

## **CAMBIO CLIMÁTICO Y DESARROLLO LOCAL**

Emilio Carrillo. Experto Internacional en Desarrollo Local.  
Presidente de la Red de la Unión Iberoamericana de Municipalistas (UIM) y de la Fundación Andaluza Nuevo Mundo (FANUM)

### **A. ¿QUÉ ESTÁ OCURRIENDO?: UNA NUEVA INTERACCIÓN ENTRE MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO LOCAL**

#### **1. Multiplicidad y variedad de los impactos del cambio climático**

El cambio climático es un fenómeno incuestionable y hace tiempo, al menos casi un cuarto de siglo, que sabemos de su existencia. No en balde, en 1987, el Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo ya alertó al respecto; y un año después, en 1988, fue creado el primer Grupo Intergubernamental de Expertos y Expertas sobre el Cambio Climático. Y aunque es verdad que todavía son numerosas las dudas relativas al diagnóstico y ponderación exacta de sus causas y de los factores que lo producen e inducen (se mantiene abierto un vivo debate centrado en el mayor o menor papel que esté jugando al respecto la Humanidad y el sistema económico-productivo vigente o el que pueda estar desempeñando el propio devenir eco-biológico del planeta, así como los ciclos solares y otros de carácter cosmogónico), no es menos cierto que conocemos ya muchas cosas sobre el cambio climático. En lo que aquí ocupa, principalmente dos:

- que su dimensión y consecuencias no son solamente medioambientales, sino, igualmente, sociales y económicas; y
- que sus impactos son y serán muy dispares en función de las características específicas (geográficas, orográficas, socioeconómicas,...) de cada territorio.

Con relación a lo primero, valgan como botón de muestra las conclusiones, divulgadas en otoño de 2009, del estudio que la Comisión Europea encargó al Instituto de Prospectiva Tecnológica (IPTS) del Joint Research Center acerca de los efectos del cambio climático en Europa. Siguiendo lo requerido por la Comisión, la investigación se concentró en los impactos de índole socioeconómica, no midiendo los de tipo catastrófico, ni los costes económicos asociados a la pérdida de biodiversidad y al aumento de enfermedades (por esto, sus cálculos ofrecen resultados de menor cuantía y envergadura que los realizados por el economista David Stern, en el informe que elaboró para el Gobierno británico). Aún así, los datos son espectaculares: oteando hasta el año 2080, la evaluación que el informe efectúa (a modo de horquilla, pues se consideran distintas alternativas en función de cómo evolucionen finalmente las temperaturas) señala como media para Europa pérdidas cada año por valor de 42.500 millones de euros (el 0,35% del producto interior bruto anual), caída de la producción agrícola en un 10%, subida del nivel del mar que afectará anualmente a 2,5 millones de personas e inundaciones que ocasionarán daños por 11.000 millones de euros al año.

En cuanto a lo segundo, se sabe y asume que el cambio climático, al ser un fenómeno global, tiene y tendrá impactos globales. Pero se divulga mucho menos que sus efectos, lejos de ser homogéneos entre países, regiones y esferas territoriales locales, ofrecerán grandes diferencias según cada territorio concreto y comunidad. Por esto, el Informe de Desarrollo Humano 2007/08 del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) indica que los territorios se verán afectados de manera desigual ante el impacto del cambio climático y que las poblaciones más pobres sufrirán las principales consecuencias. Aunque se limite a la Unión Europea y a la heterogeneidad de impactos entre sus Estados miembros, puede seguir valiendo de ejemplo el citado Informe de la Comisión Europea, que muestra como los territorios con mayores perjuicios socioeconómicos serán los sureños (Portugal, España, Italia, Grecia y Bulgaria), con pérdidas de hasta el 25% de las cosechas agrícolas y descenso de los ingresos por turismo de hasta 5.000 millones de euros anuales. Sin embargo, en Europa central los efectos se prevén muy distintos. Así, aunque zonas geográficas de Francia, Austria, República Checa, Eslovaquia, Hungría y Rumania sufrirán daños por las inundaciones y las secuelas de la subida del nivel del mar, globalmente los países centroeuropeos verán aumentar sus ingresos por turismo hasta 10.000 millones de euros al año. Y en el norte europeo se asistirá a notables mejoras de la producción agrícola y al incremento de los ingresos por turismo, por más que el informe avise de que en esta parte de la UE puede aumentar anualmente en 250.000 personas la cifra de damnificados por las inundaciones.

## 2. El desarrollo local como agente activo ante el cambio climático

Por tanto, las repercusiones del cambio climático se extienden más allá de las estrictamente medioambientales, siendo, igualmente, socioeconómicas; y varían cualitativa y cuantitativamente para cada territorio en particular. Lo que pone de manifiesto que, en orden a la evaluación de impactos y la definición de medidas, resulta imprescindible abordar el cambio climático desde la perspectiva “GloboLocal” acuñada por Naciones Unidas. Esto es, entender que el cambio climático tiene impactos generales y globales, pero también específicos y locales; y que, por tanto, no sólo son necesarias medidas globales, sino, igualmente, medidas locales a implementar en cada territorio y colectividad. Y es aquí precisamente donde las carencias son más clamorosas, pues si bien se ha avanzado en el conocimiento de las consecuencias del cambio climático a escala global, se ha hecho muy poco en la determinación y cálculo de sus impactos locales y en la definición y aplicación de las medidas paliativas y preventivas ante ellos.

Consideraciones y recomendaciones que, de otro lado, son absolutamente coherentes con las reflexiones y contenidos tanto del Enfoque Territorial del Cambio Climático (TACC, por sus siglas en inglés), nacido bajo el auspicio de cinco agencias de Naciones Unidas (PNUD, PNUMA, UNITAR, UN-Habitat y UNCDF) en el Congreso Mundial de las Regiones sobre Cambio Climático celebrado en octubre de 2008, como de los Planes Climáticos Territoriales Integrados (PCTI) promovidos especialmente por el PNUD.

Todo lo cual delimita la perspectiva desde el que las estrategias de desarrollo local han de centrar sus orientaciones futuras y propuestas. Una perspectiva coherente con el Desarrollo Humano, con los valores propios del desarrollo sostenible e integral y con el hecho de que <<los gobiernos locales juegan un papel crítico en la lucha contra el cambio climático>> (Ban Ki-moon, Secretario General de Naciones Unidas). De los que se desprende un amplio y rico abanico de ideas disruptivas que permiten repensar el discurso y la acción de las estrategias de desarrollo local y obligan a éste, lejos de permanecer indiferente o aturdido por la dimensión del fenómeno, a transformarse en agente activo ante el cambio climático -máxime cuando los ámbitos urbanos acumulan casi el 50% de la población mundial y se prevé que en 2030 habiten en ellos 5.000 millones de personas-.

Por tanto, no como moda, sino como necesidad real, las estrategias de desarrollo local y las Agencias que lo implementan están rotundamente llamadas y forzadas a tomar cartas en el asunto y asumir y ejercer sus responsabilidades a través del impulso y adopción de iniciativas locales ante el cambio climático. Unas iniciativas que han de dirigirse a prevenir y paliar sus efectos, pero que, a la par, pueden configurarse en una fuente significativa de generación de actividades emprendedoras y nuevos empleos, transformando lo que es una amenaza en oportunidad para el fomento de la dinámica de desarrollo de territorios y comunidades.

La propia crisis que se padece hoy a escala internacional, con todo su calado y multiplicidad de causas e impactos, ha de ser contemplada como un acicate para que las Agencias Locales de Desarrollo desplieguen sus esfuerzos en el sentido expuesto. Lo que, por otra parte, no supondría un proceder voluntarista, sino un comportamiento y una intervención acordes y congruentes con el trabajo que el desarrollo local viene acometiendo desde hace decenios con relación al medio ambiente y que en lo relativo al clima ya quedó bien perfilado en la Declaración de Nagoya suscrita con ocasión de la Cumbre Mundial de las Ciudades para la Protección del Clima y la IV Cumbre de Directivos de Gobiernos Locales sobre el Cambio Climático celebradas en esa localidad nipona en noviembre de 1997.

### 3. Una interacción de “tercera generación”

La visión del desarrollo que prevaleció de forma claramente mayoritaria hasta final de los años 70 del pasado siglo XX daba la espalda a los límites y efectos ecológicos del crecimiento económico y del propio desarrollo, haciendo caso omiso a los riesgos de degradación de la Naturaleza e ignorando el carácter escaso de los recursos naturales. Frente a él, la aparición y desenvolvimiento del desarrollo local en el primer tramo de los 80 supuso un giro radical, pues desde sus inicios fue consciente de la conexión y la interacción existente entre desarrollo y medio ambiente, delimitando y fijando programas y actuaciones que dimanaban de ese discernimiento.

No obstante, la manera exacta de enfocar el medio ambiente desde las estrategias de desarrollo local no ha sido siempre la misma, sino que ha ido evolucionado y perfeccionándose con el paso del tiempo y la acumulación de experiencias, siendo posible distinguir con carácter general dos grandes etapas: una primera en la que primó una lógica basada únicamente en la sostenibilidad del desarrollo; y otra posterior en la que la óptica precedente fue completada y puesta en valor desde el entendimiento del medio ambiente como factor del desarrollo mismo.

Para comprender el trasfondo de esta evolución hay que remarcar que la incorporación del concepto y la noción de sostenibilidad ha sido uno de los grandes avances de la teoría y la práctica del desarrollo de las últimas décadas. Gracias a ella se ha extendido el convencimiento de que producir también conlleva destruir, por lo que hay que poner en relación lo uno con lo otro; y que ningún sistema económico franquea la “frontera ecológica” sin provocar el deterioro de la calidad de vida y el peligro cierto de autodestrucción. Marco en el que las dinámicas de desarrollo han asumido el requerimiento de protección del entorno ecológico. En este sentido, cabe referirse a una “actitud pasiva” —en términos no peyorativos, sino descriptivos (por lo que tiene de defensa y conservación)— sobre la que durante bastante tiempo pivotó en exclusiva el quehacer del desarrollo local con referencia al medio ambiente.

Pero esta “actitud pasiva” fue paulatinamente enriqueciéndose con otra percepción que ya no se conforma con la protección del hábitat ecológico, por importante

que esto sea, sino que persigue completar tal defensa con una “actitud activa” que ve en un medio ambiente conservado un magnífico recurso endógeno del territorio; y entiende la calidad medioambiental como acicate para el desarrollo y oportunidad estratégica para impulsar nuevas iniciativas emprendedoras -turismo rural, reciclado y tratamiento de residuos, nuevas energías, gestión del ciclo hidráulico,...- generadoras de renta, empleo y tejido empresarial en el territorio. Con ello, además, se evita el riesgo de que las actuaciones públicas de protección de zonas y parajes naturales terminen haciendo de ellos recintos de habitabilidad garantizada para todas las especies de fauna y flora excepción hecha de una: el ser humano, que se ve forzado a huir del territorio en cuestión ante la imposibilidad de ejercer en él actividades que le reporten los medios imprescindibles para su subsistencia.

Ha sido así como en territorios de los cinco continentes se han ido desplegado una gran cantidad de experiencias y buenas prácticas de desarrollo local que muestran la capacidad de éste para profundizar en la sostenibilidad del desarrollo y para hacer de esa sostenibilidad un recurso estratégico para el desarrollo mismo, contemplando y expandiendo el concepto de sostenibilidad desde un prisma multidimensional: social, medioambiental, económica, institucional y trascendente (valores éticos e, incluso, espirituales). Y, precisamente, del excelente bagaje de todas ellas bebe ahora directamente la atención al cambio climático desde las estrategias de desarrollo local y el impulso de iniciativas locales ante el mismo. Lo que representa en sí una “tercera generación” de programas y actuaciones locales medioambientales que prolongan, maduran, complementan, renuevan, pulen e innovan las actitudes “pasiva” y “activa” que se habían implementado hasta ahora.

¿Cuáles son los actuales retos a los que se deben dar respuesta y que configuran los objetivos específicos y los contenidos de esa “tercera generación” de programas y actuaciones locales medioambientales promovidas por las estrategias de desarrollo local? Responder con rigor a esta cuestión exige retomar la aludida perspectiva “GloboLocal” y centrar los esfuerzos tanto en el modelo de territorio como en su gobernanza, en el convencimiento de que son retos de trasfondo similar en las distintas esferas territoriales del planeta (Europa, Iberoamérica, África, Asia,...), por más que, lógicamente, presenten singularidades en cada territorio específico.

## B. RETOS ESENCIALES A AFRONTAR: MODELO DE TERRITORIO, GOBERNANZA LOCAL Y CAMBIO CLIMÁTICO

### 4. Globalización y nuevas responsabilidades de la esfera local

No fueron pocas las voces que, en los años 80 y comienzo de los 90 del siglo XX, vaticinaron que la expansión de la globalización traería inexorablemente consigo la pérdida de protagonismo de la esfera local, que sería poco a poco absorbida en el vasto, complejo y profundo proceso globalizador. Sin embargo, existe hoy un amplio consenso acerca de que ha sucedido todo lo contrario: la globalización no sólo no merma ni cuestiona el papel que secularmente ha desempeñado el ámbito local, sino que lo sitúa ante el compromiso de asumir y ejercer responsabilidades de nuevo cuño, que se suman a las de carácter histórico.

Este hecho, que ha sido muy bien sintetizado por Naciones Unidas al acuñar la reiterada perspectiva “GloboLocal” y proponer el “pensar global, actuar local”, significa un reconocimiento expreso de que, con la globalización, los municipios y ciudades se han ido convirtiendo en actores y actrices cada vez más necesarios para dar respuesta a las exigencias de los nuevos tiempos. Lo ya enunciado con referencia al cambio climático, con todo lo que conlleva, es paradigmático: un fenómeno global con impactos generales que demandan respuestas globales, pero que presenta también impactos eminentemente locales que reclaman medidas concretas en cada territorio según sus especificidades. Los flujos migratorios o la propia crisis económica se ajustan a idéntico esquema y a una pauta en la que lo global y lo local no sólo no se enfrentan, sino que se dan la mano.

En este contexto, los gobiernos locales han de estar a la altura de las nuevas circunstancias y cubrir al unísono dos facetas que interaccionan mutuamente: gestionar y gobernar. Visión de las cosas que da cuerpo a lo que se ha denominado “Perspectiva Doble G”. Un enfoque global e integral que asume la gestión de la institución-Administración y el gobierno del territorio y la comunidad como dos caras de una misma moneda, persiguiendo tanto la eficacia, eficiencia y calidad en la gestión de los asuntos cotidianos y en la prestación

de los servicios locales básicos como la capacidad de impulso estratégico y cotidiano del territorio y la colectividad. Bajo esta óptica “P2G”, los gobiernos locales han de abordar una agenda de trabajo que va más allá de las tareas burocráticas y de pura gestión y que incluye la configuración de un nuevo marco de relaciones con la sociedad civil, fijando la atención mucho más en la ciudadanía -grupo activo de derechos y deberes- que en el administrado -perceptor pasivo de servicios públicos-.

Un marco en el que la gobernanza local debe asentarse y encontrar su fundamento en el diseño participativo y colectivo del “modelo de territorio” o “modelo de ciudad” hacia el que la comunidad local desea avanzar y sobre el que sustentar y ejecutar su desarrollo urbano, social, medioambiental, económico, tecnológico y cultural, tanto en el corto como en el medio y largo plazo. Y esto con independencia del volumen demográfico del municipio en cuestión, pues mientras las “ciudades grandes” se identifican por un criterio puramente cuantitativo –su número de habitantes-, las “grandes ciudades”, que es lo que a las estrategias de desarrollo interesa, se definen por un criterio cualitativo: su capacidad para aportar calidad de vida y configurarse cual espacio de cohesión social, convivencia y desarrollo equilibrado, dinámico e integral.

## 5. Modelo de territorio + gobernanza local: PCTI + ILC

Reflexiones y requerimientos que hay que engarzar con lo reseñado en los epígrafes anteriores acerca del cambio climático y su atención desde las estrategias de desarrollo local. Engarce que desemboca de manera natural en la necesidad de que tales estrategias centren sus esfuerzos al respecto tanto en el modelo de territorio como en su gobernanza:

- en el modelo de territorio: promoviendo la planificación estratégica y, en interrelación con ella, Planes Climáticos Territoriales Integrados (PCTI);
- en la gobernanza: a través del diseño y ejecución de las iniciativas locales ante el cambio climático (ILC).

Un doble eje del que se desprenden, como se verá de inmediato, los objetivos específicos y los contenidos de la citada “tercera generación” de actuaciones del desarrollo local en la esfera medio ambiental. Y que ha de ser articulado desde la visión del territorio como lugar de integración de las actividades del clima propugnada en la iniciativa “Hacia territorios más resistentes ante el cambio climático”, fruto del partenariado conjunto de Naciones Unidas (PNUMA, PNUD) y diversas asociaciones territoriales. Iniciativa que gira, a su vez, en cinco grandes ejes que conviene recordar aquí:

- Las colectividades territoriales constituyen un nivel ineludible para la implementación de las políticas climáticas. La justa aplicación del principio de subsidiaridad ha de llevar a acotar la significación y complementariedad de cada escalón territorial de decisión, lo que enlaza con la Estrategia Climática 2008-2011 del PNUD cuando reconoce la importancia de apoyar cada nivel de decisión en materia de gobernabilidad climática.
- Los gobiernos locales no sólo implementan las políticas nacionales y regionales, sino que también tienen responsabilidades en materia de reglamentación y ordenación del territorio. Son al mismo tiempo preceptores y lugar de inversiones de muchos sectores emisores y/o vulnerables al impacto climático (servicios básicos, transporte, construcción,...). Por su proximidad con la población, el nivel territorial favorece, de otro lado, que se superen los obstáculos de las lógicas institucionales a tra-

vés de la búsqueda de compromisos, la sensibilización de la ciudadanía y la integración social de los grupos de población más desfavorecidos.

- El reto de hacer confluir las preocupaciones locales y la reducción de la vulnerabilidad climática debe ser abordado a nivel descentralizado. La implementación de políticas climáticas determina la elección de la inversión y el comportamiento hechos a nivel local. Los marcos internacionales y nacionales deben ser fortalecidos a través de acciones determinantes para las poblaciones y los territorios concernidos.
- En materia de adaptación ante el cambio climático, el futuro de los territorios está condicionado por la integración de aquél en las decisiones a largo plazo, tomadas a nivel descentralizado, en materia de agricultura, ordenación del territorio, infraestructuras, formación, gestión de recursos hídricos, etcétera. Las políticas de atenuación implican reducir el consumo de energía, consumo mayoritariamente local, y recurrir sistemáticamente a modos de producción descentralizados, especialmente a partir de recursos renovables.
- El cambio climático genera riesgos, pero al mismo tiempo oportunidades de desarrollo. La promoción de la eficacia energética y de la producción local de energía, ofrece a los territorios en desarrollo la oportunidad de reducir su dependencia respecto a la importación de combustibles fósiles y facilita el acceso a la energía a su población. Asimismo, crea nuevas oportunidades económicas y reduce el impacto medioambiental y sanitario vinculado a la explotación de energías fósiles. La instauración por parte de las colectividades territoriales de políticas climáticas les permitirá acceder a nuevas fuentes de financiación (“finance carbone”, fondos para la adaptación, productos de seguros especializados, financiaciones innovadoras para la adaptación, etc.) que beneficiarán al desarrollo territorial de estos países.

## C. NUEVAS IDEAS Y ESTRATEGIAS Y NUEVOS ACTORES Y ACTORAS E INSTRUMENTOS: PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA, PLANES CLIMÁTICOS E INDICADORES DE SOSTENIBILIDAD

### 6. Sobre la planificación estratégica

La planificación estratégica no viene conformada por los estudios e informes estadísticos y socioeconómicos, por voluminosos y rigurosos que sean, con los que a menudo se confunde. Más allá de sus aspectos técnicos, la planificación estratégica es una manera de gobernar lo local en un clima de consenso y de participación colectiva: posibilita superar la imprevisión, concebir el futuro deseable y definir los medios reales para alcanzarlo. Por esto mismo, la planificación estratégica puede ser conceptualizada cual respuesta desde el territorio a “los tres cómo”: ¿cómo somos?; ¿cómo queremos ser?; y ¿cómo gestionamos el cambio (cómo pasamos del cómo somos al cómo queremos ser)?

Obsérvese que los seres humanos, de manera innata, como consecuencia de su capacidad intelectual, aplican espontáneamente esta “triada de cómo” a su vida cotidiana, personal, familiar y laboral, por lo que la planificación estratégica significa llevar a lo colectivo esta forma de actuar. Eso sí, mientras que la planificación estratégica individual la despliega y resuelve cada cual consigo mismo, la relativa a la colectividad ha de ser encauzada y plasmada a través de la participación ciudadana, pues sólo la comunidad, en su globalidad y desde una concepción profundamente democrática, tiene legitimidad para responder a los “tres cómo” cuando éstos se ocupan de lo colectivo y afectan al conjunto de la sociedad local.

En este orden, es importante destacar que en la planificación estratégica, siendo un todo, pueden y deben diferenciarse dos ámbitos interrelacionados, pero de distinta naturaleza conceptual y operativa: la planificación estratégica socioeconómica (productiva, tecnológica, empresarial,...); y la planificación estratégica física, territorial y medioambiental (espacial, urbanística, organización del territorio, sostenibilidad, ecosistema,...).

Por una parte, la planificación estratégica es de naturaleza socioeconómica, productiva, tecnológica y empre-

sarial. Proporciona una visión global de la ciudad en un proceso de cambio permanente y para ello establece prioridades, concentra esfuerzos, sistematiza objetivos, delimita proyectos infraestructurales y emprendedores dirigidos al desarrollo y a la generación de renta y empleo, fomenta la colaboración público-privada, crea una cultura estratégica común, refuerza ante la comunidad los diferentes liderazgos (institucional, social, económico,...) y, finalmente, desemboca en un programa de acción.

Pero, por otra parte, la ciudad es ante todo una realidad física, por lo que esa “ciudad que queremos” ha de concretarse en el “territorio y el hábitat que tenemos”. Por ello, el modelo de ciudad, su plasmación efectiva, exige una planificación física, urbanística y medio ambiental coherente con el referido modelo, apta para llevarlo a la realidad y capaz de dirigir el timón del desarrollo hacia donde la ciudadanía ha señalado. Una política que configure un hábitat ecológico y un urbanismo responsable y racional capaces de reconducir el sistema urbano hacia bases más sostenibles y a un mayor equilibrio territorial, actuando de manera conjunta e integral sobre el territorio, el medio ambiente, la cultura local, las tecnologías, la eficacia social, la economía y los intangibles con incidencia en el desarrollo con el objetivo fundamental de mantener y mejorar las condiciones de calidad de vida de sus habitantes.

Por tanto, la que de forma tan común como impropia se suele denominar planificación estratégica -la socioeconómica- y la que de manera insuficiente llamamos normalmente planificación urbanística -que debe ser entendida y ejecutada cual planificación estratégica física, territorial y medioambiental- son las dos caras de una misma moneda, dos componentes de un todo y de un idéntico marco planificador.

## 7. Planes Climáticos Territoriales Integrados

Es, precisamente, en este marco estratégico en el que las Agencias de Desarrollo Local han de desarrollar estrategias innovadoras. Y es en él donde deben integrarse, a la luz de lo expuesto en referencia al cambio climático y a las iniciativas locales ante el mismo, los denominados Planes Climáticos Territoriales Integrados (PCTI). No en balde, como ha resumido PNUD, la lógica ante el cambio climático que aún continúa vigente, proclive a la actuación por medio de pequeños proyectos dispersos y fragmentados, ha de ser reemplazada por un nuevo enfoque sustentado en el territorio y promotor de una nueva dinámica de programación estratégica a nivel local. Así, comprometidas con el desarrollo y la transformación socioeconómica, las colectividades deben integrar las dificultades climáticas en sus esquemas directores locales, lo que conlleva múltiples desafíos. Estos, teniendo como meta central la disminución de la vulnerabilidad del territorio ante las variaciones climáticas, han de volcarse en cada zona y ámbito espacial concreto en un Plan Climático Territorial Integral.

Para empezar, el PCTI ha de incluir entre sus prioridades el encuadre de los denominados criterios de sostenibilidad, que pueden ser muy distintos según cada caso específico: redistribución de los recursos y servicios sobre el territorio y dentro de la ciudad; descentralización de servicios y equipamientos, con una adecuada jerarquización; creación de redes de servicios e información que contribuyan a reducir los desplazamientos; apuesta por la movilidad sostenible; etcétera. En este orden, los PCTI y los criterios de sostenibilidad surgidos en su seno han de conformar una auténtica estrategia ecosistémica del territorio ligada a una profunda revisión del modelo actual de producción y consumo y a importantes niveles de participación, creatividad y cambios en los modos de vida actualmente insostenibles.

Fundamentado en los criterios de sostenibilidad que en cada territorio se acoten, el PCTI ha de ser válido para identificar el Perfil de Cambio Climático del territorio y:

- definir, configurar e impulsar las iniciativas locales ante el cambio climático;

- identificar con detalle los proyectos a implementar y los instrumentos reglamentarios y financieros adecuados (políticas públicas / proyectos de inversión);
- apoyar a escala local el acceso a servicios energéticos, así como la creación de nuevas actividades económicas y emprendedoras, gracias al desarrollo de modos de consumo y producción limpios; y
- favorecer el intercambio de experiencias y buenas prácticas a nivel interterritorial.

Estamos, por tanto, ante un nuevo enfoque territorial y estratégico que ha de servir para abordar y ponderar cuestiones tan relevantes como:

- fomentar una nueva visión (cambio cultural y cambio de expectativas), pasando del crecimiento urbano ilimitado e irrazonado a la sostenibilidad urbana y al territorio cual bien escaso como eje central del modelo de ciudad, sea cual sea su tamaño poblacional;
- definir con exactitud y responsabilidad el crecimiento demográfico –“cuántos y cuántas queremos ser”- realmente sostenible para el territorio desde una perspectiva de sostenibilidad, siendo conscientes de que así como en otra época el tamaño sí importaba a la hora de extraer ventajas competitivas (fruto de economías de escala), en la era “infoglobal” esta estrategia simplemente no tiene sentido;
- al hilo de lo anterior, planificar los crecimientos sostenibles en los ámbitos residenciales, terciarios y de actividades económicas;
- promover la cultura medioambiental, desde las pautas de movilidad urbana y metropolitana a las de ahorro energético, pasando por la generación de espacios públicos y zonas verdes para afianzar la calidad ecológica del hábitat urbano;
- apostar claramente por la descentralización a todos los niveles, incluida la gestión y gobierno del propio territorio, dotando a los ámbitos locales con nuevas capacidades e instrumentos; y
- recuperar y ensalzar el auténtico valor de la ciudad: ser un espacio de convivencia y cohesión social.

Todo lo cual, como aconseja la iniciativa ya comentada “Hacia territorios más resistentes ante el cambio climático”, hará que la elaboración de los Planes Climáticos Territoriales vaya acompañada de la puesta en marcha de marcos de acción que buscan desarrollar las capacidades de los territorios en tres ámbitos: gobernabilidad local, cambio climático y financiación. Se trata, en definitiva, de apoyar la implementación de una gestión estratégica susceptible de transformar el territorio y la puesta en marcha de un enfoque programático y global. Esta estrategia se articula alrededor de cuatro ámbitos de acción que tienen en cuenta el conjunto de factores necesarios para definir la estrategia climática: la existencia de estructuras y modos de gobernabilidad que aseguren la articulación entre las acciones desarrolladas a nivel local y las políticas nacionales, la participación de los actores y actoras locales y la coordinación de las personas y entidades socias que colaboren en el proyecto; la planificación en materia de atenuación y adaptación a partir de la elaboración de diagnósticos, análisis, herramientas metodológicas, etcétera; la identificación de los modos de financiación para la implementación del plan; y un marco de gobernabilidad que asegure la coordinación y la participación de los actores y actoras.

Tampoco deben caer en saco roto las recomendaciones de la misma iniciativa a propósito de la implementación de un enfoque territorial al hilo del ART GOLD. Y atendiendo a ellas, se necesita el establecimiento de mecanismos institucionales que garanticen: la articulación de las estrategias locales con aquellas definidas a nivel nacional; una gestión participativa a través de los grupos de trabajo locales, constituidos con el objetivo de permitir la participación continua a lo largo del proceso de planificación de los actores y actoras locales implicados; su coordinación en la gestión y financiación; y un proceso de planificación en los ámbitos de atenuación y de adaptación, facilitado por la puesta a disposición de herramientas metodológicas y de toma de decisiones

Por último, los Planes Climáticos Territoriales Integrados formularán los Indicadores de Sostenibilidad que sirvan de engarce entre los PCTI y las iniciativas locales ante el cambio climático.

## 8. Indicadores de Sostenibilidad: entre el modelo y la gobernanza

A medio camino entre el modelo de territorio (planificación estratégica: PCTI) y la gobernanza local (iniciativas ante el cambio climático) se hallan los llamados Indicadores de Sostenibilidad, cual conjunto de pautas –indicadores que permiten una evaluación y un seguimiento– delimitadas en el seno de los PCTI y que han de ser aplicadas en la gestión cotidiana para conseguir un contexto urbano y una estrategia de desarrollo sostenibles y dotar a la esfera local de instrumentos que posibiliten tener tomado constantemente el pulso al territorio y conocer el alcance de las transformaciones del tejido urbano.

La Cátedra UNESCO de Sostenibilidad (Josep Antequera y Enric Carrera), ha definido con carácter genérico a los indicadores como medición en el tiempo de las variables de un sistema que nos dan información sobre las tendencias de éste y aspectos concretos que nos interesa analizar. Pueden estar compuestos simplemente por una variable (verbigracia, número de vehículos de un municipio) o por un grupo de ellas (por ejemplo, los metros cuadrados de zonas verdes por habitante); y también pueden encontrarse interrelacionadas, formando índices complejos.

En cuanto al contenido concreto de los indicadores aplicados al ámbito de la sostenibilidad, las buenas prácticas desplegadas hasta ahora ponen de manifiesto su amplitud y variedad en función de los niveles de análisis, desde configuraciones territoriales diversas, como las utilizadas a escala global y nacional (indicadores que acompañan al Índice de Desarrollo Humano, los Programas de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible, los de la Agenda 21 del CDS y los de Hábitat,...) hasta baterías de indicadores singulares para ciudades (como los diseñados para las Agendas 21 locales), pasando por los de extensión regional (sirvan de botón de muestra el sistema de indicadores de desarrollo local sostenible para Andalucía elaborado por la Fundación Instituto de Desarrollo Regional de la Universidad de Sevilla).

En la escala local, los indicadores de sostenibilidad ostenta una gran diversidad y pueden ser contemplados desde distintos grados de intensidad, en función de los objetivos específicos, tal como se deduce de la lectura del informe técnico emitido para la Comisión Europea por el Grupo de Trabajo de Medición, Seguimiento y Evaluación de la Sostenibilidad Local bajo el título "Hacia un perfil de la sostenibilidad local: Indicadores comunes europeos". De hecho, existen múltiples ejemplos de la utilización de indicadores de sostenibilidad, cuya enumeración escapa del marco de estas páginas. Se remite al respecto, cual referencia obligada, a la obra "Indicadores de sostenibilidad ambiental y de desarrollo sostenible: estado del arte y perspectivas" (Rayén Quiroga, M; 2001) editada por Naciones Unidas a través de la CEPAL.

## D. EL PAPEL DE LAS AGENCIAS DE DESARROLLO LOCAL: GOBERNANZA LOCAL E INICIATIVAS ANTE EL CAMBIO CLIMÁTICO

### 9. Componentes críticos de las iniciativas locales ante el cambio climático

Los Planes Climáticos Territoriales Integrados, formulados en el marco de la planificación estratégica y de la definición del modelo de territorio, y los Indicadores de Sostenibilidad delimitados en su seno encuadran con rigor la gobernanza local con relación al cambio climático y las iniciativas locales ante el mismo. Las Agencias Locales de Desarrollo han de desempeñar un papel fundamental en el impulso, diseño y plasmación de los PCTI, en la definición de los Indicadores de Sostenibilidad y la delimitación y ejecución de las ILC

Específicamente, el trabajo y la acción de las Agencias ha de tener su base en el convencimiento ya subrayado de que los impactos del cambio climático no son solamente de tipo medio ambiental, sino también económicos y sociales de primer orden. E, igualmente, en el conocimiento de causa de que actuar es mucho más barato que no hacerlo, pues los costes de la prevención son significativamente inferiores a los derivados de la materialización efectiva de los riegos y daños potenciales. Además, las iniciativas que se adopten por adelantado tendrán como valor añadido para el territorio su rentabilización en términos de inversión, emprendimiento, renta y generación de empleo.

En cualquier caso, las ILC han de dirigirse a apoyar en cada territorio la implementación de proyectos definidos en el Plan Climático Territorial Integrado, propiciando su mejor calidad y el desarrollo de la capacidad local necesaria para formularlos. Y las Agencias de Desarrollo Local han de saber articular una serie de componentes críticos y contenidos básicos que son esenciales para construir una estrategia de transformación urbana orientada hacia la sostenibilidad y sobre los que han de girar las iniciativas locales ante el cambio climático. Tales componentes han sido recopilados en el texto "Ciudad, Cambio Climático y Sostenibilidad" (Carrillo, E y Cuerda, JC; 2009), pudiéndose destacar los siguientes:

- Elaborar para cada territorio el correspondiente Catálogo de Impactos Específicos por el Cambio Climático (CIEC), fruto de un diagnóstico detallado y profundo de los efectos locales de este fenómeno global.
- Fundamentado en el CIEC, en los Indicadores de Sostenibilidad y, en general, en los PCTI, implementar las iniciativas y medidas paliativas, preventivas y de respuesta: diseñarlas, presupuestarlas, programarlas en el tiempo (examinando prioridades y evaluando la dimensión de los posibles impactos), ponderar posibles vías de financiación y, finalmente, ejecutarlas.
- Apoyo al establecimiento de nuevos reglamentos y políticas públicas: reglamentación de los edificios de alto rendimiento térmico, revisión de los planes de ocupación del suelo, extensión del sistema de urgencia, fiscalidad verde, etcétera.
- Fomento de inversiones materiales muy diversas: obras de infraestructuras, actuaciones hidráulicas, aislamiento de edificios, recuperación de gases generados por los desechos, pequeñas centrales eléctricas solares y eólicas, geotermia, etcétera.
- Atender la conservación, rehabilitación y recualificación de la ciudad existente, de la ciudad consolidada, frente a la imperiosa demanda de más suelo para urbanizar, que ha sido la tendencia más usual a lo largo del siglo XX. La magnitud de este desafío hace necesaria la acción coordinada de diversos instrumentos urbanísticos, jurídicos y financieros, así como un fuerte liderazgo político. En ciudades de alta demografía, un instrumento muy útil para ello es la consideración policéntrica de la urbe, así como el uso de la dimensión “barrio-ciudad” cual ámbito de referencia básico.
- Humanizar la ciudad, sus barrios y su centro histórico. El derecho a la sostenibilidad nos conduce hacia la recuperación de la escala humana de la ciudad al servicio del interés general y del ejercicio de derechos individuales y colectivos: espacios públicos cuidados, peatonalización de viarios y plazas, entorno urbano accesible para personas con discapacidad, juegos para niños y niñas, árboles, jardines, aparcamientos...
- Optar decididamente por una movilidad sostenible, energéticamente más eficiente y capaz de disociar la movilidad de sus efectos secundarios (congestión, accidentes y contaminación): optimizando las posibilidades específicas de cada modo de transporte, en especial del transporte público; fomentando la propulsión no contaminante y el uso de transportes más ecológicos, seguros y eficaces desde el punto de vista energético; y construyendo una red de nuevas infraestructuras para la sostenibilidad, la eficiencia energética y las energías renovables.
- En el marco del apartado precedente, se tendrán que implementar una serie de medidas relacionadas no solo con el cambio modal (planes de movilidad urbana, planes de transportes de empresas, mejora de los medios colectivos de transporte, etc.), sino también a través de un uso más eficiente del transporte (mejor gestión de las infraestructuras, de las flotas, conducción eficiente y más sostenible,...) y, sobre todo, aumentando la eficiencia energética de los vehículos, promoviendo el uso de combustibles alternativos (incrementando el uso de biocarburantes y otros combustibles más eficientes, mejorando tecnológicamente los vehículos,...) y fomentando la intermodalidad.
- Comprender que la mayor o menor sostenibilidad potencial de un entorno urbano está implícita en su diseño urbanístico. Por ejemplo, sería imposible alcanzar objetivos ambiciosos de movilidad más sostenible si las políticas de movilidad pura no se incardinan con las medidas urbanísticas y de diseño del modelo de ciudad. El concepto central de esta coordinación es el de accesibilidad mediante la creación de cercanía y proximidad. Ello se consigue mediante dos elementos principales: la urbanización compacta (aunque no macizada) y la diversidad de usos urbanos. En este sentido, los conceptos ya reseñados de ciudad policéntrica y de “barrio-ciudad” incluyen estas ideas, apostando por modelos de ciudad habitable. Sólo así, y siempre desde la actuación urbanística concreta, se conseguirá “ahorrar” en las necesidades de movilidad motorizada de la población.

- Decantación por la eficiencia energética y la gestión sostenible de los recursos en los sectores residencial, comercial e institucional. La eficiencia energética de los edificios introduce de forma acertada unos criterios que, en fase de diseño, contribuirán a implementar unos requisitos mínimos de eficiencia energética. La larga vida de los edificios y sus instalaciones fijas, su elevado número y dispersión y sus consumos relativamente pequeños hacen que la rentabilidad económica de las medidas técnicas dirigidas al ahorro de los edificios existentes sea baja y de difícil implantación (fachadas y cubiertas, instalaciones de climatización, calderas, lámparas de bajo consumo, electrodomésticos, cocina, etc.). La actuación decidida desde la Administración Local potenciará la elaboración de normas que favorezcan la implantación de medidas que hagan a los edificios energéticamente más eficientes y la introducción paulatina de nuevos criterios de consumo energético responsable.
- Avanzar en la gestión eficiente de los residuos y la reducción de las emisiones. Entre sus objetivos ha de estar la estabilización de la producción de residuos urbanos, implantando la recogida selectiva, reduciendo, recuperando, reutilizando y reciclando los residuos de envases, así como valorizando la materia orgánica de los residuos urbanos. Al mismo tiempo, no debe olvidarse que el ahorro ostenta un papel fundamental en la racionalización de los consumos, incidiendo en la responsabilidad que conlleva el mismo acto de consumir.
- Impulsar una nueva arquitectura sostenible que traslade a la ciudadanía la percepción clara de que es posible un modelo distinto de ciudad cuyo rasgo sobresaliente sea la sostenibilidad. Hoy día ya existe una arquitectura sostenible capaz de ser definida y medida objetivamente sobre la base de un completo sistema de indicadores.
- Promover con intensidad la vivienda protegida. El modelo actual imperante en la inmensa mayoría de los territorios es, a todas luces, insostenible, siendo imprescindible actuar con mucha mayor contundencia en la promoción y construcción de viviendas públicas dignas a precio asequible. La vivienda es un derecho ciudadano básico, no un instrumento al servicio de la especulación y el enriquecimiento fácil.
- Diagnosticar y poner en valor las actividades y empleos de futuro que derivan de todos los puntos anteriores: obras hidráulicas y de infraestructuras, adaptación climática de viviendas y edificios; actuaciones sectoriales específicas (agricultura, turismo,...), etcétera. El cambio climático es una serie amenaza, pero, a la par, por paradójico que parezca, una oportunidad para generar nuevas actividades y empleos de futuro en el territorio de la mano de las iniciativas locales que se adopten para prevenir o paliar sus efectos.
- Al hilo del punto anterior, en materia de prevención son muchas las posibles acciones, desde obras de infraestructura de tipo hidráulico, para encauzar de manera programada posible incrementos del nivel de las aguas marinas, a la adecuación climática de las viviendas, pues los estudios elaborados ponen de manifiesto que, para una vivienda de 70 m<sup>2</sup>, el coste de adaptación puede oscilar entre 4.500 y 5.500 euros, con una absorción de 25 horas de trabajo.
- Entender las exigencias de una verdadera gobernanza metropolitana ante procesos urbanos que adquieren tal dimensión y superan la ciudad tradicional y los límites administrativos municipales para englobar, mediante diferentes formas de articulación espacial, territorios y asentamientos de población cada vez más amplios.
- Seguimiento, evaluación y actualización permanente del Catálogo de Impactos Específicos por el Cambio Climático y de los Indicadores de Sostenibilidad fijados para el territorio.
- Concienciación y compromiso ciudadano para una nueva visión: sensibilización, motivación, información, formación

## 10. Comunicación, sensibilización ciudadana y trabajo en red de las ADL

Para plasmar en la realidad los componentes críticos que se acaban de reseñar y para lograr aún mayor institucionalidad, participación y consenso, la gobernanza local ante el cambio climático, en general, y las Agencias de Desarrollo Local, en particular, han de promover tanto una acertada política de comunicación y sensibilización ciudadana en materia de sostenibilidad como el trabajo en red por parte de las propias ADL.

En lo relativo a la política de comunicación y sensibilización, que duda cabe que la ejecución de muchas de las acciones en pro de un desarrollo urbano sostenible que se han descrito será mucho más sencilla si cuenta con el apoyo de la opinión pública. Y tal política ganará en credibilidad si tiene el soporte y la participación de las asociaciones sociales, grupos ecologistas y asociaciones empresariales y va destinada a una ciudadanía informada sobre la situación real de su territorio en términos de sostenibilidad. En nuestro escenario global la información es la columna vertebral que explica las relaciones de poder y, por tanto, de la capacidad real de incidir sobre el hecho urbano, de transformarlo. El concepto de “poder blando” planteado por el profesor Joseph Nye puede ser muy útil para saber cómo activar y acelerar este tránsito, ya que una ciudad puede obtener los resultados que desea en términos de sostenibilidad porque otras quieran emular sus logros, ya que esto retroalimenta el propio proceso: se incrementará la sostenibilidad de un sistema urbano en la medida que lo haga la capacidad para lograr que otros ambicionen la misma sostenibilidad.

Se trata, en definitiva, de movilizar a la ciudadanía a favor de un cambio por la sostenibilidad y plasmar una gran corriente de opinión favorable y comprometida con ese cambio. Una movilización que se expresa en última instancia a través de la participación política, entendida ésta en su más amplia acepción, lo que significa la consideración de diferentes grados de compromiso emocional, y a diferentes niveles del entramado social e institucional. En este contexto, la capacidad de implicar y movilizar a la ciudadanía entorno a un proyecto común, establecer relaciones de complicidad con los agentes claves del territorio y conocer e integrar las perspectivas y las posiciones de los diferentes colectivos ciudadanos no son únicamente aspectos deseables de la función de gobierno, sino parte intrínseca y crucial de la gobernanza local.

En cuanto al trabajo en red por parte de las Agencias de Desarrollo Local, resulta del todo obligado en atención a lo que se viene exponiendo y dadas las características del cambio climático y el perfil de las iniciativas locales ante el mismo. Conlleva comunicación entre las ADL, búsquedas de consensos estratégicos entre ellas e intercambio y transferencia de información, formación, experiencias y conocimientos. Y hay que efectuar un esfuerzo para que este trabajo en red alcance organización e institucionalidad, generando redes territorialmente multidimensionales (a escala local, regional, nacional, supranacional y mundial).

## 11. Iniciativas locales ante el cambio climático y fenómenos medioambientales: no hay desastres naturales

Para terminar estas reflexiones y acotaciones sobre desarrollo local y cambio climático y el papel de las Agencias de Desarrollo Local, es precisa la referencia a los fenómenos naturales que provocan desastres en tantos territorios y colectividades y que en muchas ocasiones hallan su causa en el propio cambio climático.

En este sentido, todo lo hasta aquí expuesto ha permitido comprobar que las ILC responden bien a las dos características del cambio climático que se resaltaron al comienzo de estas páginas: que su dimensión y consecuencias no son solamente medioambientales, sino, igualmente, sociales y económicas; y que sus impactos son y serán muy dispares en función de las características específicas (geográficas, orográficas, socioeconómicas,...) de cada territorio. No obstante, lo anterior no significa que el desarrollo local y las ILC sean ajenos a los efectos estrictamente climatológicos y medioambientales del cambio climático. Unos efectos que no harán sino aumentar el riesgo de desastres que ya pesa sobre la Humanidad y el planeta.

El balance de los desastres en las últimas décadas es terrible: las personas afectadas por término medio cada año ascienden a 250.000.000; las víctimas mortales anuales, casi a 60.000; y las pérdidas materiales se cuantifican en cerca de 40.000 millones de euros al año. Para colmo, oteando el horizonte venidero, la situación irá a peor. Naciones Unidas ha realizado proyecciones en las que estima que para el año 2050 los desastres se llevarán por delante cada año 100.000 vidas; y provocarán pérdidas por casi 200.000 millones de euros anuales.

Con todo, el verdadero impacto va incluso más allá de los referidos. Sus consecuencias se extienden a la salud física y mental de las personas afectadas; a las economías, los medios de subsistencia y la producción de la población local; a las familias que pierden quienes generan el sustento diario; y a los territorios con bajo Índice de Desarrollo Humano, que tienen poca o casi ninguna posibilidad de recuperarse después de un desastre. Tampoco suele considerarse el impacto ocasionado por los llamados pequeños desastres, que puede aumentar drásticamente las cifras señaladas.

¿Cómo es posible que el mundo y la Humanidad, a pesar de contar con grandes recursos y avances científi-

co-técnicos, en vez de avanzar en la reducción del riesgo, retroceda a pasos alarmantes y no pueda siquiera proteger la vida de sus ciudadanos y ciudadanas? Y ¿por qué son siempre las poblaciones más pobres las que sufren las peores consecuencias de los desastres? La respuesta a estos interrogantes es obvia: lo uno y lo otro dimana del colosal desatino del modelo económico y productivo imperante, de la primacía de los intereses económicos, financieros y geopolíticos de unos pocos y del alocado e insostenible ritmo de depredación del hábitat ecológico y de los recursos naturales. Todo lo cual lanza exponencialmente el riesgo de que los fenómenos naturales deriven en desastres colectivos; y de que éstos se ceben, precisamente, en los grupos más desfavorecidos de la sociedad y el planeta.

Por esto, puede y debe recalarse que la experiencia acumulada pone de manifiesto que la teoría de los denominados desastres naturales es una falacia. Dicho sintéticamente: no hay desastres naturales, sino fenómenos naturales (terremotos, tsunamis, huracanes, erupciones volcánicas, lluvias torrenciales, sequías, deslizamientos de tierra,...) que se convierten en desastres debido a la acción o la omisión del ser humano.

Se aconseja al respecto el examen de trabajos elaborados y divulgados por Naciones Unidas, como, por ejemplo, el monográfico que la "Revista @local.glob" (Número 3; Año 2006), publicada por el Programa De-Net del Centro de Formación Internacional de Naciones Unidas en Turín (Italia), dedicó a "Disaster risk reduction: good practices, good policies" (Reducción del Riesgo de Desastres: buenas prácticas y buenas políticas). De su examen se pueden alcanzar las siguientes conclusiones que las Agencias Locales de Desarrollo deben incorporar a su comprensión del cambio climático y a sus repuestas ante el mismo:

- El riesgo de desastres es un proceso acumulativo en el que se combinan amenazas naturales o antrópicas con acciones humanas que crean las condiciones de vulnerabilidad. Los desastres son producto de una mezcla compleja de acciones ligadas a factores económicos, sociales, culturales, ambientales y políticos-administrativos que están relacionados a procesos inadecuados de desarrollo, a programas de ajuste estructural y proyectos de inversión económica que no contemplan el coste social ni ambiental de sus acciones.
- Si bien es cierto que el impacto de los desastres es

mayor en los países y territorios pobres, especialmente aquellos con un bajo IDH, la responsabilidad de la reducción y también de la generación del riesgo no responde sólo a patrones locales o nacionales, sino también a patrones supranacionales e incluso globales (como es el caso de las políticas de la globalización económica, la desertificación y la degradación ambiental y, por supuesto, el cambio climático que aquí ocupa).

- Muchas poblaciones que viven en economías de subsistencia no tienen alternativas que les permita vivir sin contribuir al agotamiento de los recursos naturales locales y, por ende, generar factores de vulnerabilidad en sus territorios. Lamentablemente, ésta es la fuente de supervivencia de cerca de un tercio de la población mundial.
- Sin embargo, el mayor problema no radica en el desgaste de los medios de supervivencia de la población menos favorecida: los Estados, las instituciones financieras internacionales y las grandes corporaciones transnacionales, en el intento de generar ingresos y ganancias económicas a corto plazo, promueven megaproyectos o proyectos de desarrollo que no contemplan el factor riesgo en su implementación, ni tampoco prevén la generación de nuevas vulnerabilidades o amenazas en sus proyectos. Para nada tienen en cuenta un principio que debería ser básico en todo proceso social: el crecimiento económico y productivo no puede ser a cualquier precio, ni situarse por encima del desarrollo humano sostenible, el medio ambiente y la vida de las personas.
- La realidad, las experiencias locales, la sabiduría de las comunidades y el conocimiento científico nos ha demostrado que la mayoría de los desastres se pueden evitar y que estos no son naturales, sino que las amenazas pueden serlo. Son los factores de vulnerabilidad que nosotros mismos generamos, junto con las amenazas y la falta de capacidades y mal manejo del riesgo, las causas que ocasionan el desastre. Muchas veces, un desarrollo inadecuado fortalece los peligros o construye nuevas amenazas.
- No son las personas el problema, sino la solución y el principal recurso con que cuentan los territorios en proceso de desarrollo. Demostrado está que la comunidad local y las personas del territorio, ante situaciones de emergencia, son la primera línea de defensa y la base de la reconstrucción. Múltiples ejemplos en África, Asia o América Latina ratifican esta afirmación.

tiples ejemplos en África, Asia o América Latina ratifican esta afirmación.

- La ayuda externa no siempre es la adecuada o no está adaptada a las necesidades reales del territorio después de un desastre, respondiendo más a la oferta de las mismas instituciones que la dan y financian que a las verdaderas necesidades de las personas y territorios afectados.

Esta batería de conclusiones desembocan en un doble objetivo que las Agencias Locales de Desarrollo y las iniciativas locales ante el cambio climático han de hacer suyo: la reducción de la vulnerabilidad existente (acumulada por procesos históricos a través de la implementación de prácticas insostenibles de desarrollo); y la promoción de procesos que impidan la construcción de condiciones que generen nuevos escenarios de riesgos en el futuro. Se debe actuar sobre las causas estructurales del desarrollo que generaron el riesgo y no sólo sobre sus síntomas, como ha sido la tendencia predominante. Los Estados y la comunidad internacional deberían confiar y promover mucho más el fortalecimiento de las capacidades locales, la participación de todos los sectores; potenciar el uso de los recursos endógenos de los territorios y comunidades; y basar la reducción del riesgo de desastres en su propia realidad, considerando al medio ambiente, al hábitat natural y a las personas como los principales recursos para llevar adelante los procesos.

Las experiencias nos indican que la clave para prevenir, mitigar y, en el mejor de los casos, evitar el impacto de los desastres es, en primera instancia, reducir el riesgo antes que éste suceda. En caso de la ocurrencia de un evento potencialmente destructor, una buena preparación garantiza una rápida, efectiva y apropiada reconstrucción. Y la reconstrucción puede considerarse como una ventana de oportunidades y uno de los mejores momentos para introducir la reducción de riesgo de desastres en la planificación del desarrollo sostenible y para promover estrategias proactivas y permanentes que permitan consolidar sociedades más seguras. Debería ser enfocada hacia el fortalecimiento de las capacidades de los actores y actoras clave del desarrollo local y de las comunidades afectadas, pero también hacia el mejoramiento de la calidad de vida, la reducción de la pobreza, la creación de empleos dignos y el desarrollo socioeconómico, así como a garantizar en el futuro el mayor grado de seguridad para los bienes, los medios de subsistencia y especialmente, la vida de las personas.

