8%	38 €	15	0,8%	57 €	0,5%	35 €	0,7%
Presidència	16	0,4%	18 €	16	0,3%	18 €	0,2%	16 €	0,1%
Òrgans Sup. i altres	17	0,3%	16 €	17	0,2%	16 €	0,2%	16 €	0,0%
TOTAL			32.839.189.783 €			48.941.225.669 €		26.684.643.986 €	22.229.285.205 €

Font: Generalitat de Catalunya.

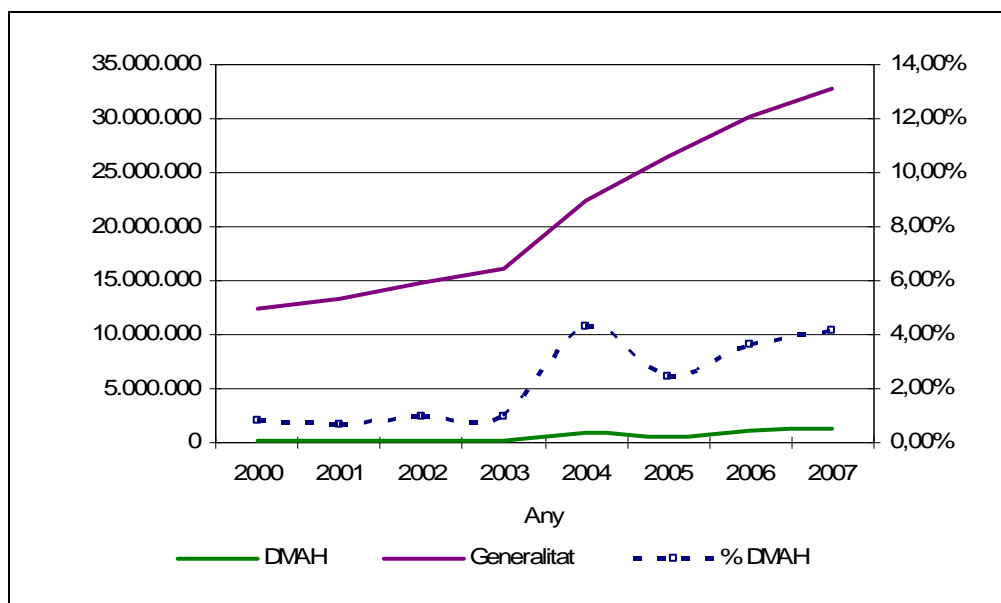
Actualment, el pressupost del Departament de Medi Ambient i Habitatge (DMAH) equival a un 4,1% dels pressupostos totals de la Generalitat. Des de l'any 2000 el DMAH ha incrementat 13,4 vegades el seu pressupost, salt qualitatiu fruit de la integració de les polítiques d'habitatge. Els darrers 3 anys però, el ritme de creixement pressupostari del DMAH ha estat per sota del de la Generalitat en conjunt (41% i 46% respectivament).

Amb el seu pressupost, el DMAH s'ocupa a nivell de Catalunya de la promoció de vivenda pública, l'abastiment i l'estalvi d'aigua i el tractament dels efluent residuals, el tractament dels residus sòlids, la gestió forestal, la conservació dels espais protegits, la prevenció i el control de la contaminació (acústica, atmosfèrica, de l'aigua i del sòl) i l'avaluació i vigilància ambiental de plans urbanístics, d'infraestructures, etc. entre d'altres matèries. Una comparativa: el pressupost de carreteres de la Generalitat -és a dir, sense

contemplar les inversions estatals- equival el 35% del pressupost de tot el DMAH, destinat a preservar la qualitat de l'ambient en què vivim i el foment de l'habitatge protegit.

La distribució pressupostària de la Generalitat situa el DMAH en 8a posició, amb una inversió que representa 191€/hab, molt per sota dels tres departaments prioritaris. Així, Salut, Educació i Política Territorial sumen més del 50% del pressupost consolidat de la Generalitat (més del 60% si tenim en compte el pressupost consolidat més el consolidable¹⁶). L'estat del benestar comporta una dotació elevada en Salut i Educació. Cal preguntar-se però, fins a quin punt l'alta despesa en el sistema sanitari és reflex d'un estil de vida que no afavoreix la salut de les persones [4.3]. Seria adient estudiar quina part de la despesa sanitària es correspon a la internalització (mitjançant fons públics) de les repercussions d'un model socioeconòmic, laboral i mediambiental poc saludable.

Figura 1.3.1. Evolució dels pressupostos de la Generalitat i el DMAH. Anys 2006-2007



Font: Elaboració pròpia a partir de dades dels pressupostos de la Generalitat de Catalunya.

Una anàlisi transversal de cada departament permet identificar altres pressupostos i programes de foment de la sostenibilitat, com per exemple la despesa en xarxa ferroviària i suport al transport de viatgers i l'eficiència energètica. Per tant, el pressupost real destinat a desenvolupament sostenible (en matèria ambiental) és superior al que disposa exclusivament el DMAH, com a integració progressiva del medi ambient al conjunt dels òrgans de la Generalitat. Val a dir però, que en el sector del transport públic, si més no, la major part d'aquesta addició es queda a la Regió Metropolitana de Barcelona com a despesa dels Ferrocarrils de la Generalitat i de l'Autoritat del Transport Metropolità, serveis que repercuteixen ben poc a les Comarques Gironines i resta dels àmbits territorials catalans [2.3].

Cal dir que l'anàlisi dels pressupostos de la Generalitat és un exercici força superficial d'avaluació de les seves polítiques. La magnitud dels pressupostos de cada departament no és sinònim de l'eficàcia de les accions associades. De fet, calen indicadors per mesurar els resultats de la despesa, dels objectius previstos i assolits, del cost d'arribar a una o altra determinada fita governamental, com a instruments necessaris per validar les polítiques públiques. La gestió ambiental està suposant un enorme esforç en implementar costoses plantes de tractament d'aigües residuals, mesures correctores per minimitzar els impactes de les infraestructures, sistemes de seguiment de la contaminació, etc. La utilitat pràctica i la despesa que suposen aquestes actuacions només és monitoritzada en alguns casos. També han de servir per prendre en consideració l'alternativa zero (no executar l'acció en qüestió) o plantejar accions diferents no tingudes en compte en les polítiques actuals.

¹⁶ 'Consolidat': despesa d'execució segura; 'Consolidat+Consolidable': despesa que es podrà confirmar o no al llarg de l'any; 'Generalitat': Estructura dels propis departaments; 'Altres subsectors': Institut Català de Salut i EGSS (Dep. Salut), Entitats autònomes administratives, Entitats autònomes comercials i financeres, Entitats de dret públic, Societats mercantils, Consorcis, i Fundacions.

Manca un debat a fons sobre el grau de prioritat que ha de tenir el desenvolupament sostenible en les polítiques de la Generalitat i consensuar l'estratègia per avançar-hi, en el que participin tots els estaments de forma coordinada i cooperativa. Cal superar la percepció actual segons la qual la preservació ambiental és vista encara com un obstacle per al progrés, amb conseqüències tan nefastes com l'aprovació de planejaments urbanístics malgrat el vot contrari del DMAH [3.4].

A fi i efecte d'una supervisió independent de la sostenibilitat catalana, la Generalitat va crear el 1998 el Consell Assessor per al Desenvolupament Sostenible de Catalunya (CADS) com a òrgan de participació, consulta i assessorament en relació a les polítiques i actuacions amb incidència sobre el medi ambient i el desenvolupament sostenible. Segons els seus estatuts, el CADS ha d'estar integrat per un màxim de 15 membres, designats pel Govern a proposta del president del Consell, d'entre personalitats de reconegut prestigi i/o representatives dels diferents sectors econòmics i socials. La seva composició no compta però, actualment, amb representació per part d'entitats cíviques, ecologistes, associacions de veïns o sindicats. El CADS emet dictàmens i valoracions de les polítiques de la Generalitat i supervisa la redacció de l'Agenda 21 de Catalunya [1.4]. Després de 7 anys de la posada en funcionament els avenços per part de la Generalitat cap a una estratègia de sostenibilitat global han estat força clars a nivell de forma, però molt tímids a nivell de contingut i de compromís. D'altra banda, cada dia sembla més llunyana la data en què vegi la llum l'Agenda 21 de Catalunya, que recordem inicialment havia d'enllestir-se abans del setembre de 2002.

Grau d'acompliment dels pactes en matèria de sostenibilitat

Presentem a continuació una aproximació al grau de compliment de les propostes més destacables del Pacte del Tinell en matèria de sostenibilitat. Volem emprar aquest exercici com a "efecte mirall" en l'àmbit dels compromisos institucionals, un dels rols que desitjablement ha d'efectuar un Observatori de Sostenibilitat independent, per una millora progressiva de l'estatus de la governabilitat ambiental en les polítiques públiques.

La present avaluació és una síntesi de treballs de diversos alumnes de l'assignatura Avaluació de polítiques públiques del Màster d'ordenació del territori i medi ambient de la Universitat de Girona, impartida per en Josep Maria Mallarach (professor de polítiques ambientals de la UdG) i ha estat revisada i actualitzada per Gabriel Jover, Economista de la UdG.

Cal dir, en primer lloc, que segons Gabriel Jover faltaria fer una anàlisi més acurada que contemplés la valoració de les raons tècniques, administratives, socials i polítiques del perquè del retard o de la no aprovació dels pactes.

HABITATGE		
ACCIÓ PROPOSADA	ACOMPLERT	NO ACOMPLERT
Formular i aprovar inicialment, el Pla Territorial Sectorial de l'Habitatge de Catalunya		Apareixia en el programa d'actuació en sòl i habitatge 2000-2009. No figura enlloc. Segons un article del DMAH, hi ha un pacte nacional de l'habitatge en fase de negociació ¹⁷ .
Es doblarà la producció d'habitatge protegit, per fer-ne, com a mínim, 42.000 Unitats		Pendent
S'establirà un Pla Català de Rehabilitació que permetrà la rehabilitació de 40.000 unitats d'habitatge		Pendent

INFRAESTRUCTURES		
ACCIÓ PROPOSADA	ACOMPLERT	NO ACOMPLERT
Revisió del projecte de l'eix Vic - Olot	Acomplert	

¹⁷ http://mediambient.gencat.net/cat/el_departament/actuacions_i_serveis/hemeroteca/articles/article01_05_07.jsp

POLÍTICA I ORDENACIÓ TERRITORIAL		
ACCIÓ PROPOSADA	ACOMPLERT	NO ACOMPLERT
Aprovar la revisió del Pla Territorial General de Catalunya		Continuem depenent del Pla de 1995 perquè no s'ha finalitzat encara la seva revisió.
Aprovar la totalitat dels Plans Territorials Parcial pendants		Tan sols s'han aprovat el Pla Territorial de les Terres de l'Ebre (2001) i el Pla Territorial Parcial de l'Alt Pirineu i Aran (2006)
Formular i aprovar inicialment, el Pla Territorial Sectorial d'Espais Agraris de Catalunya		No figura enlloc
Formular i aprovar inicialment, el Pla Territorial Sectorial del Litoral de Catalunya		S'ha realitzat i aprovat el Pla director urbanístic del sistema costaner (PDUSC) (25 de maig de 2005) i el Pla director urbanístic dels àmbits del sistema costaner integrats per sectors de sòl urbanitzable delimitat sense el pla parcial aprovat (PDUSC-2). El dia 25 de maig de 2005 i 16 de desembre de 2005 respectivament. No s'ha realitzat cap valoració d'aquests plans
Pla Territorial Sectorial dels sistemes de connexió biològica entre espais lliures		Consta en el Pla de Govern 2004-2007 però no apareix enlloc més.
Ampliació del Pla d'Espais Fluvials		S'ha realitzat un Document tècnic de Directrius de planificació i gestió de l'espai fluvial (6 de juliol de 2006)

ENERGIA		
ACCIÓ PROPOSADA	ACOMPLERT	NO ACOMPLERT
Creació de l'Agència Catalana de l'Energia		Encara no s'ha constituït aquesta agència que hauria de ser un ens clau per impulsar les energies alternatives i, sobre tot, per actuar com a incipient regulador públic a través de l'aplicació de taxes als gestors ineficients i descomptes als eficients
Redacció d'un nou Pla de l'Energia de Catalunya	Aprovat pel Govern de la Generalitat el dia 11 d'octubre de 2005. D'altra banda, el PEC accepta un percentatge d'emissions molt superior (un 90%) als límits que el protocol de Kioto va imposar a Espanya (un 10% més respecte les emissions de 1991).	
Pla d'acció de mesures concretes per fer front a l'increment de la intensitat energètica		Encara no s'ha acomplert
Decret d'ecoeficiència	Acomplert	
Llei sobre la producció d'energia provinent de fons netes i renovables		No acomplert
Realitzar un pla anual de soterrament i de desplaçament de les línies		No acomplert. Cal dir però que s'ha finalitzat l'estudi d'identificació de les situacions existents de major impacte territorial i ambiental i s'han signat i iniciat els projectes dels cinc primers acords de col·laboració entre la Direcció General d'Energia i Mines i l'Institut Català d'Energia. ¹⁸

¹⁸ Informe de seguiment (2006) del Pla de l'Energia de Catalunya (2006-2015)

BIODIVERSITAT I PREVENCIÓ DE LA CONTAMINACIÓ		
ACCIÓ PROPOSADA	ACOMPLERT	NO ACOMPLERT
Revisió immediata i quadriennal del PEIN	S'ha actualitzat la delimitació dels espais PEIN en funció dels espais integrats a la Xarxa Natura 2000	
Llei de protecció de la biodiversitat		No acomplert
Llei de protecció integral del litoral de Catalunya		No acomplert
Pla de gestió dels espais no urbanitzables i de protecció del paisatge	Acomplert	
Xarxa Natura 2000	Aprovada al setembre de 2006. No s'han inclòs diversos espais que havien estat proposats per les diferents entitats naturalistes i ecologistes que participaren en el procés d'elaboració. Falta l'aprovació definitiva a la Comissió Europea	
Aprovació de la meitat dels plans de gestió i la totalitat dels plans de delimitació dels PEIN		S'han aprovat quasi la totalitat dels plans de delimitació pendents però només s'ha aprovat el pla de gestió del Cap de Creus
Pla Estratègic de Gestió Forestal de Catalunya		No acomplert
Revisar els programes de residus i establir un pla director d'infraestructures de residus, tenint en compte els principis de minimització, prevenció, reutilització, valorització i reciclatge		Realitzat el pla de residus 2006-2010. Falta aprovar les lleis i els decrets pels seu desplegament
Elaboració d'un ampli diagnòstic de la realitat mediambiental de Catalunya(...) Es publicarà bianualment un Informe sobre l'Estat del Medi Ambient a Catalunya		Informe del CADS sobre l'evolució de l'estat del medi ambient a Catalunya. Litoral, Biodiversitat, Sòl i territori (2005)
Es calcularà bianualment la petja ecològica de Catalunya		Únicament es compta amb l'estudi del CADS 'Aproximació a la petjada ecològica de Catalunya' de l'any 2003 i publicat al 2005

El més destacat és que, de la llarga llista de compromisos que va subscriure el tripartit en matèria ambiental la major part no s'han acomplert. En canvi, plans sectorials molt estratègics per l'establiment de les bases d'un nou model de desenvolupament o, contràriament, per refermar la continuïtat de determinats patrons d'insostenibilitat sí (PITC i Pla Energia de Catalunya).

Un dels motius de la falta de compliment d'algunes de les propostes és el col·lapse administratiu. La manca de personal tècnic suficient en els parcs, per exemple, no els permet elaborar els seus propis plans especials i tots els plans de delimitació, especials, lleis i decrets es fan en la mateixa unitat que no té més de sis persones treballant, inclosos tècnics i administratius.

1.4. LES AGENDES 21 LOCALS

Els Ajuntaments fan Agendes 21 Locals però, són instruments eficients per a aturar la insostenibilitat dels nostres pobles i ciutats?

Fruit de la Cimera de la Terra de Rio de Janeiro de 1992 neix l'estratègia de l'Agenda 21¹⁹, “un pla d'acció aplicable durant els anys noranta i fins ben entrat el segle XXI, que elabora estratègies i un programa de mesures integrades per a frenar els efectes de la degradació ambiental i per a promoure un desenvolupament sostenible i compatible amb el medi ambient en tots els països” (Agenda 21, Cimera de Terra, Rio de Janeiro 1992).

En el capítol 28 de l'agenda diu que “cada autoritat local hauria d'iniciar un diàleg amb els seus ciutadans, organitzacions locals i empreses privades i aprovar un Programa XXI local. Mitjançant la formulació de consultes i la promoció d'un consens, les autoritats rebrien aportacions de la ciutadania i les organitzacions cíviques, socials, empresarials i industrials locals i obtindrien la informació necessària per elaborar millors estratègies. Els processos de consultes incrementarien la consciència dels individus cap el desenvolupament sostenible”.

L'agenda 21 és un document de compromís institucional amb polítiques i accions estratègiques per encaixar el progrés socioeconòmic amb la sostenibilitat. Una guia per a la funció pública de l'administració, les institucions de govern, les organitzacions econòmiques i socials i la ciutadania en general en el marc de la crisi socioambiental global i local.

L'any 1994 es van reunir a Aalborg (Dinamarca) un munt d'autoritats locals i europees i van assumir que la batalla de la sostenibilitat s'havia de lliurar a les ciutats i els pobles. Per això van redactar la Carta d'Aalborg com a model de sostenibilitat local per a que les ciutats i pobles d'Europa apliquessin l'agenda 21 local. Es va assumir des del marc local que : “El nostre model actual de vida urbana, i particularment les nostres pautes de divisió del treball i de les funcions, l'ocupació del sòl, el transport, la producció industrial, l'agricultura, el consum i les activitats d'oci i, per tant, el nostre nivell de vida, ens fan especialment responsables de molts problemes ambientals amb els quals s'enfronta la humanitat” (Carta d'Aalborg 1994).

L'any 2004 es tornaren a reunir i redefiniren la Carta d'Aalborg en funció de 10 compromisos bàsics.

COMPROMISOS D'AALBORG²⁰

1.- GOVERNABILITAT

Ens comprometem a potenciar els nostres processos de presa de decisions mitjançant una democràcia més participativa.

2.- GESTIÓ LOCAL CAP A LA SOSTENIBILITAT

Ens comprometem a implementar cicles de gestió eficaços, des de la seva formulació fins a la seva implementació i avaluació.

3.- BÉNS NATURALS COMUNS

Ens comprometem a assumir plenament la responsabilitat de protegir, preservar i garantir un accés equitatiu als béns naturals comuns.

4.- CONSUM I ELECCIÓ D'ESTILS DE VIDA RESPONSABLES

Ens comprometem a adoptar i facilitar l'ús prudent i eficient dels recursos i a encoratjar el consum i la producció sostenibles.

5.- URBANISME I DISSENY

Ens comprometem a atorgar un paper estratègic a l'urbanisme i el disseny per resoldre els problemes ambientals, socials, econòmics, culturals i relatius a la salut en benefici de tots.

¹⁹ Agenda 21 Local: també anomenada Pla d'Acció Local cap a la Sostenibilitat a les CCGG.

²⁰ Aalborg + 10, traduïts al català per l'Àrea de Medi Ambient de la Diputació de Barcelona

6.- MILLOR MOBILITAT, MENYS TRÀNSIT

Reconeixem la interdependència del transport, la salut i el medi ambient, i ens comprometem a promoure enèrgicament opcions de mobilitat sostenibles.

7.- ACCIÓ LOCAL PER A LA SALUT

Ens comprometem a protegir i promoure la salut i el benestar dels nostres ciutadans.

8.- UNA ECONOMIA LOCAL ACTIVA I SOSTENIBLE

Ens comprometem a crear i garantir una economia local pròspera que doni accés al treball sense perjudicar el medi ambient.

9.- IGUALTAT SOCIAL I JUSTÍCIA

Ens comprometem a assegurar comunitats inclusives i solidàries.

10.- DEL LOCAL AL GLOBAL

Ens comprometem a assumir la nostra responsabilitat global a favor de la pau, la justícia, la igualtat, el desenvolupament sostenible i la protecció del clima.

En síntesi, l'elaboració d'una agenda 21 local té dos sentits clars i complementaris:

- Avançar en la creació d'un model futur de ciutat i poble més equitatiu econòmicament, integrador socialment i ambientalment sostenible.
- I en l'evolució d'un model de gestió local democràticament representatiu a un model molt més participatiu i consensuat amb la ciutadania i les entitats econòmiques i socials.

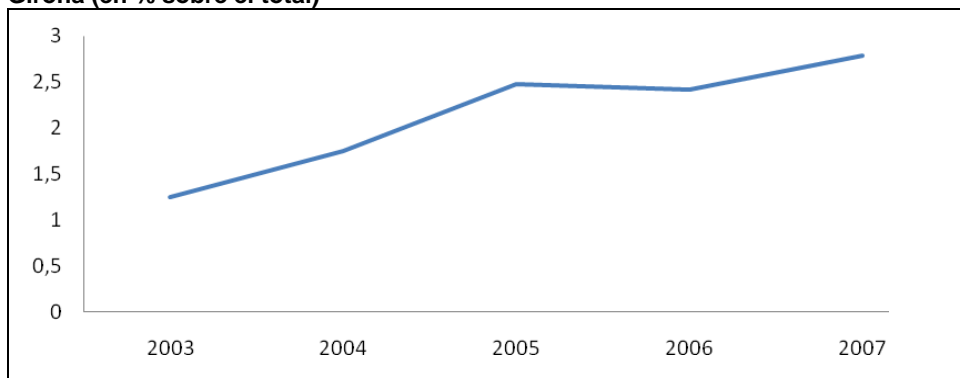
La política ambiental de la Diputació de Girona i les agendes 21 a les Comarques Gironines

L'evolució del pressupost de medi ambient de la Diputació de Girona ha estat cada vegada més elevat.

Els objectius de l'àrea són els següents:

1. Desplegar amplament les Agendes 21 tot afavorint els municipis petits o amb menys recursos
2. Cooperar en la conformació d'una matriu territorial d'espais lliures contínua
3. Assolir els recursos necessaris per a la gestió del parc natural del Montseny que té assumida la pròpia Diputació de Girona
4. Recolzar el impuls de consorcis gestors d'espais naturals
5. Estendre les campanyes d'educació ambiental en nous àmbits socials
6. Fomentar la producció d'energia renovable en els equipaments municipals
7. Créixer suficientment en pressupost per possibilitar-ho

Fig. 1.4.1. Increment del pressupost de l'Àrea de Medi Ambient de la Diputació de Girona (en % sobre el total)



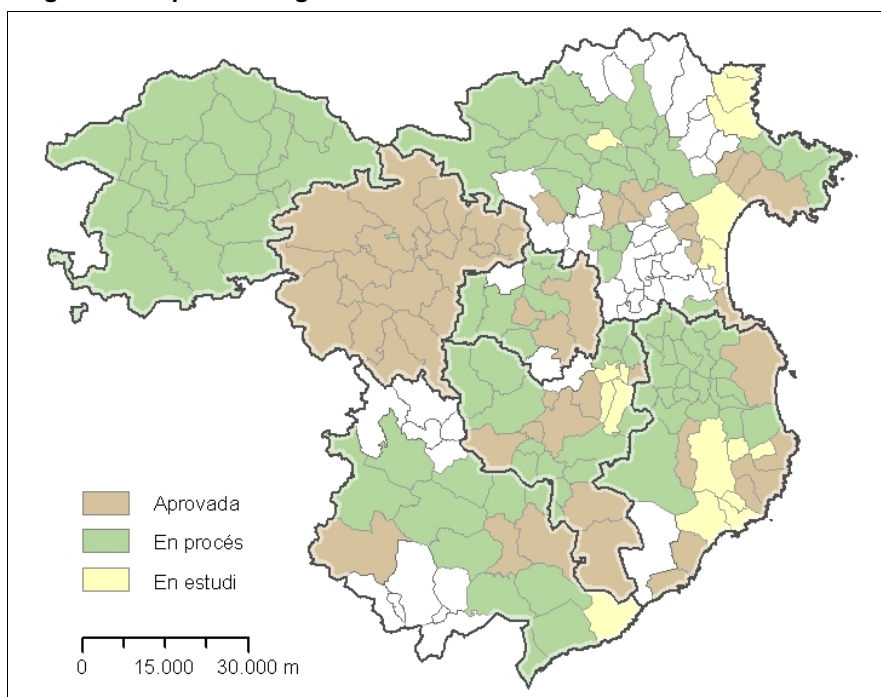
Font: Diputació de Girona

Catalunya és un dels països del món amb més agendes 21 elaborades i a les CCGG fa anys que aquest procés de sostenibilitat local s'està impulsant. L'any 2002 un 40% dels municipis de Barcelona estaven desenvolupant processos d'agendes 21 locals, Girona, un 24%; Tarragona un 21'3%; i Lleida el 8'6%. Els municipis que havien signat la Carta d'Aalborg a Catalunya era l'any 2002 d'un 22,6%. Avui, hores d'ara, no existeix un registre unificat a Catalunya ni a Espanya, dels municipis que han signat la Carta d'Aalborg, ni que han elaborat l'agenda 21 local.

La Xarxa de ciutats i pobles cap a la sostenibilitat que va ser impulsada per la diputació de Barcelona l'any 1997, a la qual pertany la Diputació de Girona està formada per 220 entitats locals, d'aquestes 140 municipis estan elaborant la seva agenda 21 i a prop de 90 disposen de Pla d'Acció Local.

Actualment a Girona el 83% dels municipis estan en alguna fase d'aquest procés. Un dels elements significatius de les comarques és la incorporació, en molts casos, del model supramunicipal d'agendes 21 degut a les dimensions dels seus municipis. Molts municipis han pogut elaborar l'Agenda 21 gràcies a un programa de suport de l'Àrea de Medi Ambient de la Diputació de Girona.

Fig. 1.4.2. Mapa de les agendes 21 a les CCGG



Font: Elaboració pròpia a partir de les dades de la Diputació de Girona, 2007

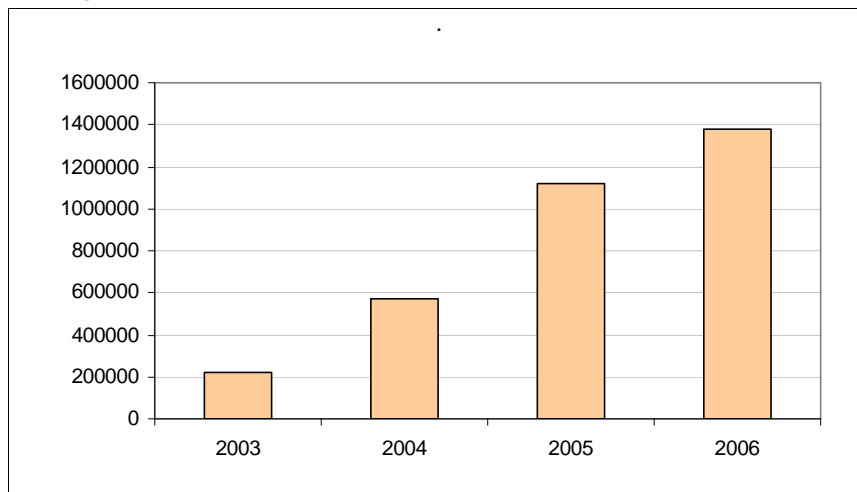
Taula 1.4.1. Situació de les Agendes 21 a les Comarques Gironines

Any	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Ajunts nous concedits / convenis nous signats	0	6	15	9	4	0	28	56	40	25
Finalitzats / Aprovats	0	0	3	5	4	13	4	4	25	40
Agendes 21 en procés	0	6	21	30	34	34	62	118	158	183
% sobre total municipis	0%	3%	10%	14%	15%	15%	28%	53%	71%	83%
Agendes 21 aprovades	0	0	3	8	12	25	29	33	58	98

Font: Diputació de Girona

Aquests projectes locals han disposat d'una magnitud pressupostària elevada per part de la Diputació de Girona i dels propis municipis gironins.

Fig. 1.4.3. Pressupostos de la Diputació de Girona per al finançament de les Agendes 21 Locals (€)



Font: Diputació de Girona (2006)

Una de les diferències de les agendes 21 a Girona és que inclouen projectes d'ordenació i regulació dels espais lliures i naturals dels municipis -Pla Especial de Regulació Urbanística dels sòls no urbanitzables (PERUSNUs)-.

Seria interessant que es tinguessin en compte les conclusions que es van extreure del taller impulsat per la Diputació de Girona i el CILMA per a la millora del Programa de suport als PALS del mes de març de 2007 i d'entre les quals destaquem les següents:

PUNTS FORTS:

- L'Agenda 21 és una eina adequada, útil i molt eficaç per a la gestió i la participació en el planejament del municipi. Els espais participatius que es generen a causa del procés d'Agenda 21 local generen nous punts de trobada, debat i reflexió col·lectius.
- En municipis mitjans i petits, com són la majoria dels presents en les Comarques Gironines, la proximitat i coneixença del territori i dels seus agents pot facilitar la convocatòria i disseny del procés de participació.
- Tot i que s'observa i s'evidencia una crisi de participació a nivell ciutadà, hi ha propostes interessants i alguns indicis que sembla que apunten cap a una millora de la situació en un futur no llunyà.

- El Programa del Pla a l'Acció dóna continuïtat a l'execució i finançament d'accions i el PERUSNU, en ser normatiu, té un elevat grau d'aplicabilitat.
- És convenient l'existència d'un Observatori de Sostenibilitat de les Comarques Gironines com a eina de visió global i avaluació d'aquests processos.

PUNTS FEBLES:

- Manca compromís polític amb l'Agenda 21 en general i això afecta negativament a tot el procés i també en l'àmbit de la participació.
- Actualment l'Agenda 21 no és considerada com un document de planificació general del municipi.
- L'Agenda 21 no s'internalitza en el funcionament general de l'Ajuntament. Així que moltes vegades és interpretada com un document de l'àrea de medi ambient i els altres departaments en queden al marge i no la consideren com una eina de treball.
- Sovint es generen noves estructures i espais de participació sense tenir en compte la realitat del territori i el seu teixit social. No es poden obviar les dinàmiques internes del municipi/s a l'hora de dissenyar el procés de participació. S'haurien de saber aprofitar els espais en els quals hi ha participació espontània de la població (parcs infantils, bars, esdeveniments esportius, etc...).
- Crear motivació per participar és en molts casos una assignatura pendent. Les convocatòries de vegades es fan en un llenguatge que no fa atractiva la participació als ciutadans/es. No sempre es fa un retorn de la informació i conclusions de les jornades i processos a les persones participants i això no promou un seguiment i una posterior implicació de la població. Un dels problemes que ens trobem en el marc municipal i que influeixen en el desenvolupament d'aquests projectes és el del finançament local [3.8] que pot constituir una de les raons de fons de l'actual insostenibilitat en el progrés de les nostres ciutats i pobles.

Com podem veure, cal encara molta feina per fer que aquests processos siguin d'utilitat per la millora de la sostenibilitat local. Aquest informe està enfocat en aquesta direcció.