

Reflexiones sobre la aplicación de los ODS 2030 en el Eixo Atlántico





Biblioteca dos Estudos Estratégicos

Reflexiones sobre la aplicación de los ODS 2030 en el Eixo Atlántico



Colección: Biblioteca de Estudios Estratégicos

Editor: *Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular*

EDICIÓN: *Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular*

MAQUETACIÓN: *María Alcañiz Lorenzo*

IMPRESA: *Tórculo Comunicación Gráfica, S. A.*

ISBN imprenta: 978-989-54410-1-3

ISBN digital: 978-989-54410-2-0

Depósito legal: VG 192-2019

Año de publicación: 2019

DESCARGO DE RESPONSABILIDAD

Esta publicación ha sido cofinanciada por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional FEDER a través del programa Interreg V-A España-Portugal (POCTEP) 2014-2020. Las opiniones son de exclusiva responsabilidad del autor que las emite.



REFLEXIONES SOBRE LA APLICACIÓN DE LOS ODS 2030 EN EL EIXO ATLÁNTICO

EXPERTOS TEMÁTICOS:

- Provedor António Tavares

Santa Casa da Misericórdia do Porto

- Daniel González Palau

Director do Instituto Galego de Análise e Documentación Internacional - IGADI

- Arlindo Cunha

Economista, Profesor da Universidade Católica-Porto, Ex-Ministro da Agricultura e do Ambiente

- Enrique Castellón

Médico y Economista especialista en Salud Pública, Política y Gestión Sanitaria

- Carmen José López Rodríguez

Abogada. Investigadora del CECOOP - USC

- Anabela Fernandes

Agência de Ecologia Urbana do Eixo Atlântico

- Samuel Furfari

Profesor en la Universidad Libre de Bruselas

- Demetrio Fernández

Dirección Territorial Inspección de Trabajo e Seguridade Social de Galiza

- Miguel Rodríguez Bugarín.

Catedrático del Área de Ingeniería e Infraestructuras de los Transportes. Universidade da Coruña

- Paulo Ramalho

Vereador da Economia e das Relações Internacionais da Câmara Municipal da Maia

- Luis Ramos

Escola de Ciências e Tecnologia Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro

- Ricardo Bento

Escola de Ciências e Tecnologia Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro

- Emilio Fernández Suárez

Catedrático de Ecología. Universidade de Vigo

- Juan Picos

Doctor en Ingeniería de Montes por la Universidad de Vigo

- José Antonio Varela Agrelo

Presidente de la Audiencia Provincial de Lugo



ÍNDICE

• INTRODUCCIÓN.....	7
<i>Xoán V. Mao</i>	
• ODS 1 NA AGENDA 2030: FIM DA POBREZA.....	9
<i>Provedor António Tavares</i>	
• O ODS 1 NA AXENDA 2030: POÑER FIN Á POBREZA.....	23
<i>Daniel González Palau</i>	
• ODS 2 y 12 NA AGENDA 2030: FOME ZERO E AGRICULTURA SUSTENTÁVEL. CONSUMO E PRODUÇÃO RESPONSÁVEIS.....	45
<i>Arlindo Cunha</i>	
• ODS 3 EN LA AGENDA 2030: SALUD Y BIENESTAR.....	61
<i>Enrique Castellón</i>	
• ODS 5 y 15 EN LA AGENDA 2030: IGUALDAD DE GÉNERO Y REDUCCIÓN DE LAS DESIGUALDADES.....	69
<i>Carmen José López Rodríguez</i>	
• ODS 6 NA AGENDA 2030: ÁUGA POTÁVEL E SANEAMENTO.....	81
<i>Anabela Fernandes</i>	
• ODS 7 EN LA AGENDA 2030: ENERGÍA ASEQUIBLE Y NO CONTAMINANTE.....	89
<i>Samuel Furfari</i>	
• ODS 8 NA AXENDA 2030: TRABALLO E CRECIMENTO ECONÓMICO.....	109
<i>Demetrio Fernández</i>	
• ODS 9 Y 11 EN LA AGENDA 2030: INDUSTRIA, INNOVACIÓN E INFRAESTRUCTURAS. CIDADES E COMUNIDADES SUSTENTÁVEIS.....	115
<i>Miguel Rodríguez Bugarín</i>	
• ODS 11 EN LA AGENDA 2030: CIDADES E COMUNIDADES SUSTENTÁVEIS.....	131
<i>Paulo Ramalho</i>	
• ODS 13 Y 14 NA AGENDA 2030: AÇÃO CONTRA A MUDANÇA GLOBAL DO CLIMA. VIDANA ÁUGA.....	141
<i>Luis Ramos. Ricardo Bento. Emilio Fernández Suárez.</i>	
• ODS 15 EN LA AGENDA 2030: VIDA DE ECOSISTEMAS TERRESTRES.....	159
<i>Juan Picos</i>	
• ODS 16 EN LA AGENDA 2030: PAZ, JUSTICIA E INSTITUCIONES SÓLIDAS.....	173
<i>José Antonio Varela Agrelo</i>	



INTRODUCCIÓN

Xoán V. Mao



Impulsar la elaboración de una agenda urbana es un desafío apasionante desde un punto de vista profesional, porque supone, al igual de un director de orquesta, armonizar (del término armonía) las diferentes aportaciones para que confluyan en un proceso común, sin perder las aportaciones y la creatividad de cada participante en el proceso.

Pero si además queremos que el producto lo sea de última generación, es preciso integrar, o mejor dicho, alinear este proceso, con el resultado de otros similares, en una escala superior. Aplicando siempre el mantra de pensar en global y actuar en local.

Por eso el proceso de elaboración de la agenda urbana del Eixo Atlántico, primera agenda urbana transfronteriza de Europa reconocida por la Comisión Europea, y sobre todo de su plan de acción, no solo debía alinearse con el proceso de la Agenda Urbana Europea y con la agenda urbana española, uno de los primeros países europeos que la desarrolla, sino muy especialmente con el ODS 2030 de Naciones Unidas.

Para ello pensamos una metodología sencilla, porque a menudo lo sencillo es lo más eficaz. Identificamos, dentro de los ODS, aquellas prioridades sobre las cuales podía tener competencias o podría aportar una administración local. A continuación identificamos 15 expertos del territorio, que eran reconocidos expertos o reconocidas expertas en cada uno de las prioridades, y trabajaban en su implementación en el territorio de la Euroregión. Y por último les pedimos que dictaminasen si el borrador de la Agenda Urbana y sobre todo de su Plan de Acción integraba, impulsaba o alineaba, en suma, las prioridades de los ODS 2030. Y si no lo hacía, qué propuestas había que reformular o incorporar.

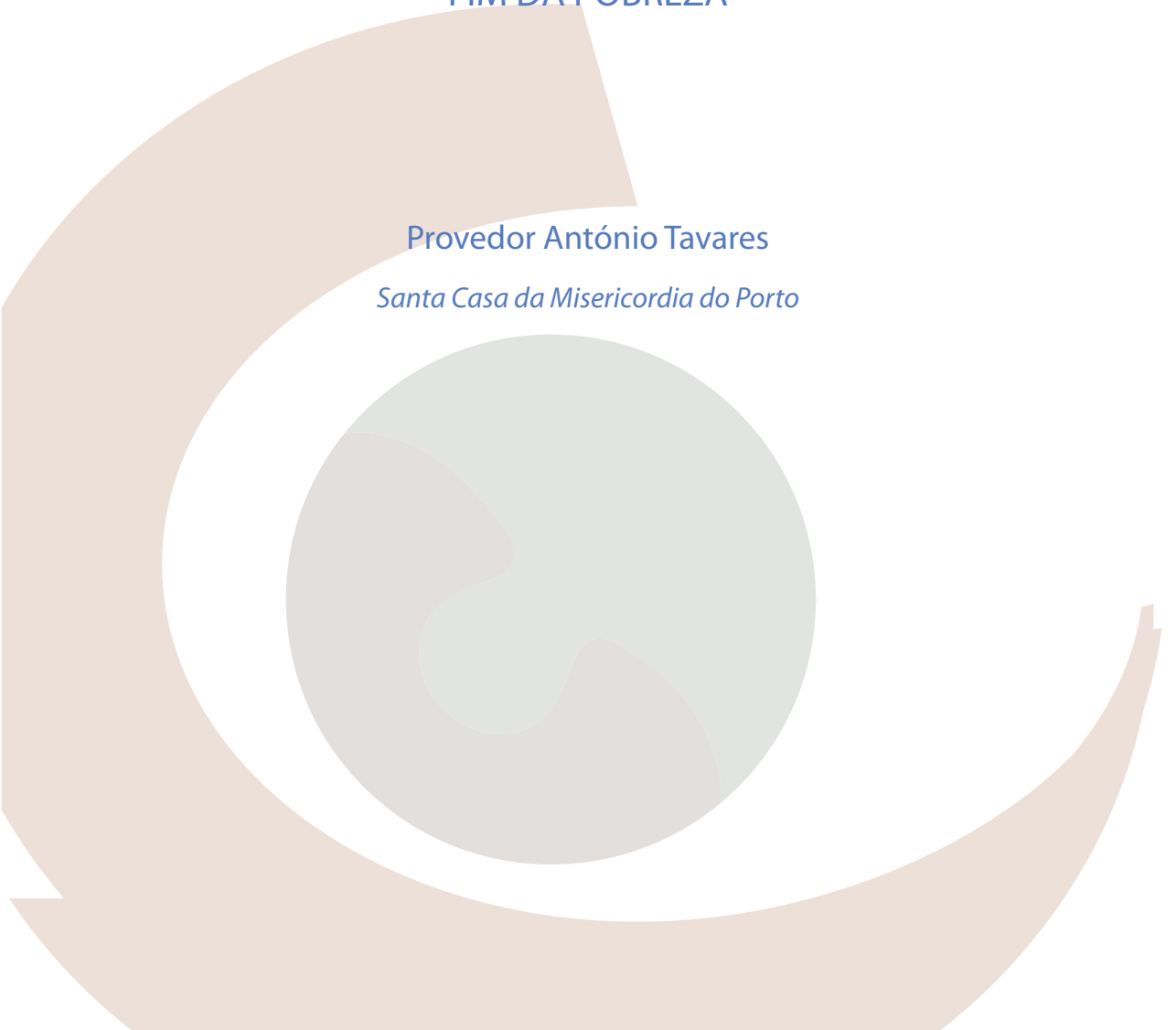
Una vez constatado el alineamiento, les pedimos que sus dictámenes fueran la base de un artículo publicable. El resultado es este libro que tiene entre sus manos y que constituye el primer, y hasta ahora único trabajo a nivel de la Euroregión Galicia-Norte de Portugal sobre los ODS 2030 y su alineamiento con una planificación estratégica territorial, que es en suma, lo que constituye la Agenda Urbana del Eixo Atlántico y su plan de Acción.

Esperamos que su lectura, además del placer intelectual de aportaciones amenas y rigurosas, le sea de utilidad.



ODS 1 NA AGENDA 2030: FIM DA POBREZA

Provedor António Tavares
Santa Casa da Misericórdia do Porto





CARACTERIZAÇÃO DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE POBREZA EM PORTUGAL

Como objetivo geral das Nações Unidas temos até 2030:

- a. Erradicar a pobreza extrema em todos os lugares, atualmente medida como pessoas que vivem com menos de 1,25 dólares por dia;
- b. Reduzir pelo menos para metade a proporção de homens, mulheres e crianças, de todas as idades, que vivem na pobreza, em todas as suas dimensões, de acordo com as definições nacionais;
- c. Implementar, a nível nacional, medidas e sistemas de proteção social adequados, para todos, incluindo pisos, e atingir uma cobertura substancial dos mais pobres e vulneráveis;
- d. Garantir que todos os homens e mulheres, particularmente os mais pobres e vulneráveis, tenham direitos iguais no acesso aos recursos económicos, bem como no acesso aos serviços básicos, à propriedade, herança, recursos naturais, novas tecnologias e serviços financeiros, incluindo microfinanciamento;
- e. Aumentar a resiliência dos mais pobres e em situação de maior vulnerabilidade, e reduzir a exposição e a vulnerabilidade destes aos fenómenos extremos relacionados com o clima e outros choques e desastres económicos, sociais e ambientais;
- f. Garantir uma mobilização significativa de recursos a partir de uma variedade de fontes, inclusive por meio do reforço da cooperação para o desenvolvimento.

A Agenda Urbana do Eixo Atlântico é um instrumento elaborado por um conjunto de peritos espanhóis e portugueses e que se traduz num documento estratégico para as cidades que compõem o Eixo Atlântico. Este documento encontra-se estruturado em cinco Eixos: sistema urbano organizado: o novo território; a cidade competitiva: crescimento e emprego; cidade ecológica: o desafio da sustentabilidade; cidade integradora e participativa: a nova sociedade; Municípios eficientes: a nova administração local.

Como ponto prévio, consideremos que este documento é precedido de um diagnóstico dos territórios em questão que são tão diferentes, quer do ponto de vista económico como que social. Os resultados esperados identificados e apresentados podem assumir diferentes programas/ações na fase de planificação em cada território.

As quatro prioridades estratégicas:

- 1. Contruir a cidade do futuro;
- 2. Desenvolver a economia e preservar o emprego; A euro-região do conhecimento e da inovação;
- 3. Promover a coesão social territorial e responder ao desafio estratégico;
- 4. Apoiar o espaço regional.

As prioridades definidas contribuem de uma forma decisiva, a este nível, para o cumprimento do objetivo 1 - Fim da pobreza.

A prioridade 1 – Construir a cidade do futuro tem na questão da habitação e na economia circular duas linhas de intervenção que respondam a este quadro, chamando os poderes públicos à sua responsabilidade no quadro da coesão social e económica.

Parece-nos existir uma forte preocupação com a criação de emprego em diferentes domínios, no entanto as dimensões da exclusão social e da pobreza associadas à falta de emprego (desemprego de longa duração, desemprego jovem, jovem NEET) ou ao emprego precário não são tidas em conta. Promover a criação de emprego - nomeadamente emprego digno - das mais variadas formas, enfatizando as questões do empreendedorismo e da inovação social acabam por ser tão importantes como criar medidas de apoio àqueles que se encontram mais afastados do mercado de trabalho por diferentes razões: falta de qualificações, idade, questões de género.

Neste Eixo existe uma preocupação que subsiste em relacionar as áreas Identificadas com os objetivos transversais da agenda urbana europeia (sustentabilidade, crescimento e inclusão). Aqui salientamos que nas áreas identificadas (9) ao nível da inclusão a preocupação é sempre a ampliação do mercado de trabalho. Aqui devemos ter um cuidado muito concreto: que tipo de mercado de trabalho estamos a criar? Trabalho precário e mal remunerado ou trabalho digno? Pela via da criação de emprego poderemos ou não estar a criar exclusão social. É importante lembrar que, por exemplo, Turismo é um dos sectores promotores de trabalho precário. E quando nos referimos, por exemplo, a taxas de ocupação há uma tendência para considerar tudo o que coloca a pessoa numa situação de “ocupada”, mas que nem sempre significa incluída de forma digna.

Há também uma preocupação com a educação que é relevante, mas à qual se associa o talento o que suscita um grande ponto de interrogação quando sabemos que a educação deve ser inclusiva e nem sempre o é. Há que corrigir as desvantagens na educação e formação, e combater a pobreza para que o desenvolvimento de “talentos” seja possível para todos de forma equitativa e de igualdade de oportunidades.

A cidade integradora e participativa: na nova sociedade. Neste Eixo as questões da demografia aparecem descritas, no entanto importa distinguir os problemas que afetam sobretudo os territórios de baixa densidade: desertificação, envelhecimento, lacunas ao nível dos serviços de saúde e sociais, falta de atratividade para o sector empresarial. A área da saúde é quase esquecida no documento sendo, no entanto, importante ao nível da coesão social e igualdade de acesso aos serviços por parte das populações.

Também as questões da imigração aparecem no documento como uma “ameaça” e não como uma força. Como algo que importa controlar debelar.

Considerando que se trata de uma agenda urbana devemos dar realce às problemáticas tão importantes como os sem-abrigo, as minorias étnicas, a pobreza Infantil, os trabalhadores pobres, a pobreza nas pessoas idosas. Existem neste momento Estratégias Nacionais a serem implementadas dirigidas para alguns destes grupos e que precisam de estar aqui refletidas. No mesmo sentido, as cidades são feitas de pessoas e a dinâmica dos territórios depende em grande medida das pessoas que nela habitam e das relações que se estabelecem.



Neste documento a sociedade civil aparece como um “ator” chave, no entanto parece-nos que os objetivos atribuídos a este ator são vagos e não verificamos diligências para a promoção da participação das próprias pessoas, nomeadamente as mais vulneráveis.

Existe a preocupação de cruzar os Eixos cidade integradora e participativa e os objetivos da agenda urbana europeia e aqui as questões da inclusão surgem relacionadas com a integração cultural e espaço (dimensão da interculturalidade muito presente), com a criação de emprego de proximidade e com o acesso à habitação (esta questão da habitação é essencial nos dias de hoje, sobretudo em cidades densamente povoadas como Porto, Matosinhos, VN Gaia onde o parque habitacional é escasso para as necessidades). Obviamente que as populações mais carenciadas são aquelas que se encontram mais afastadas do mercado de arrendamento e que são afastadas dos centros urbanos para as periferias.

Em suma, consideramos que o combate à pobreza e à exclusão social pode assumir um papel mais central na construção da Agenda Urbana e que esta oportunidade deve ser aproveitada para o desenvolvimento de uma estratégia europeia de combate à pobreza, acompanhada por estratégias e planos locais/municipais de combate à pobreza. No contexto do combate à pobreza e à exclusão social, é igualmente fundamental compreender a interdependência das diferentes dimensões da ação (economia, finanças, justiça, saúde, educação, cultura, proteção social...) na prevenção de novos fenómenos de pobreza e exclusão e no aprofundamento das desigualdades e vulnerabilidades sociais.

Como tal, é importante que no processo de construção de estratégias e políticas desta Agenda Urbana, sejam desenvolvidos processos de avaliação crítica, com a elaboração de indicadores que permitam analisar o impacto das diferentes medidas em termos da produção/reprodução da pobreza e exclusão social.

1. NOTAS METODOLÓGICAS

A caracterização estatística da população em situação de pobreza em Portugal tem como principal fonte o Inquérito às Condições de Vida e Rendimento (ICOR / EU-SILC), aplicado anualmente pelo INE e com indicadores harmonizados dentro da União Europeia. Na base destes dados encontra-se o indicador de síntese taxa de pobreza ou exclusão social que é composto pela taxa de risco de pobreza, a taxa de privação material severa e a intensidade laboral per capita muito reduzida do agregado familiar.

Apesar dos dados permitirem a caracterização da situação de pobreza segundo diferentes critérios, não permite uma análise geográfica deste fenómeno. O Único dado territorial disponível prende-se com a análise da pobreza por grau de urbanização do território, permitindo o conhecimento destas situações em espaços urbanos (áreas densamente povoadas), espaços semiurbanos (áreas medianamente povoadas) ou espaços rurais (áreas pouco povoadas).

Os inquéritos são aplicados por norma do 2º trimestre de cada ano, e no fim de novembro de 2017 foram divulgados os primeiros resultados provisórios do ICOR de 2017 pelo INE.

Enquanto os dados referentes à intensidade laboral do agregado e à taxa de pobreza referem-se sempre à situação vivenciada pelo agregado no ano civil anterior à aplicação do questionário, os dados da privação material e da taxa de pobreza ou exclusão social são relativos ao próprio ano do inquirido.

Uma vez que o INE apenas disponibiliza online um número limitado de indicadores, este documento foi complementado pelos dados do EUROSTAT. No entanto, apesar de existir um leque mais extenso de indicadores disponíveis no EUROSTAT, na maior parte dos indicadores os dados ainda não foram atualizados, sendo apenas possível aceder aos resultados do ICOR/ EU-SILC 2016. Contudo, e tendo em conta que o fenómeno da pobreza tem causas estruturais, as evoluções anuais dos dados não apresentam, em geral, alterações bruscas de valor. Como tal, considerou-se que a mais-valia obtida com a análise dos dados do EUROSTAT é mais relevante do que a homogeneização temporal dos dados analisados.

2. LIMIAR DE POBREZA MONETÁRIA, RENDIMENTOS E DESIGUALDADE

Tão importante quanto conhecer ou caracterizar a população em situação de pobreza ou exclusão social é conhecer as causas da pobreza. Em Portugal, os baixos salários e a desigualdade na distribuição de riqueza são elementos estruturantes do fenómeno de pobreza

ou exclusão social e da sua reprodução.

Com um limiar de risco de pobreza de 5 443€ anuais para um agregado composto apenas por um adulto (em 2016) e de 11 066€ para um agregado composto por dois adultos e duas crianças com menos de 14 anos (em 2015), percebemos a proximidade entre a situação de pobreza monetária e o valor estipulado para o salário mínimo nacional. Esta situação leva à forte vulnerabilidade das famílias com salários mais baixos a qualquer fator de redução do seu rendimento líquido, nomeadamente situações de doença (baixas médicas), situações de desemprego de um dos membros do agregado (de curta ou longa duração), aumento do número de elementos do agregado familiar (ex. nascimento de um filho), entre outras.

Segundo os dados do Gabinete de Estratégia e Estudos do Ministério da Economia¹, 23,3% dos trabalhadores por conta de outrem em 2016 auferiam o salário mínimo nacional. Esta proporção tem vindo a crescer ao longo da última década². Embora o salário mínimo tenha aumentado timidamente, de 385,9€ em 2006 para 530€ em 2016, aumentou consideravelmente a proporção de trabalhadores com salário mínimo, num reflexo direto de um longo período de estagnação salarial nos diversos setores de atividade, especialmente agudizado desde a crise 2007-2008 e subsequente aplicação do Memorando de Entendimento com a troica a partir de 2011. Em 2016, a remuneração média mensal dos trabalhadores por conta de outrem era de 924,9€³, correspondendo a 11 098,8€ anuais, e o rendimento médio líquido equivalente da população portuguesa era de 10.562€⁴.

¹ PORDATA. Disponível em: [https://WWW.pordata.pt/Portugal/Trabalhadores+por+conta+de+outrem+com+salario+mínimo+nacional+por+sector+de+actividade+económica+++Continente+\(percentagem\)--2897](https://WWW.pordata.pt/Portugal/Trabalhadores+por+conta+de+outrem+com+salario+mínimo+nacional+por+sector+de+actividade+económica+++Continente+(percentagem)--2897)

² Em 2006 a proporção de trabalhadores por conta de outrem com salário mínimo era de 45%. Entre 2013 e 2014 esta proporção passou de 12% para 19.6%.

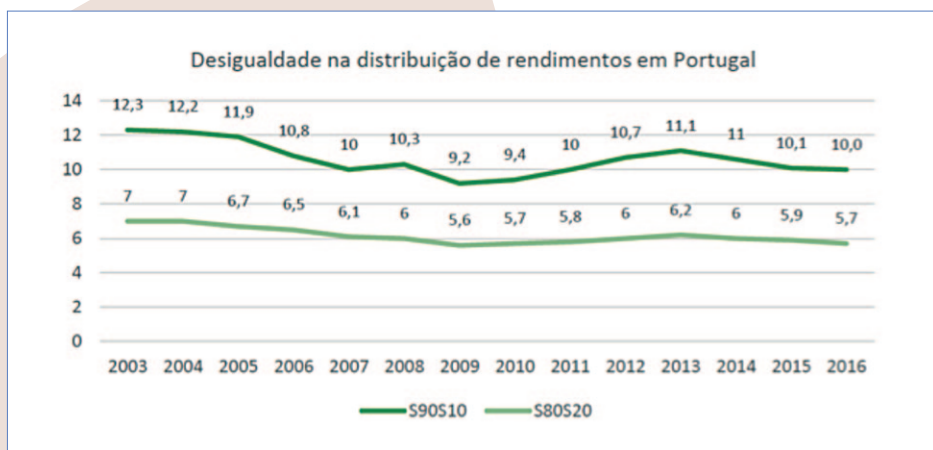
³ PORDATA. Disponível em: <https://WWW.pordata.pt/Portugal/Salario+médico+mensal+dos+trabalhadores+por+conta+de+outrem+remuneracao+base+e+ganho+por+sexo-894>

⁴ EUROSTAT. Disponível em: http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc_di03&lang=en



Tendo em conta que a remuneração de base mensal tem como base o salário líquido e que o limiar de pobreza é calculado com base no rendimento líquido, isto significa que mesmo um trabalhador com um salário médio não tem uma remuneração suficientemente elevada para o proteger de situações de pobreza monetária, especialmente se fizer parte de um agregado familiar onde existam outros elementos em situação de dependência económica (ex: um cônjuge em situação de inatividade e dois filhos com menos de 14 anos; ou uma família monoparental com dois filhos dependentes com 14 anos ou mais).

Paralelamente aos baixos salários, Portugal enfrenta um problema de má distribuição da riqueza, levando a elevados níveis de desigualdade social. Em 2016, os 20% mais ricos auferiam 5.7 vezes mais do que os 20% mais pobres. Se olharmos para a proporção da riqueza dos 10% mais ricos face aos 10% mais pobres, este valor sobe para 10. Apesar de uma evolução positiva desde 2013, a redução de desigualdade tem sido muito pequena (apenas 0.5 pontos no indicador 520/580) e mantém-se acima do valor de 2009, altura em atingiu o seu nível mais baixo.



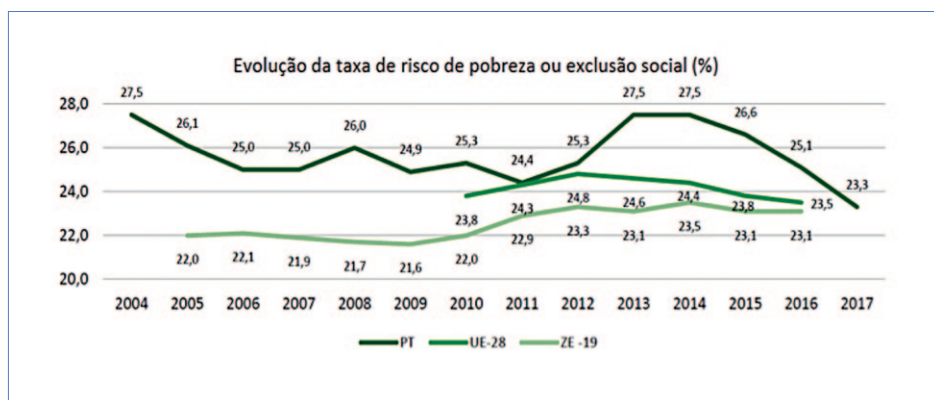
Fonte: INE — Inquérito às Condições de Vida e Rendimento

Essa desigualdade também é evidente na análise dos quintis de rendimento. Em 2015, o primeiro quintil de rendimento equivalia a um rendimento até 5.444€ e correspondia apenas 7% do rendimento equivalente nacional. O Último quintil de rendimento, por seu lado, tinha como valor de base inicial 14.38%⁵ e nesse quintil encontrava-se 41.4% do rendimento equivalente nacional⁵.

⁵ Eurostat

3. POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE POBREZA OU EXCLUSÃO SOCIAL

Em 2017, segundo o INE, 23,3% da população em Portugal encontra-se em situação de risco de pobreza ou exclusão social. Este é o valor mais baixo verificado em Portugal desde que este indicador começou a ser contabilizado, em 2004. No entanto, apesar da evolução positiva dos últimos anos, mais de um quinto da população encontra-se numa situação de forte vulnerabilidade social.



Segundo o INE; os grupos mais vulneráveis a pobreza ou exclusão social em 2017 são:

- As mulheres mais do que os homens (24% das mulheres e 22,5% dos homens nessa situação);
- As crianças (24,2%) mais do que os adultos (23,9%) e do que os idosos (20,7%);

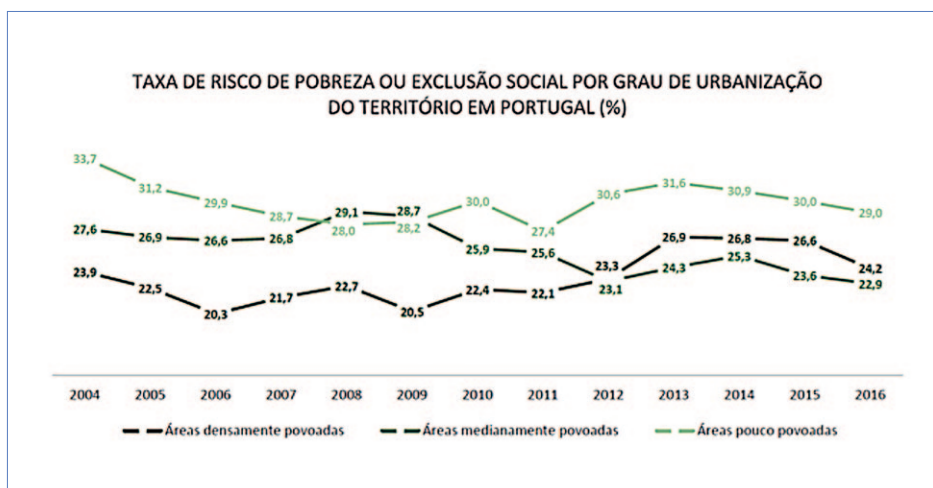
Os dados do Eurostat referentes a 2016, altura em que a taxa de pobreza e exclusão social atingia 25,1% da população, também apresentam as mulheres e as crianças como mais vulneráveis, mas estes dados permitem também a análise de outros grupos vulneráveis:

- Mais da metade dos desempregados (59,8%) e 42% dos outros inativos estavam em situação de pobreza ou exclusão social em 2016;
- Apesar de o trabalho ser um elemento de proteção face a pobreza ou exclusão social, esta proteção não abrange todos os trabalhadores da mesma forma. Pelo contrário, os baixos salários, a precariedade laboral e baixa intensidade laboral levam a que muitos trabalhadores também se encontrem em situação de pobreza ou exclusão social. Assim, quase um em cada três trabalhadores por conta própria (30,3%) estão em risco de pobreza e exclusão social, assim como 11,8% dos trabalhadores por conta de outrem;
- Ter filhos dependentes, em Portugal, é sinónimo de maior vulnerabilidade social, sobretudo quando se trata de famílias numerosas ou monoparentais. As famílias com crianças dependentes têm uma taxa de risco de pobreza ou exclusão social de 25,6%, sendo que essa taxa sobe para 46,2% nas famílias numerosas, para 42% nas famílias monoparentais e para 31% nas famílias com três ou mais adultos com filhos dependentes;



- Nas famílias sem crianças dependentes, existe uma maior vulnerabilidade das famílias compostas apenas por um adulto (337%). Nestes casos a pobreza e exclusão social é maior junto dos adultos em idade ativa (34.5%) do que entre os idosos que vivem sozinhos (33.1%), refletindo assim algum impacto das medidas de proteção social orientadas para os idosos.
- Há igualmente uma clara fragilidade das pessoas que possuem apenas o ensino básico (31.2%) comparativamente a população com ensino secundário e pós-secundário (18.3%) ou com o ensino superior (9.1%).
- A nacionalidade e outro elemento importante para identificar as populações mais vulneráveis à pobreza e exclusão social. A taxa de risco de pobreza ou exclusão social da população residente em Portugal, em 2016, desce de 25.1% para 24.3% quando olhamos apenas para a população com nacionalidade portuguesa e sobe para 45.1% quando nos centramos nos cidadãos estrangeiros. No entanto, entre os estrangeiros verificam-se diferenças muito significativas. Enquanto o risco de pobreza ou exclusão social dos estrangeiros com cidadania de outro país da União Europeia (26%) está próximo dos cidadãos nacionais, metade dos cidadãos de países terceiros encontram-se nesta situação de risco de pobreza ou exclusão social (49.8%).
- O período de crise económica vivenciada na primeira metade desta década também parece ter tido maior impacto junto dos cidadãos extracomunitários. Enquanto que em 2009 a taxa de pobreza ou exclusão social dos cidadãos de países terceiros era de 39%, em 2015 abrangia 51% destes cidadãos. Neste mesmo período o aumento do risco de pobreza ou exclusão social foi de apenas 1.9 pontos percentuais (pp) para os portugueses e verificou-se uma diminuição de 5.9 pp para os cidadãos comunitários residentes em Portugal. Neste último grupo, refira-se que o risco de pobreza ou exclusão social sofreu um aumento até 2013 (+9.5 pp), tendo posteriormente uma forte redução, sobretudo entre 2014 e 2015 (- 11.2 pp). A liberdade de circulação, e consequentemente a possibilidade de regressar ao país de origem ou de emigrar para outros países da União Europeia, poderá ser o principal fator explicativo desta redução.
- Mais importantes do que o local em que se nasce, são o processo de integração em território nacional e o acesso aos direitos de cidadania portuguesa que influenciam a vulnerabilidade à pobreza e à exclusão social. Se existe uma forte diferença no risco de pobreza ou exclusão social entre as pessoas que possuem a cidadania portuguesa e as que possuem uma cidadania estrangeira, esta diferença esbate-se quando analisamos apenas a naturalidade, ou seja, o local de nascimento independentemente de terem ou não acesso a cidadania nacional ou estrangeira. Em 2016, 24.5% dos naturais de Portugal e 27.9% dos naturais de países estrangeiros estavam em risco de pobreza e exclusão social. A proporção de pessoas que nasceram em países extracomunitários em risco de pobreza e exclusão social continua a ser muito mais elevada que dos outros grupos (31.2%), mas é significativamente inferior a vulnerabilidade apresentada pelas pessoas que têm cidadania de países extracomunitários (49.8%).
- Tendo em conta o regime de ocupação dos alojamentos familiares, existe uma maior vulnerabilidade dos arrendatários, sendo particularmente elevado junto dos que possuem rendas a título gratuito ou a preço reduzido (40,4%) comparativamente aos arrendatários com renda ao preço do mercado (34.8%).

- Territorialmente, é nas zonas rurais - pouco povoadas - que se verifica um maior risco de pobreza ou exclusão social (29%), sendo seguido pelas zonas mais densamente povoadas (24.2%). Apesar de o risco de pobreza ou exclusão social ter sofrido avanços e recuos entre 2004 e 2016, verifica-se, no entanto, uma diminuição da vulnerabilidade nas zonas rurais e nas zonas de semiurbanas (áreas medianamente povoadas) e um aumento da vulnerabilidade nos grandes centros urbanos (áreas densamente povoadas).



4. INTERSECÇÃO DOS INDICADORES DE POBREZA OU EXCLUSÃO SOCIAL EM PORTUGAL

A taxa de pobreza ou exclusão social é composta por três indicadores: Taxa de risco de pobreza (pobreza monetária); intensidade laboral muito baixa dos agregados familiares e privação material. Analisando Individualmente estes indicadores obtemos as seguintes informações⁶:

- Tendo em conta a dimensão monetária, uma pessoa é considerada como estando em situação de risco de pobreza quando tem um rendimento líquido (por adulto equivalente) inferior a 453.5€ por mês. Tendo em conta os rendimentos de 2016, verifica-se que 183% da população residente em Portugal está abaixo do limiar de pobreza. A taxa de risco de pobreza diminui no Último ano (07 pp), no entanto, aumentou a intensidade de pobreza (+0.3 pp). Os dados do Último ano indicam que o rendimento mediano das pessoas em risco de pobreza estão 27% abaixo do limiar de pobreza. Em 2010, no início desta década e fase inicial da crise económica e financeira, a intensidade da pobreza era de 23.2%.

⁶ Dados do INE referentes a 2016 e do Eurostat referentes a 2015 nos indicadores de taxa de risco de pobreza (pobreza monetária) e de intensidade laboral muito reduzida. Dados do INE referentes a 2017 e do Eurostat referentes a 2016 nos indicadores de privação material.

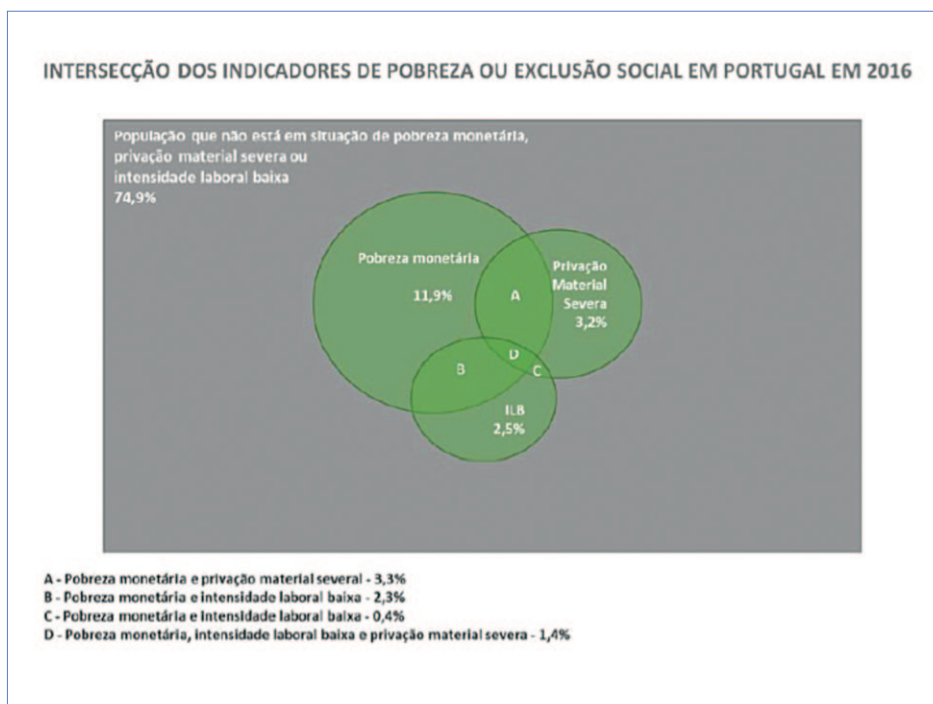


- A proteção social continua a desempenhar um papel essencial no combate à pobreza monetária. Sem os mecanismos de proteção social a taxa de pobreza subiria para 23.6% mantendo apenas as transferências relativas a pensões e para 45.2% excluindo todas as transferências.
- As mulheres continuam a apresentar taxa de risco de pobreza mais elevada do que os homens (18.7% das mulheres e 17.8% dos homens). Por outro lado, são as crianças que apresentam maior vulnerabilidade à pobreza material (20.7%), comparativamente à população em idade ativa (18.1%) e aos idosos (17%). Uma vez que as crianças estão em situação de pobreza material porque estão inseridos em agregados familiares pobres, notam-se igualmente proporções mais elevadas de risco de pobreza junto dos agregados familiares com crianças dependentes (19.7%) do que nos agregados sem crianças dependentes (16.9%). Este risco de pobreza monetária é significativamente maior nas famílias numerosas (41.4%) e nas monoparentais (33.1%). Nas famílias sem crianças dependentes o risco é mais elevado junto das pessoas que vivem sozinhas (25.4%);
- Através do EUROSTAT é possível calcular o risco de pobreza tendo em conta o peso dos custos com a habitação no rendimento líquido disponível. Subtraindo-os ao rendimento líquido, a taxa de risco de pobreza sobe de 19% para 29.5% (dados referentes a 2015).
- As pessoas sem emprego estão significativamente mais vulneráveis a pobreza monetária do que as que possuem emprego. Segundo o INE, em 2016, uma em cada quatro pessoas inativas estavam em situação de pobreza. Dentro deste grupo, são os desempregados os mais vulneráveis (44.8%), seguido dos “outros inativos” (32.3%). Sublinhe-se que pobreza monetária tem vindo a aumentar junto dos desempregados.
- Houve um aumento de 8.8 p.p. desde o início desta década e de 2.8 p.p. face a 2015.
- Apesar das pessoas em emprego terem taxas de exposição à pobreza mais baixas, é importante sublinhar que 108% destas pessoas estão em risco de pobreza.
- Tendo em conta a importância do trabalho, a intensidade laboral e outro fator a ter em conta na pobreza ou exclusão das pessoas. Em Portugal, em 2016, 8% da população residente vivia num agregado familiar com uma intensidade laboral muito reduzida. Segundo o Eurostat, em 2015 a proporção da população a viver neste tipo de agregado era de 9.1%, o que correspondia a 687 mil pessoas. Mais da metade destas pessoas (556%) estavam em risco de pobreza monetária.
- Em 2017, 18% dos residentes em Portugal estavam em privação material e 6.9% estavam em privação material severa. Verificou-se uma melhoria face ao ano anterior, com uma diminuição em 1.5 pp tanto ao nível da privação material como ao nível da privação material severa. No total, existe em Portugal 709 mil pessoas em privação material severa.

Com base nos indicadores que compõem a taxa de pobreza ou exclusão social verifica-se o grupo que se encontra em situação de maior vulnerabilidade corresponde ao grupo está simultaneamente em situação de risco de pobreza material, privação material severa e vive em agregado familiar com intensidade laboral muito reduzida. Encontra-se nesta situação 14% da população, ou seja, 148 mil pessoas. Por outro lado, 3.3% da população (343 mil pessoas) está em situação de risco de pobreza monetária e privação material severa e 2.3% (234 mil pessoas) está em situação de pobreza monetária e reside em agregados com intensidade laboral baixa.

É importante sublinhar a existência de 3.2% da população (330 mil pessoas) que possui rendimentos acima do limiar de pobreza e estão inseridos em famílias onde existe trabalho, mas cujos rendimentos não permitem fazer face a um conjunto de necessidades materiais, estando em situação de privação material severa.

Junto das pessoas em situação de pobreza ou exclusão social, uma parte significativa (11.9% da população e 1 235 mil pessoas) está em risco de pobreza, mas está inserida em agregados onde existe trabalho e (ainda) não se encontram numa situação de privação material severa.



5. CARACTERIZAÇÃO DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE POBREZA OU EXCLUSÃO SOCIAL E SUA DISTRIBUIÇÃO GEOGRÁFICA

Através dos dados disponibilizados pelo EUROSTAT é possível fazer uma breve caracterização da população que se encontra em situação de pobreza ou exclusão social e uma aproximação da sua distribuição geográfica com base na divisão territorial em áreas densamente povoadas, medianamente povoadas e pouco povoadas. No entanto, tal como referido anteriormente, estes dados referem-se ao ICOR/EU-SILC de 2016.



A população em situação de risco de pobreza ou exclusão social em Portugal é mais feminina (54.5%) do que masculina (45.5%) e está maioritariamente em idade ativa (63.2%). Cerca de uma em cada cinco pessoas em situação de pobreza ou exclusão social é criança (19%). A população com mais de 64 anos corresponde a 18% desta população, sendo que 10% tem mais de 74 anos.

Em Portugal, as pessoas em situação de pobreza ou exclusão social residem maioritariamente nas áreas de forte densidade demográfica (grandes centros urbanos) (42.6%), seguido das áreas com menor densidade demográfica (zonas rurais) (30.5%).

- 405% das pessoas em situação de pobreza monetária residem nas áreas densamente povoadas e 33% nas áreas pouco povoadas;
- 45.9% das pessoas que vivem em agregados com intensidade laboral muito reduzida encontram-se a residir nas zonas densamente povoadas e 28.5% residiam em zonas pouco povoadas;
- Cerca de metade das pessoas em situação de privação material severa reside nos grandes centros urbanos (49.7%), e mais de um quarto (26.9%) residia em áreas medianamente povoadas.

Por outro lado, analisando os territórios verificamos que:

- Nos territórios menos povoados (rurais) encontramos uma maior vulnerabilidade a pobreza monetária (24% das pessoas que residem nesses territórios), maior proporção de pessoas a viverem em agregados com intensidade laboral muito reduzida (10.4%) e menor taxa de privação material severa (7.4%).
- Nas áreas mais densamente povoadas encontramos a segunda maior taxa de risco de pobreza (17.3%), a segunda maior proporção de pessoas a viverem em agregados com intensidade laboral muito reduzida (9.4%) e a maior taxa de privação material severa (9.4%).
- Nas zonas medianamente povoadas encontramos taxas mais baixas de risco de pobreza (16.9%) e de pessoas a viverem em agregados familiares com intensidade laboral muito reduzida (7.7%). Por outro lado, e nestes territórios que encontramos a segunda maior taxa de privação material severa (7.6%).



O ODS 1 NA AXENDA 2030: POÑER FIN Á POBREZA

Daniel González Palau

*Director do Instituto Galego de Análise
e Documentación Internacional - IGADI*





1. PRESENTACIÓN: A AXENDA 2030 E A AXENDA URBANA DO EIXO ATLÁNTICO

O impulso da reflexión estratéxica arredor da Axenda 2030 e os seus 17 Obxectivos de Desenvolvemento Sostible 2015-2030, dentro do proceso de consolidación da Axenda Urbana do Eixo Atlántico ¹ cómpre ser recibido con entusiasmo, coma exercicio de apropiación dende o sistema urbano galego-portugués da folla de ruta das Nacións Unidas para a próxima década.

O exercicio de reflexión contido neste documento nace impulsado dende o Plan de Actuación da Axenda Urbana do Eixo Atlántico e polo tanto con vontade operativa, polo que agardamos que o presente texto sirva tanto para socializar a Axenda 2030 e a centralidade da loita contra a pobreza que establece o ODS 1, coma para activar e estimular a toma de medidas concretas dentro da administración local galega e portuguesa para a súa consecución.

Cómpre primeiramente sinalar que a Axenda 2030 incorpora diferentes elementos novos en relación á Declaración do Milenio (2000) e os seus 8 Obxectivos de Desenvolvemento do Milenio (1990-2015), destacando de maneira especial que a Axenda 2030 diríxese a todos os países do mundo e non só aos tradicionalmente receptores de fondos de cooperación para o desenvolvemento. A Axenda 2030 é universal e fai un chamado a todos os Estados e niveis de goberno, diante dos retos do planeta e a humanidade para o S.XXI.

Esta novidade resulta nun salto fundamental para comprender os novos ODS, ao eliminar a tradicional división entre Estados donantes e Estados receptores de axuda, apostando por relacións en igualdade e cooperación recíproca, superadoras das formas tradicionais de carácter máis asistencialista, tentando desterrar definitivamente as prácticas neocoloniais nas relacións internacionais². Así as cousas os 17 ODS débense traballar e alcanzar en todos os países, e máis alá das súas 187 metas, marcan un vreiro común para o modelo de desenvolvemento do futuro e unha modernización institucional que deberá reflectirse nas políticas domésticas e exteriores de todos os países.

A outra novidade da Axenda 2030 que debemos significar en relación á relevancia para a Axenda Urbana do Eixo Atlántico; ten que ver có papel renovado e multiplicado dos Gobernos locais na ruta para a consecución dos ODS, interpelándoos de maneira directa (ODS 11 e 17) e habilitándoos de maneira explícita coma socios prioritarios e imprescindibles para a consecución dos ODS. Ao traballo de implementar os ODS a nivel local, de levar a Axenda 2030 a todos os territorios do mundo, a comunidade municipalista internacional denominouna – **localización**³, alcanzado a súa máxima expresión no ODS nº11, *-A construción de cidades sostibles e inclusivas*.

¹ A Axenda Urbana do Eixo Atlántico é unha guía, un exercicio de reflexión para a planificación da cidade e desenvolvemento local do futuro, aberto e flexible, que cada quen deberá concretar e definir segundo as súas particularidades.

² Ao ser un acordo entre 193 Estados, a súa formulación e negociación foi conflitiva e chea de polémicas, arredor de conceptos coma Dereitos Humanos, Desenvolvemento, Sustentabilidade, Vida digna ou Liberdade, mais en si representan unha visión do mundo na que o peso e os intereses dos antigos países coloniais na economía mundial comeza a trascender aos documentos estratéxicos de Nacións Unidas. O papel decidido da China e de América Latina dentro do multilateralismo internacional e o sistema de Nacións Unidas durante a última década (sendo China o seu principal financiador) inflúe e determina moitas destas conversacións. PEDRAJAS M. (2015) “No esperaba que fuera tan difícil negociar sobre derechos humanos” El País Planeta Futuro, 23 de setembro 2015

³ Actualmente o PNUD, ONU Hábitat e a CGLU teñen activo unha liña de traballo, para socializar e promover ferramentas ao municipalismo para implementar a Axenda 2030, <http://www.localizingthesdgs.org>

En certa medida, esta nova disposición á colaboración entre os gobernos centrais, subestatais e locais en grandes alianzas polo desenvolvemento sostible, non fai máis que dar normalidade á revalorización do poder local acontecida nos últimos trinta anos de maneira global, que pasou de ser un actor de xestión administrativa no último chanzo da cadea de poder estatal, a ser un auténtico poder no centro do desenvolvemento das políticas públicas⁴ (no noso entorno estruturado legalmente froito da consagración do principio de subsidiaridade na UE no 1985 e demais tendencias propias da globalización). A propia Axenda Urbana do Eixo Atlántico e o aliñamento desta coa Axenda 2030 é consecuencia destas novidades.

Ademais, non cómpre esquecer que o chamado á participación dos Gobernos locais na Axenda 2030 asume na súa dimensión internacional o fenómeno crecente da cooperación internacional municipalista, que tamén dende os anos 90 traza unha liña de traballo específico arredor dos Obxectivos do Milenio ao longo do globo, especialmente impulsada dende a consolidación da CGLU, Cidades e Gobernos Locais Unidos⁵ dende o ano 2004. Así as cousas en liña cos obxectivos deste texto (tanto reflexivos coma operativos), na primeira parte deste documento presentamos brevemente unha aproximación histórica á loita pola erradicación da pobreza no marco da historia das Nacións Unidas e as particularidades da Axenda 2030 no seu conxunto. Posteriormente introducímonos na natureza do ODS1 e as particularidades da pobreza e conexións co resto de ODS, achegándonos ás distintas Metas e Indicadores do Obxectivo de eliminar a pobreza extrema. Achegámonos despois á idea de **-localización** para identificar o rol do municipalismo global na construción da Axenda 2030 e as posibilidades de implementación dende o local da mesma.

Na idea de dotar de contidos estratéxicos a esta localización presentamos unha serie de suxerencias para o municipalismo galego e portugués, que enfoquen por medio de medidas realistas e concretas dende o local, as posibilidades de cumprimento da Axenda e de consecución do ODS nº1 de poñer fin a pobreza.

Finalmente remataremos o documento cunhas breves conclusións de balance do propio texto e das potencialidades e límites da Axenda 2030 e o ODS nº1 dende unha perspectiva global e de maneira particular no contexto galego-portugués, sendo conscientes dende o primeiro momento das dificultades estruturais⁶ para que a Axenda avance polas tensións crecentes no sistema internacional, froito entre outras variables da crise enerxética e ambiental.

⁴ GONZÁLEZ PALAU (2009) "Os irmandamentos en Galicia, Globalización, gobernos local e redes no S.XXI" IGADI.

⁵ O municipalismo global unificouse na CGLU durante o proceso de desenvolvemento da Declaración do Milenio co apoio decidido de ONU Hábitat, o que levou a impulsar unha liña de traballo específica arredor da consecución dos ODM, coma pode verse dende a súa propia declaración fundacional, CGLU (2004) DECLARACIÓN FINAL DO CONGRESO FUNDADOR "Ciudades, gobiernos locales: el futuro del desarrollo"

⁶ Artigos de divulgación coma os de TEZANOS (2018) (Presidente da Rede española de Estudos para o Desenvolvemento, ou máis directos coma os de LODEIRO (2018), Director da Revista 15x15X15, dan conta dos potenciais problemáticas estruturais para o bon desenvolvemento da Axenda 2030, ligadas ás propias dificultades da gobernanza da sociedade internacional (mediados dende os conflitos arados aos procesos de cambio climático) e aos propios límites e contradicións das dos documentos e as propias ferramentas das Nacións Unidas.



2. O CONTEXTO HISTÓRICO DA LOITA CONTRA A POBREZA UNIVERSAL: DA DESCOLONIZACIÓN Á AXENDA 2030

“... a pobreza, en calquera lugar, constitúe un peligro para a prosperidade de todos; ... a loita contra a necesidade debe desenvolverse con incesante enerxía dentro de cada nación e por medio dun esforzo internacional continuo e concertado...” Declaración de Filadelfia, 1944 ⁷.

“Coma a escravitude e o apartheid, a pobreza non é natural. Créase polo home e pode superarse e erradicarse mediante accións dos seres humanos. Erradicar a pobreza non é un xesto de caridade, é un acto de xustiza. Trátase de protexer un dereito humano fundamental, o dereito a dignidade e a unha vida digna. Mentres teñamos pobreza, no haberá verdadeira liberdade.” Nelson Mandela na campaña ‘Fagamos que a pobreza sexa historia’, pronunciado o 3 de febreiro de 2005 no marco de apoio á campaña global de apoio aos Obxectivos de Desenvolvemento do Milenio.

2.1. Da descolonización ao Índice de Desenvolvemento Humano

Dende a constitución das Nacións Unidas (1945, Carta fundacional) tralo final da Segunda Guerra Mundial coma espazo de traballo universal para a consecución da paz e unha saudable gobernanza global, a loita contra a pobreza no contexto mundial non parou de medrar en importancia na axenda das Nacións Unidas. A propia Declaración de Dereitos Humanos de 1948 e o seu proxecto universal, asentou o modelo de gobernanza global dende a autodeterminación dos pobos, a cooperación a todos os niveis dentro da sociedade internacional e progresivamente, o enfoque de Dereitos⁸, coma ferramenta que transcende as teorías clásicas sobre o desenvolvemento e as medidas puntuais de axuda.

Das declaracións sistemáticas a prol do 0,7% dos orzamentos mundiais para a cooperación internacional dende o 1969 por medio do Informe Pearson⁹ á formalización da Declaración do Dereito ao Desenvolvemento 1986, a tendencia procura xa non relaxar as cifras máis dramáticas da pobreza a nivel mundial por medio de campañas de asistencia humanitaria en momentos críticos, se non estabilizar procesos estruturais de cambios que de facto erradiquen a pobreza e aumenten o benestar das sociedades na procura dunha paz consolidada e duradeira en liña cos obxectivos fundacionais das Nacións Unidas.

⁷ A Declaración de Filadelfia, promulgada o 10 de maio de 1944, é a actual carta da Organización Internacional do Traballo (OIT)

⁸ Pode consultarse o “Informe sobre preguntas frecuentes sobre o enfoque de dereitos humanos” da Oficina do Alto Comisionado das Nacións Unidas para os Dereitos Humanos (2006).

⁹ Por primeira vez sae ao escenario a necesidade de que os países desenvolvidos, ricos, as antigas Metrópoles, acheguen un 0,7% do seu orzamento para loitar contra a pobreza. Na internet está accesible en varios formatos o plan de PEARSON (1970) e o seu proxecto. Pearson foi Presidente do Canadá e gañador do Premio Nobel da Paz en

Así as cousas, cando menos no retórico e discursivo a loita contra a pobreza aparece dende o nacemento das Nacións Unidas como obxectivo da comunidade internacional, primeiro como consecuencia das medidas para combater o subdesenvolvemento¹⁰ e posteriormente, incorporándose como fenómeno multidimensional durante os anos 80 e 90 ao traballo dos distintos programas e axencias de Nacións Unidas, xa cos procesos de descolonización das antigas colonias europeas normalizados ou en proceso de normalización (que delimitan a significación histórica da primeira etapa das NNUU).

Aínda que as veces o realismo das relacións internacionais minimizou os esforzos de maior ambición na loita contra a pobreza emprendidos polo sistema de Nacións Unidas, hai que destacar que os actuais ODS e a súa visión da pobreza asentan as súas raíces orixinarias nos anos 70, coa aparición do enfoque medioambiental e o famoso informe “Os límites do crecemento” (1972), no contexto da primeira crise do petróleo e o primeiro cuestionamento radical á idea tradicional de desenvolvemento, asociada explícita e unicamente coa idea do crecemento económico das economías nacionais.

Máis adiante paráramonos a problematizar a pobreza como unha categoría multidimensional que supera a visión monetaria do acceso individual a 1,25\$ diario, mais dende xa é relevante comprender que a pobreza vai alén da insuficiente capacidade de compra, e que ten que ver primeiramente con factores coma o dereito á alimentación mais tamén coa igualdade de xénero, o acceso á saúde e educación ou á propia sustentabilidade ambiental.

Para comprender a fondo todo este proceso histórico non debemos esquecer dende unha análise realista, a Guerra Fría e o enfrontamento entre bloques coma parte deste proceso declarativo¹¹. Así as cousas e de maneira coincidente coa caída do Muro de Berlín, o Programa das Nacións Unidas polo Desenvolvemento (PNUD) presenta ante o mundo no 1990 o Índice de Desenvolvemento Humano para medir a riqueza dos Estados non só dende as categorías monetarias e o PIB e PNB, se non dende variables educativas, ambientais, sanitarias ou socioculturais. Será ligado ao traballo sistemático arredor do IDH que a variable da desigualdade e o índice Gini, comezcan a ser variables chave para comprender a pobreza coma fenómeno multidimensional¹².

Neste proceso de institucionalización da loita contra a pobreza, dende o 17 de outubro de 1992 a Asemblea Xeral das Nacións Unidas conmemora o Día Internacional para a Erradicación da pobreza, poñendo en valor a figura de Joseph Wresinski¹³, que cinco anos antes liderara un chamamento global para loitar contra a pobreza mundial.

¹⁰ As teorías da modernización foron hexemónica dentro do sistema de Nacións Unidas entre o 1940 e o 1970. De maneira xenérica poderíamos dicir que asociaban a riqueza e a pobreza co desenvolvemento e o subdesenvolvemento dos países dende criterios de medición puramente económicos, vinculados ao crecemento económico coma variable fundamental para a prosperidade e o benestar. Posteriormente a socioloxía do desenvolvemento evolucionou dunha forma máis plural e aberta. Pódese consultar UNCETA K. (2009) “Desarrollo, subdesarrollo, maldesarrollo y post-desarrollo” Carta Latinoamericana, Abril de 2009, Nº 7, pp. 1-3 ISSN 1688-5899

¹¹ A Declaración de DDHH estivo sempre dentro do campo de disputa entre os USA e os aliados occidentais e a URSS e os seus aliados internacionais. Evidenciouse de maneira clara na defensa do bloque occidental da propia Declaración de DDHH (na que a URSS abstívose logo de participar no proxecto de elaboración).

¹² IBÁÑEZ RUIZ DEL PORTAL (2017) “La evolución estratégica de la cooperación al desarrollo” INTERMON OXFAM.

¹³ Foi un sacerdote e fundador do Movemento polos Dereitos Humanos Cuarto Mundo, que no 1987 conseguiu reunir en manifestación en París a máis de 100.000 persoas para a defensa dos Dereitos Humanos, contra a pobreza, a fame ou a violencia.



2.2. Da Declaración do Milenio e os ODM 1990-2015 á Axenda 2030 e os Obxectivos de Desenvolvemento Sostible (ODS)

Seguindo esa liña histórica de traballo a Declaración de Río do 1990 na primeira grande Cimeira do Clima e a asunción da Axenda 21, arrancan o proceso formal de ordenación do maior pacto universal, sistemático e medible da sociedade internacional, coa aprobación da Declaración do Milenio do ano 2000 e os seus 8 Obxectivos do Milenio posteriormente¹⁴ (ODM dende agora).

Obxectivo 1: Erradicar a pobreza extrema e a fame

Obxectivo 2: Lograr o ensino primario universal

Obxectivo 3: Promover a igualdade entre os sexos e o apoderamento da muller

Obxectivo 4: Reducir a mortalidade dos nenos menores de 5 anos

Obxectivo 5: Mellorar a saúde materna

Obxectivo 6: Combater o VIH/SIDA, a malaria e outras enfermidades

Obxectivo 7: Garantir a sustentabilidade do medio ambiente

Obxectivo 8: Fomentar unha alianza mundial polo desenvolvemento

Coma pode verse pola súa conceptualización os ODM¹⁵ apuntaban primeiramente á necesidade e a posibilidade real de erradicación da pobreza extrema e a fame de maneira universal, atendendo xa a obxectivos transversais e combinados para este fin, vinculados ao respecto polo medio ambiente, a igualdade de xénero ou as alianzas globais en prol da consecución dos ODM.

Hai que subliñar que os ODM foron un esforzo, sobre todo, por definir un marco estratéxico medible, con metas e obxectivos avaliábeis, que ademais levaron aparelados unha forte campaña comunicacional para posicionar a Axenda das Nacións Unidas diante da cidadanía, mais especialmente entre todos os axentes implicados para a consecución das metas: Estados, organizacións internacionais, poderes subestatais, ong's... Neste sentido os ODM foron un auténtico éxito e delimitaron o marco xeral de traballo de toda a cooperación internacional durante os tres lustros que estiveron en vigor.

Sen embargo, anos despois da finalización do período 2000-2015, o balance do desempeño dos 8 ODM é desigual, tanto por obxectivos coma por áreas xeográficas¹⁶. En todo caso hai que celebrar os avances conseguidos en todos os obxectivos (a excepción do Obxectivo 8) que destaca o optimista Informe final de seguimento dos ODS do ano 2015 do PNUD¹⁷, co grande titular de conseguir reducir á metade as cifras absolutas da pobreza, pasando de 1.900 millóns de persoas aos 900 millóns de persoas que viven dentro da categoría de pobreza extrema (menos 1,25 dólar ao día).

¹⁴ Aínda que os ODM formularon entre o ano 2000 e 2002, os datos empregados para a determinación das distintas metas parten do 1990 e a Axenda 21 de Nacións Unidas.

¹⁵ NACIONS UNIDAS (2000) "Declaración del Milenio, 13 de septiembre de 2000"

¹⁶ JIMENO, J.A. RED DE EXPERTOS PLANETA FUTURO (2015) "¿Hemos aprendido de los Objetivos de Desarrollo del Milenio? El País, 15.07.2014"

¹⁷ NACIONS UNIDAS (2016) "Informe Obxectivos Desenvolvemento do Milenio" PNUD

Neste repaso histórico non podemos tampouco ignorar que dentro destes avances masivos que conseguiron os ODM o papel do crecemento económico de China e India, e en menor medida América Latina, é extraordinario e representa máis da metade do total do avance na redución da pobreza. Por áreas xeográficas só a África subsahariana quedou lonxe de avanzar nos distintos obxectivos, xa que a pesar de reducir a porcentaxe de persoas en situación de pobreza extrema, o número absoluto aumentou a consecuencia do crecemento da poboación.

Así as cousas e froito desas luces e sombras sobre os procesos e os resultados dos Obxectivos de Desenvolvemento do Milenio, a Axenda 2030 viu a luz apostando por un grande salto conceptual, que implica un maior número de obxectivos (de 8 a 17) para unha mellor comprensión dos retos da sociedade internacional, no contexto dunha crise ecolóxica e enerxética, que cuestiona de maneira integral as ideas tradicionais sobre desenvolvemento e subdesenvolvemento.

Obxectivo 1: Rematar coa pobreza en todas as súas formas en todo o mundo

Obxectivo 2: Rematar coa fame, acadar a seguridade alimentaria, mellorar a nutrición e promover a agricultura sostible.

Obxectivo 3: Garantir unha vida saudable e promover o benestar en todas as idades.

Obxectivo 4: Garantir unha educación inclusiva, equitativa e de calidade e promover oportunidades de aprendizaxe ao longo da vida para todos.

Obxectivo 5: Alcanzar a igualdade de xénero e capacitar as mulleres e nenas.

Obxectivo 6: Asegurar a dispoñibilidade de auga e a súa xestión sostible e saneamento para todos.

Obxectivo 7: Garantir o acceso á enerxía accesible, segura, sostible e moderna para todos.

Obxectivo 8: Fomentar o crecemento inclusivo e sostible, o pleno emprego e o traballo digno para todos.

Obxectivo 9: Construír infraestrutura resistente, promover a industrialización inclusiva e sostible e impulsar a innovación.

Obxectivo 10: Reducir as desigualdades dentro e entre países.

Obxectivo 11: Garantir que as cidades e asentamentos humanos son, inclusivos e sostibles.

Obxectivo 12: Garantir consumo e produción sostible.

Obxectivo 13: Adoptar medidas urxentes para combater o cambio climático e os seus efectos.

Obxectivo 14: Conservar o uso sostible dos océanos, mares e recursos mariños para o desenvolvemento sostible.

Obxectivo 15: Protexer, restaurar e promover o uso sostible dos ecosistemas terrestres, a xestión dos bosques de forma sostible, a loita contra a desertización.

Obxectivo 16: Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvemento sostible, facilitando o acceso á xustiza.

Obxectivo 17: Reforzar os medios de implantación e revitalizar a Alianza Global para o Desenvolvemento Sostible.



Como indicamos na propia presentación deste artigo, a principal novidade da Axenda 2030 é a universalidade e as responsabilidades compartidas entre todos os países e niveis de goberno, mais haberá que destacar tamén a idea transversal de sustentabilidade (tanto económica, coma social e ambiental) coma o enfoque integrado achegándose as causas da pobreza alén dos seus síntomas, nunha ollada global para o mundo do futuro diante dos grandes retos presentes actualmente.

Así as cousas a agrupación temática que se deduce da Declaración constituínte da Axenda 2030 do 25 de setembro de 2015, “Transformar o mundo: A Axenda 2030 para o Desenvolvemento Sostible” 25 de setembro de 2015, Nacións Unidas, distribúe os ODS en cinco categorías; Persoas, Planeta, Prosperidade, Paz e Alianzas.



3. A CENTRALIDADE DA ERRADICACIÓN DA POBREZA E A LOCALIZACIÓN NA AXENDA 2030

“A presente Axenda é un plan de acción en favor das persoas, o planeta e a prosperidade. Tamén ten por obxecto fortalecer a paz universal dentro dun concepto máis amplo da liberdade. Recoñecemos que a erradicación da pobreza en todas as súas formas e dimensións, incluída a pobreza extrema, é o maior desafío á que se enfrenta o mundo e constitúe un requisito indispensable para o desenvolvemento sostible.” Preámbulo “Transformar o mundo: A Axenda 2030 para o Desenvolvemento Sostible” 25 de setembro de 2015, Nacións Unidas.

Como sinala o preámbulo da declaración de Nacións Unidas que da lugar aos ODS, a erradicación da pobreza é a principal meta e o corazón que impulsa o desenvolvemento sostible e as interdependencias co resto dos 17 ODS. Así cómpre lembrar que para a consecución dos ODS precisase combinar unha mirada particular e accións concretas para cada un dos Obxectivos, cunha mirada xeral sobre os ODS no seu conxunto e dende as interaccións necesarias entre os distintos obxectivos para a súa consecución integral. Todos os ODS están conectados, e non poderán entenderse por separados.

Nunha lectura rápida vense as interdependencias e a lóxica integrada dos ODS, e particularmente a esta misión inicial da erradicación da pobreza (ODS1), coa meta de eliminar a fame (ODS2), ter acceso a unha a vida saudable (ODS3), promover a igualdade de xénero (ODS4) a educación para todas (ODS5), o dereito a auga e saneamento (ODS6) a enerxía inclusiva (ODS7) ou tamén o crecemento económico inclusivo (ODS8); cunha aposta moi novedosa pola redución das desigualdades (ODS10) por citar os máis evidentes, en relación á conectividade co ODS1.

Coma constata o traballo de décadas arredor da erradicación da pobreza e dende que a mesma é sometida a medición, é un concepto problemático e relativo, sendo primeiramente dependente do nivel de vida medio da sociedade onde se analiza, da capacidade de ter ingresos, mais tamén de elementos críticos da vida humana coma a accesibilidade á participación, alimentación, vivenda, a saúde, a educación...

Así as cousas, como nos lembra a web de Nacións Unidas, a pobreza vai máis alá da falta de ingresos e recursos para garantir uns medios de vida sostibles, xa que realmente a pobreza é un problema de Dereitos Humanos e polo tanto un problema ao que debemos aproximarnos de maneira multidimensional e asumindo a súa complexidade. Desta maneira o ODS1 oficializa o Índice da Pobreza Multidimensional¹⁸ coma evolución dos indicadores de pobreza humana anteriormente promocionados polo PNUD¹⁹, coma unha das novidades chave para a comprensión do fenómeno e o avance para a súa consecución. Entre as distintas manifestacións da pobreza que analiza o IPM figurarán as citadas anteriormente: a fame, a desnutrición, a falta dunha vivenda digna, a participación, o acceso limitado a outros servizos básicos como a educación ou a saúde... Sen esquecer outros fenómenos vinculados, coma a discriminación e a exclusión social, que inclúe a ausencia da participación e representación das minorías.

¹⁸ Pódese atopar na rede ALKIRE S. (2018) “Evaluar la pobreza multidimensional: un índice a nivel global” PNUD 2018 Sabina Alkire, directora de OPHI y Selim Jahan, director de HDRO, PNUD e o propio portal central do IPM

¹⁹ PNUD, (2017) “Informe Desarrollo Humano 2016” Desarrollo Humano para todos” NACIÓNES UNIDAS.



Diante desta complexidade, o estándar universal de pobreza extrema establécese, de maneira consensual, primeiramente dende criterios de capacidade monetaria, establecendo coma criterio universal (e problemático) establecido no 1,25 dólar americano ao día. Falaremos así de pobreza extrema e tamén de pobreza relativa, tanto de maneira universal, coma dentro de cada territorio en función das súas particularidade.

3.1. O ODS 1: Metas e indicadores para poñer fin a pobreza

Dende a publicación da Declaración institucional de 2015, a Axenda 2030 establece a necesidade de implementar mecanismos de medición e seguimento dos novos obxectivos de desenvolvemento. Establécese claramente que a principal responsabilidade na materia recaerá en cada goberno de maneira particular, tendo en conta as prioridades e particularidades de cada país e establecendo así metas nacionais adaptadas a cada realidade de partida particular.

Mais para non deixar toda a responsabilidade e vontade política a cada Estado de maneira particular, o propio sistema de Nacións Unidas comprometeuse a apoialos establecendo unha lista de indicadores globais que deberán complementar os sistemas de medición rexional e nacional. No Estado español será o recentemente designada Alta Comisionada para os ODS, quen poña en funcionamento a estratexia nacional para a implementación e seguimento da Axenda, abrindo os cauces necesarios de colaboración permanente entre as distintas administracións do Estado. En Portugal será o Instituto Camoes e o Instituto Nacional de Estatísticas as principais institucións responsables do seguimento da implementación dos ODS.

Tamén, froito das leccións aprendidas no proceso de desenvolvemento dos Obxectivos do Milenio decidiuse dende o primeiro día reforzar o traballo estatístico e de análise para o seguimento dos datos e os indicadores dos ODS. A Cimeira de datos mundial en Cidade do Cabo en 2016 representa este esforzo por dar un salto adiante na capacidade de traballo co big data do desenvolvemento, fundamental para unha boa implementación e seguimento da Axenda 2030²⁰.

Presentamos aquí a lista de Metas e Indicadores globais establecidos para o ODS nº1 a nivel mundial:

META. 1.1 De aquí a 2030, erradicar para todas as persoas e en todo o mundo a pobreza extrema (actualmente considérase que sofren pobreza extrema as persoas que viven con menos de 1,25 dólares dos Estados Unidos ao día).

INDICADOR. 1.1.1 Proporción da poboación que vive por baixo do limiar internacional da pobreza, desagregada por sexo, idade, situación laboral e localización xeográfica (urbana ou rural)

META. 1.2 De aquí a 2030, reducir polo menos á metade a proporción de homes, mulleres e nenos de todas as idades que viven na pobreza en todas as súas dimensións con arranxo ás definicións nacionais.

²⁰ A medición social é un campo de traballo con grandes resultados mais cheo de retos e desafíos. Recómendase ZEBALLOS M- (2018) "Los altibajos de los indicadores: midiendo el progreso de los ODS" GLOBAL POLICY WATCH.

INDICADOR. 1.2.1 Proporción da poboación que vive por baixo do limiar nacional da pobreza, desagregada por sexo e idade

INDICADOR. 1.2.2 Proporción de homes, mulleres e nenos de todas as idades que viven na pobreza en todas as súas dimensións, con arranxo ás definicións nacionais

META. 1.3 Implementar a nivel nacional sistemas e medidas apropiados de protección social para todos, incluídos niveis mínimos, e, de aquí a 2030, lograr unha ampla cobertura das persoas pobres e vulnerables.

INDICADOR. 1.3.1 Proporción da poboación cuberta por niveis mínimos ou sistemas de protección social, desagregada por sexo, distinguindo entre os nenos, os desempregados, os anciáns, as persoas con discapacidade, as mulleres embarazadas, os recentemente nados, as vítimas de accidentes de traballo, os pobres e os grupos vulnerables

META.1.4 De aquí a 2030, garantir que todos os homes e mulleres, en particular as persoas pobres e vulnerables, teñan os mesmos dereitos ao acceso de servizos básicos, a propiedade e o control da terra e outros bens, a herdanza, os recursos naturais, as novas tecnoloxías apropiadas e os servizos financeiros, incluída a microfinanciación.

INDICADOR. 1.4.1 Proporción da poboación que vive en fogares con acceso a servizos básicos

INDICADOR. 1.4.2 Proporción do total da poboación adulta, por sexo e por tipo de tenencia, con dereitos seguros de tenencia da terra, que posúe documentación recoñecida legalmente respecto diso e que percibe eses dereitos como seguros

META. 1.5 De aquí a 2030, fomentar a resiliencia dos pobres e as persoas que se atopan en situacións de vulnerabilidade e reducir a súa exposición e vulnerabilidade aos fenómenos extremos relacionados co clima e outras perturbacións e desastres económicos, sociais e ambientais.

INDICADOR. 1.5.1 Número de mortes, persoas desaparecidas e afectados por desastres por cada 100.000 persoas

INDICADOR. 1.5.2 Perdas económicas causadas directamente polos desastres en relación co Produto Interior Bruto (PIB) mundial.

INDICADOR. 1.5.3 Número de países que contan con estratexias de redución do risco de desastres a nivel nacional e local



META. 1.a Garantir unha mobilización significativa de recursos procedentes de diversas fontes, mesmo mediante a mellora da cooperación para o desenvolvemento, a fin de proporcionar medios suficientes e previsibles aos países en desenvolvemento, en particular os países menos adiantados, para que implementen programas e políticas encamiñadas a poñer fin á pobreza en todas as súas dimensións.

INDICADOR. 1.a.1 Proporción de recursos asignados polo goberno directamente a programas de redución da pobreza.

INDICADOR. 1.a.2 Proporción do gasto público total en servizos esenciais (educación, saúde e protección social).

META. 1. b Crear marcos normativos sólidos no plano nacional, rexional e internacional, sobre a base de estratexias de desenvolvemento en favor dos pobres que teñan en conta as cuestións de xénero, a fin de apoiar o investimento acelerado en medidas para erradicar a pobreza.

INDICADOR. 1. b.1 Proporción do gasto público periódico e de capital destinado ás mulleres, os pobres e os grupos vulnerables

3.2. A localización: o papel das Autoridades locais na Axenda 2030 e o ODS nº1

No proceso interestaatal e multilateral de negociacións para a definición da Axenda 2030 os gobernos locais e rexionais, que nas últimas décadas aumentaran a súa implicación cos retos globais asociados á Declaración do Milenio, crearon no 2013 a **Global Taskforce de Gobernos Locais e Rexionais**²¹, para agrupar e coordinar o traballo de promoción levado a cabo polas principais redes internacionais de gobernos locais.

Por medio da **Global Taskforce** o municipalismo global participou na definición final dos ODS e as Cimeiras ONU Hábitat, conseguindo a definición específica do ODS 11 -Construír cidades sostibles e inclusivas. Máis alá da consecución do ODS 11, durante todo o proceso a idea da **localización** foi bandeira e guiou a proposta do municipalismo global, coma proxecto e método de aterraxe operativo e real, nas cotidianidades locais, dos 17 ODS.

Localizar sería o proceso que ten en conta os contextos subnacionais na consecución da Axenda 2030, dende o establecemento dos obxectivos e metas, ata a determinación dos medios de implementación e o uso de indicadores para medir e monitorar os progresos feitos. Esta idea de **Localizar** converteuse nun lugar común dos esforzos compartidos das institucións e organizacións internacionais interesadas en impulsar e desenvolver os ODS²² e un éxito do municipalismo global por posicionar a súa axenda.

²¹ Pódese atopar abundante documentación estratéxica para os Gobernos locais no seu portal web <https://www.global-taskforce.org>

²² "Dende o Programa de Nacións Unidas para o Desenvolvemento (PNUD), entendemos a localización dos ODS coma o proceso de tomar en conta os entornos rexionais e locais para asegurar a consecución dos obxectivos de desenvolvemento global, así as cousas o deseño, implementación e monitoreo das estratexias dos ODS, que teñen que ser aliñeadas coas prioridades e oportunidades territoriais." JOHANNES KRASSNITZER (2016), Coordinador Internacional de la Iniciativa ART, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Hai que destacar que a localización non é tanto un cambio radical na maneira de facer política local, se non unha oportunidade para reorientar as prioridades e necesidades locais e contribuír a un novo marco, demostrando máis claramente e con maior precisión, coma o traballo dos gobernos locais contribúe a reducir a desigualdade e lograr os obxectivos de desenvolvemento a nivel nacional e global dende o propio territorio que participa da localización²³.

Neste sentido a definición concreta, participada e consensuada dunha Axenda urbana local, pode ser a mellor ferramenta, dende a que localizar unha estratexia en relación á edición e consecución da Axenda 2030. L

4. RECOMENDACIÓNS PARA A LOCALIZACIÓN DA AXENDA 2030 E A CONSECUCIÓN DO ODS Nº1 NO SISTEMA URBANO GALEGO-PORTUGUÉS

Os ODS coma proxección operativa da Axenda 2030 ten para todos os niveis de goberno unha dimensión interna e unha dimensión externa indisolubles: metas nacionais e metas globais. As interdependencias económicas, ambientais ou de seguridade, nun planeta finito e de recursos limitados, fannos a todos co-responsables en relación aos ODS coma pacto universal da comunidade internacional.

Dende a propia Declaración inaugural da Axenda 2030 do 25 de setembro de 2015 as Nacións Unidas entenden os ODS tanto coma guía para o desenvolvemento sostible de cada territorio particular (xa sexan Estados, gobernos subestatais ou gobernos locais), coma unha guía para unhas novas relacións internacionais, na procura de paz, sustentabilidade ambiental e prosperidade compartida.

As dúas dimensión son indisolubles e nas dúas os gobernos locais e subnacionais son chamados a participar activamente, rachando a clásica perspectiva estatocéntrica das relacións internacionais e normalizando a para-diplomacia e acción internacional subestatal, cidadá, cultural.

Así as cousas, á hora de achegarnos á implementación do **-ODS1: Poñer fin a pobreza** no sistema urbano galego-portugués cómpre incidir na necesidade de combinar unha mirada local (qué podemos facer dentro dos nosos territorios para erradicar a pobreza?) cunha mirada global (qué podemos facer para erradicar a pobreza a nivel global?).

4.1. Suxerencias para as dinámicas locais.

En relación á localización do ODS nº1 nos nosos territorios cómpre fixarmos en que en Galicia e Portugal, a pobreza coma fenómeno social propio gañou en relevancia nos últimos anos, asociada a crise económica iniciada en 2008, a crise de emprego, os problemas estruturais da vivenda, a pobreza enerxética ou a pobreza infantil²⁴.

²³ Entre moitos outros materiais dispoñibles na rede para a localización da Axenda nos gobernos locais destacamos pola súa simplicidade e operatividade os ideados dende a CGLU (2016) "Guía para la localización de los ODS: Implementación y monitoreo subnacional" e CGLU (2016) "Culture in the sustainable development goals: A Guide for local Action" Dispoñible en internet.

²⁴ Cómpre coñecer ben as particularidades do fenómeno da pobreza postcrise. Recomendase EAPN (2017) "Informe 2017 Rede EAPN Galicia:



De feito a propia crise económica que arranca no mundo occidental coa explosión de Lehman Brothers está na xénese da aceleración da desigualdade a nivel global (e a aparición do ODS 10 vinculado á redución das desigualdades) na última década e na propia lóxica e atención á pobreza nas sociedades desenvolvidas que existen nos 17 ODS, coma unha das características esenciais da nova Axenda 2030.

Acudindo á táboa de metas e indicadores establecidos para o seguimento do ODS 1, os Gobernos Locais poden detectar os elementos críticos a reforzar na súa planificación de traballo ordinario, no obxectivo de ter incidencia na redución da pobreza local, achegando medidas multidimensionais que vaian máis alá do reforzo directo dos servizos sociais asistenciais.

Así as cousas haberán de tomar medidas transversais para a redución da pobreza coma fenómeno multidimensional, achegando solucións con incidencia nos sectores máis vulnerables á hora de programar políticas públicas (mulleres, minorías...) especialmente vinculadas ao acceso a vivenda e a saúde, á educación e a cultura, a participación ou ao transporte público. Sen esquecer outras áreas de goberno, onde haberá que preguntarse en que medida achegan solucións á redución da vulnerabilidade das persoas e segmentos da poboación tradicionalmente excluídos.

De maneira concreta queremos engadir dúas ideas operativas, que axudarán de maneira estratéxica ao bon desempeño desa ollada transversal nas políticas públicas locais para a eliminación da pobreza no nivel local:

- Cómpre recomendar, coma establece a Rede española polos Desenvolvemento Sostible (nodo da rede internacional -Sustainable Development Solutions Network) no seu primeiro Informe urbano **“Mirando hacia el futuro: Ciudades sostenibles: Los Objetivos de Desarrollo Sostenible en 100 ciudades españolas” a necesidade de Levar o Informe Arope²⁵ sobre risco de exclusión social en Europa ao nivel municipal, para contar con datos adecuados e tomar medidas pertinentes e idóneas, ben informadas**, no contexto das medidas a implementar para erradicar a pobreza.

Neste sentido, cómpre teimar en que para o bon goberno, contar con información precisa e pertinente será imprescindible para unha diagnose correcta que favoreza o bon desempeño das políticas públicas municipais.

- Cómpre recomendar a **Promoción dende os Concellos e Cámaras municipais da participación da sociedade civil (empresas, asociacións culturais, deportivas, educativas...) na loita contra a pobreza e nos órgaos participativos a nivel local, para unha localización real da Axenda 2030.**

De maneira específica en relación ao ODS 1 teremos a necesidade de contar co apoio específico das entidades especializadas na loita contra a pobreza no ámbito doméstico, destacando especialmente o traballo da Rede EAPN (tanto na súa organización galega coma portuguesa) para traballar a materia de maneira compartida, o que asegurará o coñecemento especializado e directo na loita contra a pobreza.

O estado da pobreza 2006-2017” e SA MARQUÉS E LOUREIRO DE MATO (2017) “Crise e vulnerabilidade social: Uma leitura territorial” Universidade de Coimbra.

²⁵ Ao grupo de persoas en risco de pobreza e/ou exclusión social denomínaselle segundo a Estratexia Europa 2020 polas súas siglas en inglés AROPE (At Risk of Poverty and/or Exclusion). O indicador AROPE establécese a nivel nacional por medio de Informes nacionais.

Cómpre salientar neste sentido que hai relación e traballo directo entre a rede galega e portuguesa contra a pobreza, ademais de outros vínculos²⁶ que amosan unha particularidade eurorexional e potenciais vías de colaboración no ámbito da Eurorexión e do propio Eixo Atlántico. Neste sentido os intercambios de boas prácticas dentro do Eixo Atlántico tamén deberán de cohesionar a loita contra a pobreza no sistema urbano galego-portugués.

4.2. Suxerencias para as dinámicas globais

Coma sinalamos en reiteradas ocasións ao longo deste documento, é importante incidir no duplo papel dos poderes locais en relacións á consecución dos ODS e en particular do ODS nº1, tanto no ámbito doméstico coma no ámbito internacional. Así neste punto queremos suxerir cales son os instrumentos e as medidas operativas e realistas do que poden achegar de exclusivo os poderes locais á consecución do ODS1 a nivel global, coma suxeitos de cooperación internacional e de paradiplomacia internacional²⁷.

Os municipios da Unión Europea teñen dende o 1.985 coa aprobación do principio de subsidiariedade o marco legal e político para desenvolver as súas accións de acción exterior e cooperación internacional. Será dende ese momento e promovido especificamente dende o Comité dos Municipios e Rexións da Unión Europea (CMREUE) que os municipios portugueses e galegos comece a desenvolver accións de cooperación internacional, primeiramente dende o instrumentos icónico da acción exterior local, as geminações e os irmandamentos.

Xa durante os anos 90 e impulsado polo movemento social de apoio ao 0,7% aparecerá con forza a cooperación directa do municipalismo, xa ben por medio de protocolos de cooperación bilateral con municipios do sur, ou por medio da denominada coma cooperación indirecta, reforzando as ONGD locais por medio de convocatorias e axudas para proxectos no exterior.

Nese despertar internacional do local co comezo do S.XXI as redes de cidades de carácter internacional multiplícanse, sendo actualmente os instrumentos máis consolidados e eficaces pola súa capacidade de coordinación, sustentabilidade económica e capacidade de planificación. Xenericamente defínese a todas estas accións coma cooperación internacional descentralizada.

Máis alá do principio de subsidiariedade no marco institucional de España e Portugal, os municipios teñen o seu rol definido claramente nas lexislacións nacionais coma suxeitos de cooperación internacional. No caso dos Concellos galego por medio das Leis de Cooperación, tanto da administración galega (Lei 3/2003 de 19 de xuño) coma do Estado español (3/1998 de 7 de xullo).

Ademais o municipalismo galego coma o portugués vense vinculados coma actores de cooperación internacional, tanto polo Consenso Europeo en Desenvolvemento da UE (2017) coma polos ODS 2015-2030 de Nacións Unidas. En ambos os dous marcos o valor específico do municipalismo pasa pola especialización que achega, tanto pola proximidade directa á cidadanía coma polos saberes específicos en relación aos procesos descentralización administrativa e política.

²⁶ NOVO CORTI E LÓPEZ ARRÁN (2015) "Ruralidad y pobreza en la euroregión Galicia - Norte de Portugal: efectos de la crisis económica" Universidad de A Coruña (UDC) 2015

²⁷ Tendo presente o propio marco na Femp no caso galego co seu FEMP (2018) "Estrategia Compromiso 2030"



No marco xeral da Axenda 2030 e das propias políticas de cooperación internacional da Unión Europea e os Estados español e portugués a **Coherencia de políticas para o desenvolvemento (primeiramente dende a compra pública responsable)** é un obxectivo transversal que se desenvolve co obxectivo de minimizar as contradicións tradicionais do sistema internacional de cooperación²⁸.

Entre os distintos actores que implementan a coherencia de políticas como eixo estratéxico das políticas de cooperación o obxectivo é ter en conta todas aquelas políticas que executan e que directa ou indirectamente podan repercutir nos países en desenvolvemento. Así as cousas a súa finalidade é reducir as contradicións, creando sinerxías entre as diferentes políticas do actor que quere cooperar²⁹. Para as organizacións internacionais coma a UE ou para os Estados, os desafíos son moi amplos neste terreo (compra de armamentos, apoio á internacionalización económica de empresas, pegada ecolóxica propia...) e as veces anunciados coma a pedra angular da imposibilidade real de consecución das Metas da Axenda 2030³⁰.

Así as cousas, o poder local, tendo un mapa competencial de menor impacto nos países en desenvolvemento, non queda exento da necesidade de ser coherente. Dende os anos 80 os gobernos locais, de maneira máis intensa nas cidades, interactúan con normalidade có internacional, xa ben polas relacións con outras cidades e redes de cidades, a captación de fondos comunitarios, a promoción turística, económica e cultural ou a propia cooperación internacional local... Todas estas accións son hoxe normais en todas as cidades de Galicia e Portugal e en moitos Concellos intermedios participantes no Eixo Atlántico.

Esta explosión de vínculos co global dende o local está agora mesmo fragmentada ou oculta nos distintos departamentos do goberno local, sen un mínimo de información transversal dentro do Concello, nin tampouco mais que o puntual coa sociedade civil, o que elimina a capacidade de sinerxias, a coherencia de políticas ou un discurso internacional recoñecible³¹. A Axenda 2030 proporciona un marco de modernización institucional axeitado para desenvolver unha visión estratéxica do global dende o local. Para isto, contar cunha **Diagnose sobre os vínculos locais co global e unha unidade de acción exterior no Concello, dende onde coordinar as súas accións de relación co internacional**³² en coordinación co resto de axentes máis internacionalizados da cidade, proporciona o momento cero dende o que artellar unha verdadeira política exterior comprometida coa Axenda 2030.

Activar unha ordenación da acción exterior local é unha medida necesaria para camiñar cara a coherencia de políticas no desenvolvemento, dende a coralidade e pluralidade do municipio, nun compromiso firme e colectivo de Dereitos Humanos, pensado estratéxicamente de maneira transversal entre as distintas áreas de goberno e en colaboración coa sociedade civil³³.

²⁸ AYUSO, OLIVIE, MILLÁN, (2018) "El reto de la coherencia de políticas para el desarrollo en la Agenda 2030" Paper CIDOB Barcelona.

²⁹ MARTÍNEZ OSÉS E GIL. PAYNO M.L. (2017) "El índice de Coherencia de Políticas para el Desarrollo: midiendo la Agenda 2030 desde la Coherencia de Políticas para el Desarrollo" Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo, Iberoamerican Journal of Development Studies Volumen, volume 6, número/issue 1, pp. 102-127

³⁰ OLÍAS L. (2015) "Las incoherencias de la ONU en la nueva estrategia contra la pobreza: armas, fraude fiscal y desigualdad" Diario Público 290915 El Diario.es

³¹ REDE ALLAS (2018) "La internacionalización del gobierno local: una política pública en construcción"

³² Os modelos de organización da acción exterior municipal son variados, mais destacan exemplos inspiradores en cidades coma Xixón, Zaragoza, Bilbao ou Terrasa.

³³ Para abrir camiño en relación á coherencia de políticas poderá contarse como aliados coa sociedade civil organizada, as ONGD e outros ac-

Ademais da necesidade de ter unha visión e acción estratéxica arredor do modelo de cidade na relación có internacional, para asumir un papel activo na consecución da Axenda 2030 a primeira medida a implementar é **Normalizar e definir os instrumentos tradicionais da cooperación municipalista e asumir nos orzamentos municipais unha partida concreta** que achegue fondos a loita mundial pola erradicación da pobreza extrema.

Se a meta e o horizonte desexable sería aquel recorrente 0,7%, non podemos obviar que a realidade demostra que ese esforzo orzamentario tan só é alcanzado por casos moi puntuais, mais o 0,7% debe ser o horizonte dende o que posicionar o seu compromiso coa Axenda 2030. Mais sen orzamento é imposible sumar á consecución do ODS1.

Os instrumentos clásicos, serían os definidos anteriormente: **irmandamentos, geminações e protocolos de cooperación directa con outros municipios³⁴, convocatorias de proxectos para as ONGD que traballan no noso propio territorio ou a participación en redes de cidades**. Cómpre tamén destacar que os municipios non só poden sumar á hora de promover proxectos de cooperación internacional no terreo, se non que poden ter un papel específico e necesario na **educación para a cidadanía global³⁵**, coma motor de cambio dentro das nosas propias sociedade.

No caso galego, o **Fondo Galego de Cooperación e Solidariedade** (nacida no 1997) sería o espazo idóneo, para arrancar ese proceso de asunción de apoio á Axenda 2030 de maneira global, sumándose e participando activa e a difusión do seu traballo diante da cidadanía apropiándose de maneira particular do seu traballo global. No caso portugués cómpre identificar a **Rede Intermunicipal de Cooperaçao ao Desenvolvemento** creada entre o ano 2010 e o 2013 na procura dunha cooperación internacional municipalista portuguesa en rede máis eficiente e eficaz, e que contou no proceso de constitución co apoio e coñecemento do propio Fondo Galego.

Xa que tanto o Fondo Galego coma a Rede Intermunicipal de Cooperaçao teñen xa unha relación estable de cooperación e que as dúas redes definen o espazo dos PALOP coma área xeográfica prioritaria de intervención, o propio traballo conxunto entre as dúas redes ademais de incidir na consecución do ODS1 a nivel global, reforzaría o traballo eurorexional.

Máis alá da participación en redes de cidades, que directamente cooperan en prol da erradicación da pobreza a nivel global, existen outras redes de carácter internacional que promoven o impulso da Axenda 2030 dende diferentes ámbitos, coma a Rede Internacional de Cidades Educadoras, a Rede C40, vinculada a loita contra o cambio climático ou a Rede Internacional de Cidades da UNESCO.

tores comprometidos cos ODS. Cómpre coñecer neste sentido, a posición común das plataformas española e portuguesa de ONGD, FUTURO EN COMÚN (2018) "Una agenda transformadora para las persona y el planeta".

³⁴ THE ECONOMIST EXPLAINS (2018) "What's the point of twin cities: Is it an old-fashioned idea or a model for co-operation?" 8.10.2018

³⁵ Destacamos o proxecto Cooperación Expandida impulsado polo IGADI no Concello da Coruña no ano 2017, coma un exemplo real de proxecto de participación en cooperación internacional dende o locla, en liña cos ODS.



5. CONCLUSIÓNS

Como presentamos ao longo deste artigo, a loita contra a pobreza a nivel mundial ten xa un longo percorrido na historia das Nacións Unidas, ao ser identificada como un dos elementos de maior inestabilidade para a paz, e a consecución da vida digna; coma un obxectivo e Dereito Humano.

Esa andaina, non exenta de contradicións e límites, ten conseguido primeiramente unha redución drástica e relevante da pobreza a nivel mundial e colocado a centralidade do tema na axenda das Nacións Unidas³⁶. Neste sentido, tanto os Obxectivos de Desenvolvemento do Milenio coma os Obxectivos de Desenvolvemento Sustentábel sinalan a súa centralidade, dentro da axenda das Nacións Unidas, coma meta imprescindible e necesaria para unha paz verdadeira e un desenvolvemento sostible, unha prosperidade compartida. Tanto a Declaración do Milenio coma a Axenda 2030 identifican un mundo en transición, onde as economías emerxentes, coma China, Rusia, a India e tantos outros, están a modificar aquela globalización do Consenso de Washington e onde a crise climática e enerxética impulsa a emerxencia de novos modelos de desenvolvemento ou postdesenvolvemento.

Así as cousas, a Axenda 2030 asume o desafío, non conseguido polos ODM, de rematar definitivamente coa pobreza extrema e asume a complexidade do problema ao longo de toda a Axenda e non só dende o ODS 1, se non dende a interdependencia co resto dos 17 ODS e especificamente cos 8 primeiros vinculados á mellorar a forma de vida das persoas do planeta.

A humanidade ten diante de si un plan para achegarse a solución destes problemas estruturais, cheo de contradicións, propias da natureza do proceso do que forman parte, coma terreo neutral de intereses en confrontación. Por este motivo, para a súa consecución tan só unha sociedade internacional comprometida poderá poñer na axenda unha visión da humanidade que dé resposta á visión da Axenda 2030.

Entre as dificultades para avanzar, alén da vontade reflexiva e operativa da Axenda Urbana e o seu aliñamento coa Axenda 2030, cómpre dende xa facer un chamado á coordinación de todos os axentes da gobernanza dos Obxectivos de Desenvolvemento Sostible dende os distintos niveis políticos-administrativos, dende a procura de complicidades que sumen. Sen esa coordinación e compromiso real para a súa consecución a implementación da Axenda poderá por acabar sendo máis un novo instrumento de marketing en man dos distintos actores, en lugar dun marco estratéxico para mellorar a vida das sociedades que representan.

Neste sentido, ademais da planificación e a reflexión precísase que a Axenda 2030 e os Obxectivos de Desenvolvemento Sostible impliquen non só a necesaria coordinación, se non apoio orzamentario para a súa implementación e compromisos de longo alcance entre as distintas forzas políticas maioritarias que vaian alén dos ciclos electorais de catro anos.

³⁶ MARTÍNEZ OSÉS E IGNACIO MARTÍNEZ MARTÍNEZ (2016) "La Agenda 2030: ¿cambiar el mundo sin cambiar la distribución del poder?" Universidade Complutense Madrid, 2016

Dende a pluralidade das sociedades haberá que construír un mínimo común denominador para que o marco modernizador que implica a Axenda 2030 teña continuidade e capacidade de incidencia real nas políticas públicas, superando a mera anécdota retórica. Neste sentido, a participación e apropiación da sociedade civil global da Axenda 2030 é parte transversal que deberá ser impulsadas dende os poderes públicos para o seu éxito.

Para poder avanzar na Axenda 2030 dende a Eurorexión a planificación debe ser flexible e saber aproveitar a oportunidade, mais debe contar un marco mínimo, que nos proporcione os resultados agardados e datos para entender os éxitos e atopar solucións aos fracasos. Seleccionar, priorizar, avaliar. Cada un segundo as súas dimensións, conscientes do pequenos quantitativamente, buscando concentración e especialización e cooperación en rede dende un mínimo común denominador, entre as forzas políticas maioritarias e as entidades que operen no territorio de maneira máis activas no internacional.

Sirva este documento para pensar dende o local na Axenda 2030 e o ODS1, promovendo unha visión do futuro do territorio, das cidades e da Eurorexión, cun novo modelo de desenvolvemento e benestar que saiba facer do desenvolvemento endóxeno e sostible unha marca global, capacitada para operar e cooperar no mundo do século XXI.

6. BIBLIOGRAFÍA E RECURSOS.

Presentamos unha compilación das referencias bibliográficas e de recursos (documentos institucionais, hemeroteca dixital...) aparecidas ao longo do documento, que na vontade operativa deste artigo atópanse case na súa totalidade ao acceso directo na rede. Ao mesmo tempo a selección de bibliografía e de recursos quere servir de marco teórico e reflexivo desta achega.

ALKIRE S. (2018) “Evaluar la pobreza multidimensional: un índice a nivel global” PNUD 2018 Sabina Alkire, directora de OPHI y Selim Jahan, director de HDRO, PNUD.

AYUSO, OLIVIE, MILLÁN, (2018) “El reto de la coherencia de políticas para el desarrollo en la Agenda 2030” Paper CIDOB Barcelona,

AYUSO A. E FORERO (2017)” CIDOB DOSSIER A Axenda 2030:Do compromiso á práctica”

AGUDO A. (2018) “España ya tiene un Plan de Acción para el desarrollo sostenible” 29 0718 El País

CIDOB DOSSIER (2015) “La financiación de los ODS”

CIDOB DOSSIER “El camino hacia la Agenda 2030”(2015)UCCCI (Unión Internacional Ciudades Iberoamericanas) “Procesos de comunicación social para hacer locales los ODS. Experiencias de las ciudades iberoamericanas”

CIDOB DOSSIER “Objetivos Desarrollo Sostenible” 2015.

CASAL LODEIRO “La Agenda 2030, misión imposible” CXT, 26/9/2018

CGLU (2004) DECLARACIÓN FINAL DEL CONGRESO FUNDADOR “Ciudades, gobiernos locales: el futuro del desarrollo”



- CGLU (2016) “Guía para la localización de los ODS: Implementación y monitoreo subnacional”.
- CGLU (2016) “Culture in the sustainable development goals: A Guide for local Action” Disponible en internet.
- EAPN (2017) “Informe 2017 Rede EAPN Galicia: O estado da pobreza 2006-2017” EAPN.
- ESPINO A. (2018). “Las ciudades españolas suspenden en trabajo decente” Revista Ethic
- FEMP (2018) “Estrategia Compromiso 2030”
- FUTURO EN COMÚN (2018) “Una agenda transformadora para las persona y el planeta”
- GARCÍA MATIÉS, (2016) “Las entidades locales y los objetivos de desarrollo sostenible. Algunas notas sobre la naturaleza jurídica de la Agenda 2030”. Reala, Nueva Época – N.o , enero-junio 2016 – ISSN: 1989-8975
- GONZÁLEZ PALAU (2009) “Os irmandamentos en Galicia, Globalización, gobernos local e redes no S.XXI” IGADI.
- HUMAN DEVELOPMENT REPORT 2018 “The 2018 Global Multidimensional Poverty Index (MPI)”
- IBÁÑEZ RUIZ DEL PORTAL (2017) “La evolución estratégica de la cooperación internacional para el desarrollo: La lucha contra la pobreza es también la lucha contra la desigualdad”, OXFAM Intermon, 2017.
- JIMENO, J.A. RED DE EXPERTOS PLANETA FUTURO (2015) “¿Hemos aprendido de los Objetivos de Desarrollo del Milenio? El País, 15.07.2014
- LIPPOLIS N. (2018) “¿Qué hay detrás del milagro africano?: implicaciones para la cooperación europea”, REAL INSTITUTO ELCANO ARI 2/2018 - 12/1/2018.
- MARTÍNEZ OSÉS E GIL. PAYNO M.L. (2017) “El índice de Coherencia de Políticas para el Desarrollo: midiendo la Agenda 2030 desde la Coherencia de Políticas para el Desarrollo” Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo, Iberoamerican Journal of Development Studies Volumen, volume 6, número/issue 1, pp. 102-127
- MARTINEZ OSÉS E IGNACIO MARTÍNEZ MARTÍNEZ (2016) “La Agenda 2030: ¿cambiar el mundo sin cambiar la distribución del poder?” Universidade Complutense Madrid, 2016
- MINISTERIO NEGOCIOS ESTRANGEIROS (2017) “Relatorio Nacional sobre a implementación da Agenda 2030” Ministerio Negocios Estrangeiros
- NACIONES UNIDAS, RYDER GUY (2016) “A Organización Internacional do traballo e a Axenda 2030”
- NACIONES UNIDAS (2016) “Informe Obxectivos Desenvolvemento do Milenio” PNUD.
- NOVO CORTI E LÓPEZ ARRÁN (2015) “Ruralidad y pobreza en la euroregión Galicia - Norte de Portugal: efectos de la crisis económica” Universidad de A Coruña (UDC) 2015
- OLÍAS L. (2015) “Las incoherencias de la ONU en la nueva estrategia contra la pobreza: armas, fraude fiscal y desigualdad “Diario Público 290915 El Diario.es
- PEARSON (1970) “As posibles consecuencias tráxicas da inacción” Revista Unesco, Febreiro 1970.
- PERISTA P. BATISTA B. (2010) “A estruturalidade da pobreza e da exclusão social na sociedade portuguesa – conceptos, dinámicas e desafíos para a acción” p. 39-46 na “A pobreza, pluralidade de olhares e de intervencións”. Forum Sociolóxico III.

REDE ESPAÑOLA POLOS DESENVOLVEMENTO SOSTIBLE (2018) “Mirando hacia el futuro: Ciudades sostenibles: Los Objetivos de Desarrollo Sostenible en 100 ciudades españolas”

REDE ALLAS (2018) “La internacionalización del gobierno local: una política pública en construcción”

SA MARQUÉS E LOUREIRO DE MATO (2017) “Crise e vulnerabilidade social: Uma leitura territorial” Universidade de Coimbra

SEN, AMARTYA (1999) O Desenvolvimento como Liberdade.

TEZANOS S. (2018) “Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible: 7 riesgos, 7 oportunidades” Somos Iberoamérica

THE ECONOMIST EXPLAINS (2018) “What’s the point of twin cities: Is it an old-fashioned idea or a model for co-operation?” 8.10.2018

UCCI, UNIÓN DE CIDADES IBEROAMERICANAS (2018) “Procesos de comunicación social para hacer locales los ODS”

UNCETA K. (2009) “Desarrollo, subdesarrollo, maldesarrollo y post-desarrollo” Carta Latinoamericana, Abril de 2009, Nº 7, pp. 1-3 ISSN 1688-5899

ZEBALLOS M- (2018) “Los altibajos de los indicadores: midiendo el progreso de los ODS” GLOBAL POLICY WATCH.

PROYECTO COERENCIAS <http://www.fecong.org/coerencia>



ODS 2 y 12 NA AGENDA 2030:
FOME ZERO E AGRICULTURA SUSTENTÁVEL.
CONSUMO E PRODUÇÃO RESPONSÁVEIS

Arlindo Cunha

Economista, Profesor da Universidade Católica-Porto,

Ex-Ministro da Agricultura e do Ambiente



A ALIMENTAÇÃO, A AGRICULTURA E OS RECURSOS NATURAIS NA AGENDA DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL 2030 DA ONU E A SUA RELAÇÃO COM A AGENDA URBANA DO EIXO ATLÂNTICO

1. NOTA INTRODUTÓRIA

Em 25 de setembro de 2015, os líderes de todos os países do mundo, reunidos em cimeira da Organização das Nações Unidas, aprovaram a Resolução *Transformar o nosso mundo: Agenda 2030 de Desenvolvimento Sustentável*, que entrou em vigor a 1 de janeiro de 2016. Em 17 objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), desdobrados em 169 metas, a Resolução aborda os grandes problemas que afetam a humanidade nos nossos dias, desde a alimentação ao desperdício alimentar, da saúde à educação, à igualdade de género, às condições de trabalho, energia, água e, em geral, ao ambiente e à sustentabilidade futura do Planeta¹.

Estando todos os objetivos praticamente interrelacionados, abordo neste espaço os objetivos 2 e 12, que apresentam fortes afinidades: não só de objetivos, mas especialmente por incidirem sobre a matriz do território, suporte dos recursos naturais, que temos que utilizar com sentido de responsabilidade.

Uma leitura mais apressada desta agenda poderia parecer que o grosso das preocupações estariam centradas nos países em desenvolvimento, onde as situações de privação, falta de oportunidades, pobreza e desigualdades são mais chocantes. E estão. Porém, se analisarmos em malha mais fina as problemáticas em debate, facilmente concluímos que uma boa parte delas, embora com especificidades próprias, também estão à nossa porta.

Na sua recente Comunicação² *O Futuro da Agricultura e da Alimentação*, apresentando as suas propostas para a revisão da Política Agrícola Comum (PAC) pós 2020, a Comissão Europeia sintetizava desta forma a relação com a PAC e os 17 ODS:



¹ Ver os Objetivos e Metas da Agenda de Desenvolvimento Sustentável em: <https://nacoesunidas.org/pos2015/>

² COM(2017)713 final.

Nas páginas que se seguem faz-se uma breve análise crítica destes dois objetivos da agenda de desenvolvimento sustentável da ONU, procurando relacionar a sua relevância com as problemáticas da gestão do desenvolvimento territorial do Eixo Atlântico.

2. A IMPORTÂNCIA VITAL DA AGRICULTURA NAS SOCIEDADES

Eradicar a fome, alcançar a segurança alimentar, melhorar a nutrição e promover a agricultura sustentável, são as palavras chave que dão conteúdo ao objetivo 2 da Agenda da ONU, cujo título é sintetizado pela expressão erradicar a fome. Naturalmente que acabar com a fome constitui o mais elementar objetivo de governação de qualquer sociedade. A realidade, mostra que, infelizmente, ainda estamos longe de o atingir em múltiplas sociedades. Segundo o relatório da ONU sobre o *Estado da Segurança Alimentar e Nutrição no Mundo em 2018*, existiam nesse ano 821 milhões de pessoas afetadas pela fome, valor este que ultrapassou os números de há 10 anos atrás. Ou seja, ficamos a saber que, no mundo global em que vivemos, em que todos os dias sabemos o que de relevante corre em todos os lugares da Terra, mais de 10% da população mundial não tem o suficiente para comer.

Para além da sua função primária de produzir alimentos, a agricultura (e a floresta a ela associada), a agricultura é responsável por grande parte da gestão do ciclo da água, pelo sequestro de carbono e pela preservação do ambiente e das paisagens que identificam as diferentes sociedades e culturas. Mesmo não sendo a principal atividade em termos de criação de riqueza ou emprego, continua a ser o principal esteio das economias das áreas rurais, pelo efeito multiplicador a montante e a jusante da produção: fatores de produção, comércio, transformação, turismo, gastronomia, paisagens, tradições.

Daí, o carácter eminentemente multifuncional da agricultura. A OCDE publicou a este respeito um documento³ em que apresenta um quadro de análise e de discussão do conceito. Na linha de vários autores o conceito é apresentado sobre duas perspetivas diferentes: a positiva e a normativa. No primeiro caso, a multifuncionalidade é considerada como uma característica da atividade económica produtiva, em que a principal função é a *produção conjunta de bens privados e de bens públicos*; com estes últimos a poderem ser positivos ou negativos e derivados da produção económica a título de externalidades. Na segunda perspetiva a multifuncionalidade é considerada como resultado de uma visão conceptual da realidade agrícola, segundo a qual a sociedade encara a agricultura de forma mais abrangente que a que resulta da sua função económica, com relevo particular para as funções ambientais, territoriais e sociais. Qualquer que seja o caminho da discussão teórica sobre a conceptualização da multifuncionalidade, é geralmente aceitável a razoabilidade desta visão alargada da atividade agrícola⁴.

³ Ver o Relatório em: <https://news.un.org/pt/story/2018/09/1637312>

⁴ OECD (2001) Multifunctionality: towards an analytical framework, Paris.

⁵ Ver a este respeito: Cunha, Arlindo (2004) A PAC na Era da Globalização, Livraria Almedina, Coimbra. Parte V.



As metas que foram definidas para a concretização deste objetivo são as seguintes:

- Até 2030, acabar com a fome e garantir o acesso de todas as pessoas, em particular os mais pobres e pessoas em situações vulneráveis, incluindo crianças, a uma alimentação de qualidade, nutritiva e suficiente durante todo o ano;
- Até 2030, acabar com todas as formas de malnutrição, incluindo atingir, até 2025, as metas acordadas internacionalmente sobre nanismo e caquexia em crianças menores de cinco anos, e atender às necessidades nutricionais dos adolescentes, mulheres grávidas e lactantes e pessoas idosas;
- Até 2030, duplicar a produtividade agrícola e o rendimento dos pequenos produtores de alimentos, particularmente das mulheres, povos indígenas, agricultores de subsistência, pastores e pescadores, inclusive através de garantia de acesso igualitário à terra e a outros recursos produtivos tais como conhecimento, serviços financeiros, mercados e oportunidades de agregação de valor e de emprego não agrícola;
- Até 2030, garantir sistemas sustentáveis de produção de alimentos e implementar práticas agrícolas resilientes, que aumentem a produtividade e a produção, que ajudem a manter os ecossistemas, que fortaleçam a capacidade de adaptação às alterações climáticas, às condições meteorológicas extremas, secas, inundações e outros desastres, e que melhorem progressivamente a qualidade da terra e do solo;
- Até 2020, manter a diversidade genética de sementes, plantas cultivadas, animais de criação e domesticados e suas respectivas espécies selvagens, inclusive por meio de bancos de sementes e plantas que sejam diversificados e bem geridos ao nível nacional, regional e internacional, e garantir o acesso e a repartição justa e equitativa dos benefícios decorrentes da utilização dos recursos genéticos e conhecimentos tradicionais associados, tal como acordado internacionalmente;
- Aumentar o investimento, inclusive através do reforço da cooperação internacional, nas infraestruturas rurais, investigação e extensão de serviços agrícolas, desenvolvimento de tecnologia, e os bancos de genes de plantas e animais, para aumentar a capacidade de produção agrícola nos países em desenvolvimento, em particular nos países menos desenvolvidos
- Corrigir e prevenir as restrições ao comércio e distorções nos mercados agrícolas mundiais, incluindo a eliminação em paralelo de todas as formas de subsídios à exportação e todas as medidas de exportação com efeito equivalente, de acordo com o mandato da Ronda de Desenvolvimento de Doha;
- Adotar medidas para garantir o funcionamento adequado dos mercados de matérias-primas agrícolas e seus derivados, e facilitar o acesso oportuno à informação sobre o mercado, inclusive sobre as reservas de alimentos, a fim de ajudar a limitar a volatilidade extrema dos preços dos alimentos.

Estas metas podem ser agregadas em três grupos de problemáticas: i) as relacionadas com o abastecimento de alimentos; ii) as que têm a ver com as condições de produção; e iii) as que têm interligação com as regras do comércio internacional.

Com outras palabras, mas expressando as mesmas preocupações, a Comunidade Económica Europeia (CEE), criada pelo Tratado de Roma em 1957, exprimia assim no seu Artigo 37 os seguintes objetivos para a Política Agrícola Comum (PAC):

- Aumentar a produtividade na agricultura, desenvolvendo o progresso técnico, assegurando o desenvolvimento racional da produção agrícola, assim como uma utilização ótima dos fatores de produção, nomeadamente da mão-de-obra;
- Assegurar assim, um nível de vida equitativo à população agrícola, designadamente pelo aumento do rendimento individual dos que trabalham na agricultura;
- Estabilizar os mercados;
- Garantir a segurança dos abastecimentos;
- Assegurar preços razoáveis aos consumidores.

2.1. A Problemática do Abastecimento Alimentar

Conforme acima referido, esta constitui indiscutivelmente a mais elementar e urgente de todas as metas a atingir no quadro deste objetivo. Simultaneamente, constitui o mais importante fator para a soberania e estabilidade das nações. Daí que seja esta a primeira preocupação das políticas agrícolas de todos os países.

Foi, de resto, esta preocupação que levou à criação da PAC como primeira e mais prioritária de todas as políticas comuns da recém-criada CEE, atendendo à situação de penúria alimentar que então ainda vivia, na ressaca da Segunda Guerra Mundial.

A prioridade na *regularidade dos abastecimentos alimentares*, começa por ter uma expressão essencialmente quantitativa numa fase inicial, mas, à medida que as sociedades vão saciando as suas necessidades alimentares básicas, rapidamente evoluem para o patamar da *segurança alimentar*. Esta inclui já um conceito mais complexo e ambicioso, que inclui preocupações nutritivas e mesmo sensoriais. Associados a esta preocupação estão as da qualidade dos alimentos, do seu contributo para a saúde individual e pública, e ainda a preocupação pelo bem-estar animal, também relacionado com as mesmas preocupações.

No que respeita ao espaço da União Europeia (U.E.) é notável a evolução feita pela PAC desde o início do seu funcionamento em 1963 até aos dias de hoje. De uma situação inicial marcada pela necessidade de produzir mais para abastecer o mercado, evoluiu-se para um conjunto alargado de preocupações que têm hoje como foco a segurança alimentar e a qualidade dos alimentos, o rendimento dos agricultores e a sustentabilidade dos sistemas de exploração agrários na sua relação com os recursos endógenos e com a gestão dos territórios rurais⁶.

⁶ Ver publicações da Comissão Europeia (2012) *A Política Agrícola Comum Explicada* (<https://omcminionu2012.files.wordpress.com/2012/10/pac-explicada.pdf>) e de 2013 *Overview of CAP Reform 2014-2020* (https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/policy-perspectives/policy-briefs/05_en.pdf)



O gráfico seguinte, também extraído da acima referida Comunicação da Comissão⁷ relativa PAC pós 2020, sintetiza as diferentes dimensões da agricultura, consolidando a sua natureza eminentemente multifuncional.



ODS 2 Y 12 NA AGENDA 2030: FOME ZERO E AGRICULTURA SUSTENTÁVEL, CONSUMO E PRODUÇÃO RESPONSÁVEIS

2.2. Produção, Rentabilidade e Sustentabilidade

Agrupam-se aqui algumas preocupações de natureza diversa, mas naturalmente convergentes para o mesmo fim. Sem produção não pode haver abastecimento. Daí que as nações só sejam detentoras de verdadeira soberania quando não estão consideravelmente dependentes do exterior para abastecer as suas populações em bens alimentares. Daí a importância de aplicar políticas agrícolas estimuladoras da produção para abastecimento local das populações. Neste ponto, esta Agenda parece trazer uma crítica implícita a políticas agrícolas seguidas durante muito tempo em países menos desenvolvidos, que aplicavam o grosso dos seus recursos, incluindo os da ajuda técnica e financeira externa, para desenvolver apenas os setores exportadores. Sendo importantes para efeitos de balança de pagamentos, esta preocupação não pode deixar em plano secundário o fomento da agricultura tradicional, cujo foco principal é o abastecimento local das populações.

⁷ idem: COM(2017)713 final

Esta cultura dicotómica tem sido a pouco e pouco superada, embora ainda haja muito caminho a percorrer. A própria União Europeia deu um importante passo neste sentido no quadro da cooperação com os países ACP⁸, ao substituir os Acordos de Lomé pela nova geração das parcerias de Cottonou, que implicam uma abordagem centrada na governação, no respeito pelos direitos humanos e no combate à erradicação da fome e da pobreza⁹.

Naturalmente que a produção, para ter lugar de forma duradoura, tem que ser rentável e sustentável. A rentabilidade depende de muitos fatores, podendo ser influenciada pelas políticas públicas dirigidas à agricultura. Nos países menos desenvolvidos as maiores preocupações têm a ver com o acesso à terra e aos fatores de produção, incluindo o crédito. Nos países mais desenvolvidos as políticas agrícolas estão mais preocupadas com a volatilidade dos mercados, a gestão dos riscos e a estabilidade dos mercados¹⁰.

Neste desafio da rentabilidade e sustentabilidade, emerge de forma crescente a dimensão tecnológica. Com as previsões de um aumento da procura alimentar de % até 2050¹¹, importa sobremaneira esta questão, já que o fator terra é rígido e em muitas partes do Planeta já está largamente utilizada. Daí a importância da preservação da biodiversidade como base de partida para a investigação de variedades vegetais ou vegetais com capacidade de darem resposta às novas situações emergentes.

Uma das questões centrais neste processo tem a ver com a complexa problemática dos organismos geneticamente modificados, os chamados OGM. Infelizmente tem-se assistido nesta matéria a um debate mais emocional do que racional, com alguma hipocrisia à mistura. Exemplo desta é o contraste entre as fortes restrições que a legislação europeia coloca à utilização de OGM, quando na prática permite a importação maciça de produções produzidas a partir desta tecnologia, sobretudo de milho e de soja. Há que avaliar e acautelar bem os impactos sobre a saúde e o ambiente e, a partir daí, criar um quadro legal flexível, que permita à agricultura europeia ser competitiva com as do Novo Mundo, que utilizam os OGM em larga escala.

2.3. O Comércio Internacional

Desde 1947, data da criação do GATT, que existem acordos internacionais de comércio, de nível multilateral. Por razões que têm a ver com a sua sensibilidade política e estratégica, o comércio agroalimentar só foi plenamente integrado nestas regras aquando da Ronda do Uruguai, que criou a OMC. Terminada que foi esta Ronda em 1999, foi lançada no Catar a Agenda de Doha, em Novembro de 2001, cujas negociações deveriam estar terminadas em 2005.

⁸ Países da África, Caraíbas e Pacífico. Ver detalhes no sítio oficial (<http://www.acp.int/>); ou o sítio oficial da Comissão Europeia relativo à Cooperação e Desenvolvimento (https://ec.europa.eu/europeaid/regions/african-caribbean-and-pacific-acp-region_en)

⁹ Ver histórico do relacionamento da U.E. com os países ACP em: https://ec.europa.eu/europeaid/policies/european-development-policy/acp-eu-partnership-after-2020_en

¹⁰ Ver a este respeito Cunha, op. Cit. Parte III.

¹¹ Ver documento da FAO: http://www.fao.org/fileadmin/templates/wsfs/docs/Issues_papers/HLEF2050_Global_Agriculture.pdf



As razões do fracasso da Agenda de Doha são múltiplas, mas a crise económico-financeira de 2008-2011 parece tê-la enterrado definitivamente, a ponto de a União Europeia estar a negociar atualmente acordos de parceria estratégicos com vários países e organizações internacionais. Apesar de estes não serem incompatíveis com uma futura Ronda da OMC, parece emergir cada vez mais uma tendência para acordos regionais ou inter-regionais, em vez de um acordo único e gigantesco de globalização, tão difícil de monitorizar.

Os debates preparatórios da Ronda de Doha evidenciaram que em mais de meio século de globalização, ganharam os países desenvolvidos, os emergentes ou em transição, mas perderam os muito pobres, essencialmente por falta de economia produtiva. Daí a proposta da iniciativa Tudo Menos Armas (TMA) apresentada pela União Europeia, que obrigava todos os países desenvolvidos e alguns emergentes a deixar entrar nos seus mercados, sem quaisquer restrições tarifárias ou quantitativas, todas as produções agroalimentares destes países... salvo armas e munições¹². Gorada que foi a tentativa da U.E. em fazer aprovar esta proposta, deu ela própria o exemplo, estando a aplica-la unilateral e plenamente desde 2009, após um período transitório para o comércio de arroz, açúcar e bananas¹³.

Sendo uma matéria não consensual, afigura-se hoje cada vez mais distante esse modelo unitário de globalização. Na sua evolução para acordos regionais e inter-regionais terá pesado também o fator ambiental, atendendo à pegada de carbono relacionada com os transportes a grandes distâncias, assim como com os custos ambientais e sociais de certas produções a custos muito baixos em certos países.

3. A IMPORTÂNCIA DA PRODUÇÃO E DO CONSUMO SUSTENTÁVEIS

As preocupações com este objetivo, o número 12, visam acautelar padrões de consumo e de produção sustentáveis, estando consubstanciadas nas 11 metas seguintes:

- Implementar o Plano Decenal de Programas sobre Produção e Consumo Sustentáveis, com todos os países a tomar medidas, e os países desenvolvidos assumindo a liderança, tendo em conta o desenvolvimento e as capacidades dos países em desenvolvimento;
- Até 2030, alcançar a gestão sustentável e o uso eficiente dos recursos naturais;
- Até 2030, reduzir para metade o desperdício de alimentos per capita a nível mundial, de retalho e do consumidor, e reduzir os desperdícios de alimentos ao longo das cadeias de produção e abastecimento, incluindo os que ocorrem pós-colheita;
- Até 2020, alcançar a gestão ambientalmente saudável dos produtos químicos e de todos os resíduos, ao longo de todo o ciclo de vida destes, de acordo com os marcos internacionais acordados, e reduzir significativa-

¹² Daí o nome *Tudo Menos Armas*.

¹³ Ver comunicado da Comissão Europeia: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-12-820_pt.htm

mente a libertação destes para o ar, água e solo, minimizar os seus impactos negativos sobre a saúde humana e o meio ambiente;

- Até 2030, reduzir substancialmente a geração de resíduos por meio da prevenção, redução, reciclagem e reutilização;
- Incentivar as empresas, especialmente as de grande dimensão e transnacionais, a adotar práticas sustentáveis e a integrar informação sobre sustentabilidade nos relatórios de atividade;
- Promover práticas de compras públicas sustentáveis, de acordo com as políticas
- e prioridades nacionais;
- Até 2030, garantir que as pessoas, em todos os lugares, tenham informação relevante e consciencialização para o desenvolvimento sustentável e estilos de vida em harmonia com a natureza;
- Apoiar países em desenvolvimento a fortalecer as suas capacidades científicas e tecnológicas para mudarem para padrões mais sustentáveis de produção e consumo;
- Desenvolver e implementar ferramentas para monitorizar os impactos do desenvolvimento sustentável para o turismo sustentável, que cria emprego, promove a cultura e os produtos locais;
- Racionalizar subsídios ineficientes nos combustíveis fósseis, que encorajam o consumo exagerado, eliminando as distorções de mercado, de acordo com as circunstâncias nacionais, inclusive através da reestruturação fiscal e da eliminação gradual desses subsídios prejudiciais, caso existam, para refletir os seus impactos ambientais, tendo plenamente em conta as necessidades específicas e condições dos países em desenvolvimento e minimizando os possíveis impactos adversos sobre o seu desenvolvimento de uma forma que proteja os pobres e as comunidades afetadas.

Também nesta vasta área de preocupações é possível fazer uma agregação a três níveis: i) a gestão sustentável dos recursos naturais; ii) a responsabilidade ambiental da sociedade civil; e iii) a coerência das políticas públicas.

3.1. Gestão Sustentável dos Recursos Naturais

Esta é, seguramente, a primeira das preocupações que todos os responsáveis deverão ter, assumindo uma diferenciação entre os recursos renováveis e os que o não são. A lógica é, naturalmente um percurso de transição destes para aqueles, por forma a não causar discontinuidades económicas e sobressaltos sociais. Um bom exemplo é o processo de substituição gradual das energias fósseis pelas renováveis, que deverá chegar a um ponto em que a suficiência e eficiência destas dispense aquelas.

A gestão dos recursos naturais tem horizontes muito vastos. Porém, a preservação da água, dos solos, dos mares e oceanos e das florestas, são cruciais. Assim como a utilização de matérias primas secundárias, que tem a ver com a lógica da reutilização ou da economia circular.



Manda a verdade que se diga que estamos pouco mais do que a iniciar o processo de reutilização das matérias primas secundárias, afigurando-se como particularmente evidente a necessidade de evoluirmos mais em termos tecnológicos. Quando aí chegarmos, temos que dar o passo seguinte, que é o da demonstração das vantagens económicas da economia da reutilização¹⁴.

Este é um desafio fascinante, sendo evidente que os solos agrícolas e florestais podem ser consideravelmente melhorados com materiais orgânicos provenientes da transformação de resíduos urbanos (RSU)¹⁵.

3.2. Responsabilidade Ambiental

Trata-se de outro domínio da Agenda de Desenvolvimento Sustentável fundamental, quer em termos de responsabilidade coletiva por parte das empresas e entidades públicas, quer individual dos cidadãos.

As empresas deverão ser proativas na procura de tecnologias mais amigas do ambiente para os seus processos produtivos. Os cidadãos deverão ter comportamentos mais responsáveis no seu dia a dia. No que respeito à ligação deste comportamento com a economia alimentar são assustadores os números sobre o desperdício de alimentos, com a FAO a estimar que um terço da produção agroalimentar global é perdida ou desperdiçada¹⁶. Deverá também ter-se em conta que esta responsabilidade terá que ser partilhada com a indústria, dada a sua relação com o dimensionamento das embalagens. Enquanto que em relação à responsabilidade individual se impõe formação e informação para uma nova cultura, que se aplica, também ao tipo de alimentação mais racional, para esta responsabilidade coletiva pode vir a ser necessária alguma atividade regulamentação pública, por exemplo, a respeito das dimensões das embalagens.

3.3. Coerência das Políticas Públicas

As políticas públicas, económicas ou outras, existem para ajudar à concretização de determinados objetivos, considerados como sendo de interesse comum pelas entidades responsáveis pela governação.

Sem pretender fazer generalizações, existem três situações que importa ter em conta. A primeira é que, como a experiência mostra, a gestão sustentável dos recursos deverá evoluir desejavelmente para uma lógica de criação de valor, o que criaria uma rotina autossustentada de economia circular.

¹⁴ Ver artigos de: Inês Moura e David Pereira - Anaerobic Digestion of MSW: challenges of a high cost technology; e Ana Barbosa, Lúcia Bonifácio e Susana Dias-Wastewater Reuse: case study of Abruñeira's industrial water plant treatment, in Albertina Dias, Bror Salmelin, David Pereira e Miguel Sales Dias, Edits (2018) Modeling Innovation Sustainability and Technologies – Economic and Policy Perspectives, Springer Proceedings in Business and Economics.

¹⁵ Ver artigo de Roca Fernandes sobre uma experiência de utilização de RSU na Galiza: http://www.infoagro.com/documentos/uso_compost_residuos_solidos_urbanos_como_fertilizante_y_enmienda_suelos.asp

¹⁶ Ver publicação FAO (2018) The Future of Food and Agriculture – alternative pathways to 2050, em: <http://www.fao.org/3/i8429en/i8429en.pdf>

A segunda é que, independentemente dessa lógica, a atividade reguladora dos Estados (conceito que integra todos os níveis de Administração), incluindo os apoios económicos, não podem ser contraditórios com os objetivos e as metas da sustentabilidade ambiental. Aliás, depois do Tratado de Maastricht tal princípio ficou expresso nos Tratados que regem a União Europeia, constando atualmente do Artigo 11 do Tratado sobre o Funcionamento da U.E.¹⁷

Por fim, os Estados modernos, deverão ter em conta que, se existe um bem público importante para a sociedade, mas numa fase inicial de ajustamento e de descoberta de tecnologias adequadas de produção, não é rentável ao capital apostar na produção desses bens ou serviços, os Estados modernos deverão colmatar essa falha do mercado durante o tempo que for necessário, até à maturidade económica. Trata-se do argumento das *indústrias nascentes*¹⁸, ou da lógica de as entidades públicas assumirem as *falhas de mercado*¹⁹.

4. A AGENDA DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DAS NAÇÕES UNIDAS E A AGENDA URBANA DO EIXO ATLÁNTICO

O processo despoletado pela ONU em 2016 visava comprometer todos os agentes da sociedade com esta agenda. A União Europeia empenhou-se profundamente neste processo, tendo o representante da Comissão Europeia na Cimeira, o Vice-Presidente Frans Timmermans dito, a propósito²⁰: *“Este acordo é um acontecimento histórico, bem como um passo importante para uma ação global em prol do desenvolvimento sustentável, e tenho orgulho em dizer que, desde o início, a UE tem estado fortemente empenhada em alcançar um resultado ambicioso, com um programa de ação para todos os países, ricos e pobres, integrando plenamente as dimensões económica, social e ambiental da sustentabilidade. O resultado é uma meta marcante que reúne o mundo inteiro em torno de objetivos comuns para um futuro mais sustentável. a Agenda 2030, que moldará as nossas políticas internas e externas, para que a UE possa desempenhar plenamente o seu papel”*.

Consequentemente, o Eixo Atlântico não poderia ficar de fora de tal responsabilidade, tendo desenvolvido um trabalho de desenvolvimento e adaptação destes objetivos e metas para o Plano de Ação da sua Agenda Urbana. Naturalmente que a quota-parte de responsabilidades que cabe aos Municípios que o integram tem que ser exercida no quadro dos seus poderes legais, sem prejuízo de dinâmicas e sinergias que eles possam criar ou partilhar com entidades de governação de nível superior. Neste quadro, passo a destacar algumas das áreas em que Municípios poderão ter mais iniciativas. Infelizmente, as estruturas administrativas de Portugal e Espanha não são comparáveis, não existindo em Portugal um nível de poder subnacional democraticamente eleito, com poderes e recursos próprios como existe no país vizinho.

¹⁷ Tratado Sobre o Funcionamento da U.E. (TFUE) - Artigo 11 (ex-artigo 6 do TCE): *As exigências em matéria de proteção do ambiente devem ser integradas na definição e execução das políticas e ações da União, em especial com o objetivo de promover um desenvolvimento sustentável.*

¹⁸ Ver conceito em: Porto, Manuel (2009) Teoria de Integração e Políticas Comunitárias-face aos desafios da globalização-Parte I; Livraria Almedina, 4ª edição.

¹⁹ Ver conceito e relação com a agricultura e política agrícola em: Godden David (1997) Agricultural and Resource Policy, Oxford University Press.

²⁰ Ver Press Release de 25 de setembro: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5708_it.htm



Porém, esta falha é parcialmente (mas só muito parcialmente, sublinhe-se!) compensada por uma maior amplitude de capacidade de intervenção dos municípios em Portugal. Feita esta ressalva, as referências serão feitas, como não poderia deixar de ser à esfera de ação dos municípios enquanto entidades integrantes do Eixo Atlântico.

4.1. Gestão e Proteção dos Recursos Naturais

Existe alguma capacidade de intervenção a este nível. Desde logo na gestão de algumas áreas protegidas e sítios de elevado valor natural, em que alguns são geridos pelos municípios individualmente, outros por associações de municípios e outros ainda em que aqueles participam nos órgãos de gestão dirigidos por entidades de nível superior, quer da administração regional, quer central.

A lógica de gestão deve ser sempre no sentido de desenvolver uma estratégia de preservar por via da criação de valor a partir destes recursos, fomentado o desenvolvimento de turismo de natureza e potenciando os recursos paisagísticos, patrimoniais, da caça e da pesca. Quando tal não for possível, deverão apostar na proteção civil e nas parcerias com os proprietários florestais para a proteção contra incêndios, para além de uma participação ativa na fiscalização, em articulação com outras autoridades competentes.

A gestão dos riscos assume importância crescente face às alterações climáticas. A AUEA poderia propor uma medida no sentido da constituição de Fundos de Mutualidade municipais ou intermunicipais para certos riscos seletivos, sem cobertura nos esquemas normais de seguros. Os municípios dariam uma comparticipação anual para o financiamento destes fundos, e os aderentes a parte restante, dentro de certos parâmetros de proporcionalidade. Incêndios florestais, doenças e epidemias animais, produções agrícolas com pragas e epidemias não cobertas pelos seguros e instalações agrícolas, comerciais e industriais são alguns exemplos do que poderiam ser os riscos a incluir nestes fundos de mutualidades.

4.2. Desenvolvimento da Economia Circular

Esta é um domínio que reclama uma intervenção crescente por parte dos municípios. Estes já são atualmente os principais responsáveis no tratamento dos resíduos e dos efluentes urbanos, normalmente em associação com outros. Com a dimensão crescente do lixo que produzimos, torna-se necessário encontrar soluções de parcerias para investimentos em tecnologias de transformação destes resíduos em matérias primas secundárias reutilizáveis.

Apesar de não ser um domínio desconhecido da atividade municipal - longe disso – não existe ainda um clima de confiança na utilização destas matérias secundárias, especialmente como corretores da fertilidade das terras ou na produção de energia. Investir na tecnologia e na promoção afigura-se ser ação prioritária.

4.3. Sustentabilidade Económica

É sabido que a sustentabilidade é um conceito absorvente, a que nada escapa. Consequentemente, a dimensão económica é indissociável desta agenda. Dois exemplos de ação a desenvolver nesta frente: os mercados locais e a reabilitação de aldeias desertas.

Quanto à primeira frente, é sabido que o potencial de crescimento agrícola dos territórios rurais foi devastado pela globalização dos mercados, que desintegrou as economias locais. As pequenas unidades de transformação agroalimentar desapareceram e a produção local ficou privada de mercado, por alteração da rede de distribuição alimentar, que tem uma lógica global e uma escala desfasada da atomização da oferta local. A realidade que temos hoje nos nossos territórios, incluindo os rurais de baixa densidade, é que as médias e grandes superfícies de distribuição instaladas nesses territórios (e que dominam hoje cerca de 80% de toda a distribuição alimentar) quase nada compram da produção local. Assim, afigura-se fundamental desenvolver um trabalho de, dentro do possível, pôr a produção local a fornecer a procura local. São as designadas *cadeias curtas de abastecimento*, que pretendem fazer a aproximação *da terra à mesa*.

Deverá referir-se expressamente a importância de os municípios liderarem a constituição de *Pactos Locais para a Produção e o Consumo*, integrando as cooperativas e associações de produtores, de um lado e instituições públicas e da economia social, de outro (cantinas escolares, creches, lares de terceira idade, etc.). Além disso esta lógica de *produzir local-consumir local* tem um manifesto contributo para a pegada de carbono.

Um dos mais graves problemas dos territórios do chamado *rural profundo*²¹ é a desertificação das aldeias, muitas delas já desabitadas há décadas. Com o tempo este singular património edificado desaparece e, com ele, morre qualquer estratégia de criação de valor. É neste contexto que a reabilitação das aldeias pode ajudar a criar dinâmicas económicas, já que o turismo, para além de ser uma atividade económica limpa e criadora de emprego direto, pode criar muito emprego indireto, como é o caso do consumo de produtos locais, para os quais constitui um mercado de elevado potencial.

4.4. Promoção, Sensibilização e Divulgação

Esta é uma atividade em que os municípios podem desenvolver uma atividade de enorme relevância, a partir das suas próprias atribuições e recursos. Para além da divulgação geral dos desafios de sustentabilidade que envolvem os seus cidadãos, os municípios poderão, por exemplo: incluir nos programas do ensino básico uma ou mais disciplinas sobre as economias locais sustentáveis; ii) organizar feiras e exposições com os produtos, gastronomia e cultura locais nos principais centros urbanos, servindo simultaneamente de ação promotora das suas atividades e sensibilização das populações urbanas para os problemas e potencialidades do mundo rural.

²¹ Ver conceito em: Cunha, op. cit. Parte V.



A extensão agrícola também se deve aplicar aos agricultores da Euroregião, especialmente nas zonas mais remotas e desfavorecidas. Para isso os municípios (ou, desejavelmente, as associações de municípios) poderiam organizar gabinetes de aconselhamento agrícola em parceria com as organizações de agricultores e de produtores florestais.



5. NOTA FINAL

Num mundo em mudança acelerada, são vários os fatores que podem interferir no sucesso ou insucesso de previsões a longo prazo. A ONU teve a coragem de o fazer, não obstante saber da complexidade e falibilidade do exercício. Na figura que se segue²² fica bem manifesta a importância da agricultura no conjunto geral da Agenda de Desenvolvimento Sustentável 2030. Não só, naturalmente, a agricultura, mas também a floresta, os recursos naturais e, em geral, toda a vastidão dos territórios rurais, que constituem mais de 80% da superfície dos países da União Europeia²³. Encontrar formas de criar valor económico a partir destes ativos, no seu estado primário ou secundário, são os grandes desafios que se colocam a todos nós, a começar pelas instituições que, aos diferentes níveis, nos governam.

²² Extraída de: FAO (2018) *The Future of Food and Agriculture – alternative pathways to 2050*, op.cit.

²³ Cunha, op.cit. Parte V.



ODS 3 EN LA AGENDA 2030: SALUD Y BIENESTAR

Enrique Castellón

*Médico y Economista especialista en Salud Pública,
Política y Gestión Sanitaria*





COMENTARIOS AL PLAN DE ACCION DA AXENDA URBANA DO EIXO ATLÁNTICO

1. CONSIDERACIONES SOBRE EL OBJETIVO 3 “SALUD Y BIENESTAR”

Me planteo revisar si el Objetivo y las Metas responden a necesidades de bienestar en general y sanitarias en concreto y si las metas son adecuadas y suficientes para alcanzar el Objetivo establecido.

1.1 Una descripción de la situación actual

En este sentido el Objetivo es suficientemente genérico como para que pueda ser perfectamente asumido en el marco de una Agenda como la establecida por la Asamblea General do Eixo Atlántico. Ahora bien, sería deseable un mínimo análisis de la situación de partida en cuanto a las circunstancias que en estos momentos llevan a plantear ese Objetivo. Esto es así en general, pero es más importante aún si se pretende dar sentido a las metas. Un gran número de ellas establece objetivos cuantitativos que no tienen sentido si se desconocen los datos actuales. Así, por ejemplo, en el caso de la mortalidad materno infantil. No sólo es importante conocer la situación actual sino también las causas que la originan, a fin de que resulten creíbles las acciones que se toman en el Plan de Acción.

Es evidente que de la mejora social planteada en las distintas Estrategias del Plan de Acción se derivan consecuencias sanitarias positivas, pero algunos objetivos requieren planes sanitarios concretos. En concreto, harían falta planes para reducir la tasa de mortalidad materno-infantil, poner fin a las distintas epidemias identificadas, reducir la mortalidad prematura por enfermedades no transmisibles y fortalecer la prevención y el tratamiento de las adicciones. Estas acciones concretas quedarían circunscritas a las capacidades de las administraciones municipales (dentro del “mandato” de la Agenda Urbana) pero necesariamente deberían estar coordinados con los planes de las autoridades sanitarias.

Las actuaciones genéricas a las que me refiero más arriba y que indudablemente contribuyen al Objetivo General (y más dudoso a las metas concretas) son, por ejemplo, la valorización de barrios degradados con poblaciones vulnerables, la integración de la inmigración o la inclusión social de los sectores vulnerables.

En cuanto a la meta que hace referencia a los accidentes de tráfico, habría que ver de dónde se parte y, en consecuencia, si el tráfico “lento” que se propone en el Plan de Acción resuelve la situación más allá de lo que en estos momentos ya se está haciendo.

1.2 La cobertura universal, la financiación y el acceso a los medicamentos.

Estas metas quedan totalmente fuera de los objetivos específicos y las medidas del Plan de Acción. Ninguno de esos objetivos o medidas justifican que pueda alcanzarse esa meta. No es sorprendente por otra parte, ya que de una estrategia como la planteada en la agenda urbana no es posible implementar las acciones necesarias para alcanzar la cobertura universal o financiar medicamentos. Esto cae de lleno en las responsabilidades de los servicios de salud.

Estos, por otra parte, se enfrentan a serios problemas de sostenibilidad y solvencia para hacer frente a la financiación de nuevos medicamentos, cada vez más costosos, en relación con el nuevo paradigma de medicina personalizada. Pero salvo que en la Agenda apareciera un programa (que obviamente no aparece) para colaborar en la financiación de los medicamentos con los servicios de salud, no es posible derivar esta meta de las actuaciones del Plan.

1.3. La salud mental

La salud mental en general y la depresión en particular debería formar parte de un Objetivo que se refiera a Salud y Bienestar. Se trata de una verdadera epidemia en las sociedades modernas (y, por tanto urbanas) que ha generado, lamentablemente, menos atención de la que debiera por darle a la enfermedad mental una consideración distinta de la que se da a la enfermedad somática o física, sin que haya ninguna razón para ello.

En concreto, la depresión en el ámbito laboral representa una de las primeras causas de pérdida de productividad, absentismo, accidentes, utilización de los recursos sanitarios y jubilaciones anticipadas. Hay que tener en cuenta que, en España, un 86% de las depresiones se presentan en personas en la franja de edad laboral. Los costes totales atribuibles superan el 1% del PIB de la UE. No existen datos fiables para España pero no hay razones para pensar que se aleje de ese dato comunitario. Obviamente, la depresión no es sólo un problema sanitario sino de bienestar.

Hay que promover una mayor sensibilización, evitar el estigma, incorporar en la empresa otros valores (bienestar emocional de las personas) y no sólo consideraciones materiales, y crear entornos laborales en los que la depresión pueda ser diagnosticada precozmente y manejada de manera apropiada.

1.4. La soledad y el aislamiento social

Recientemente se publicó un artículo en The Economist en el que se sostiene que la soledad se está considerando cada vez más como un serio problema de salud pública. Entre otras cosas porque ya no es una situación circunscrita a personas de edad avanzada, con ser esta ya una razón de suficiente entidad. Se define “soledad” a estos efectos como aislamiento social percibido o, en otras palabras, un sentimiento de no tener los contactos sociales que se desearía. En ese sentido, mucha gente joven también empieza a sentirse “desconectada”.



Esta preocupación “política” creciente se traduce en campañas que han echado a andar en el Reino Unido, Dinamarca, Australia y Japón.

Ya existen algunos estudios que dan cifras a esta situación. Este mismo medio y la Kaiser Family Foundation publicaron una encuesta de la que se desprende que el 9% de los adultos en Japón, el 22% en los EEUU y el 23% en el Reino Unido sufren ese sentimiento de aislamiento. Otros trabajos evidencian la extensión de ese aislamiento: el 41% de los ingleses mayores de 65 años sólo tienen a la televisión o a una mascota como principal compañía. En Japón, según un informe publicado en 2016, más de medio millón de personas permanecen recluidas en su domicilio por más de 6 meses sin ningún contacto con el mundo exterior. Existen otros muchos datos que pueden consultarse y que ponderan la magnitud del problema. La implicación para la salud y el bienestar es, por otra parte, evidente. Más allá de lo que, intuitivamente, pueda pensarse acerca del estímulo positivo que supone el contacto humano, hay literatura médica reciente sobre relaciones sociales y salud. Un meta-análisis publicado en 2015 con una “n” total de varios millones de personas, encontró que aquellas que cumplían criterios de soledad tenían un 26% de mayor riesgo de muerte y los que vivían sin compañía un 32%, controlando factores como la edad y el estatus de salud. Otros estudios han establecido correlaciones entre “soledad” e infartos, ictus, distintas neoplasias, trastornos de la alimentación, adicciones diversas incluido alcoholismo, trastornos del sueño, depresión y ansiedad. E incluso existe alguna evidencia en relación al deterioro cognitivo y una evolución más acelerada de la enfermedad de Alzheimer.

Es importante analizar las causas de esta relación, que en último extremo discurre en ambas direcciones, porque puede dar las claves de cómo afrontar el problema. Y estas tiene que ver, en mayor o menor medida, con tres determinantes: la conducta, estas personas adoptan con mayor facilidad hábitos de vida poco saludables; la biología, el estrés o la falta de sueño tienen consecuencias sobre la salud; y la psicología, vía depresión y ansiedad. También la epidemiología de la “soledad” aporta información muy relevante. Responde a preguntas tales como ¿Qué grupos de edad son más vulnerables? ¿Qué colectivos se ven más afectados? ¿Por qué razón? ¿Qué papel juega la tecnología –y, en concreto, las redes sociales- en los jóvenes?

El mayor conocimiento del problema está dando paso a la implementación de algunas soluciones en algunos lugares. No hay, de momento, confirmación de si estos programas funcionan o no. Pero están en marcha. Se está experimentando con incentivos para mezclar gente joven y gente mayor. Ofreciendo por ejemplo a estudiantes rentas más baratas (o gratuitas) a cambio de ayudar y acompañar a personas mayores. Algunos aseguradores públicos y privados identifican, a través de programas específicos de cribado, a personas (pacientes) en riesgo y les invitan a acudir a las clínicas para ayudarles, por diversos medios, a socializarse. Un dato importante es que el NHS británico, muchas veces criticado internamente por la escasez de recursos que el Gobierno dedica, pero también ensalzado externamente por su vocación innovadora, usa cada vez más lo que ellos denominan “prescripción social”, proponiendo a los pacientes a actividades sociales en vez de prescribir medicamentos. Hasta 100 programas están en curso actualmente.

2. CONSIDERACIONES SOBRE OBJETIVOS ESPECÍFICOS Y MEDIDAS PLANTEADAS EN EL PLAN DE ACCIÓN.

Como he dicho más arriba, algunos de los objetivos específicos del Plan, especialmente en las prioridades estratégicas I (línea de intervención “Diseño urbano inteligente, inclusivo y ecológico”), II (líneas de intervención “educación y cualificación para el empleo” e “Innovación y transición digital”), y III (línea de intervención “Políticas demográficas activas y de inclusión social”) pueden contribuir de manera genérica a incrementar el bienestar y la salud de la población. Por ejemplo, todo lo que sea mejorar los trazados urbanos para facilitar que se camine de manera segura y cómoda. Sin embargo, es más difícil relacionarlos con el cumplimiento de metas concretas.

2.1. Qué medidas/programas pueden extenderse para alcanzar el cumplimiento de determinadas metas del Objetivo 3 “Salud y Bienestar”

La disminución de los niveles de gases de efecto invernadero y la creación de microclimas con mejor calidad del agua, aire y ambiente en general que se corresponde con un objetivo específico de la línea de intervención “Diseño urbano inteligente, ecológico e inclusivo” tendrá indudablemente un impacto favorable sobre la meta de reducir el número de muertes y enfermedades producidas por productos químicos y contaminación del aire, agua y suelo. Creo, sin embargo, que las medidas correspondientes deberían ser más explícitas en relación con esa meta.

El objetivo específico 1.3 dentro de la misma línea de intervención anterior, habla de un trazado que estimule una vida saludable y la habitabilidad, mejorando la seguridad física y jurídica del espacio público y la creación de estructuras de convivencia social(...). A este respecto, en las medidas concretas, se habla de la distribución de nuevos servicios públicos, entre los que se incluyen los sanitarios. Esto no es posible si no se incluye alguna referencia a la necesidad de establecer algún tipo de convenio con el Servicio de Salud.

Este mismo objetivo puede servir para abordar la problemática de la “soledad” y el aislamiento al que hice referencia más arriba. Pero habría que incluir la medida o programa correspondiente. Una posibilidad sería crear la figura de “mediador comunitario” a estos efectos, al igual que se crea para aplicar justicia de proximidad. También podría aprovecharse (aunque afectaría a un número reducido de personas en situación de riesgo) el programa de atención social a la población de los sin techo que aparece en la línea de intervención “Vivienda”.

Dentro de la prioridad estratégica III y la línea de intervención “Políticas demográficas activas y de inclusión social” hay un objetivo específico que es “Promover el envejecimiento activo y la inclusión social de los sectores vulnerables”. Aquí hay cabida para desarrollar programas que combatan tanto la depresión como la soledad (con frecuencia ambas cosas van juntas) y también otros problemas médicos si hay coordinación con el Servicio de Salud y se ponen en marcha iniciativas en telemedicina.



2.2. Qué programas habría que añadir (si es que es posible) dentro de las líneas de intervención existentes

Las enfermedades mentales y la depresión no están tratadas en el Plan. Es verdad que las menciones al envejecimiento activo y la inclusión social son parte de la solución en personas mayores. Pero el ámbito laboral es fundamental. Habría que incorporar un objetivo que se refiera explícitamente a promover un entorno laboral favorable que reduzca el estigma, facilite el diagnóstico temprano y la reincorporación rápida. Con ello se contribuye además a reducir los costes de la baja productividad y los costes sanitarios asociados.

La atención a la dependencia creo que exige un mayor énfasis. Hay una conexión además entre dependencia, soledad y depresión (que en todo caso no agota la incidencia de ninguna de las tres situaciones por separado). Aquí es inevitable la coordinación con los servicios sanitarios asistenciales y la implementación de programas de telemedicina. Para esto último es muy importante la alfabetización digital. Ciertamente está incluida como programa dentro de la línea de intervención “Políticas demográficas activas y de inclusión social” pero hay que conectarla con programas de telemedicina y no sólo a efectos de abrir una ventana al mundo (uso de internet y redes sociales, que también).

2.3 Qué metas no quedan cubiertas por las medidas/programas del Plan de Acción.

Como he dicho más arriba, muchas de las metas establecidas en el Objetivo 3 del documento no están conectadas a ninguna de las estrategias definidas en el Plan de Acción. Si acaso de manera muy genérica. Me refiero a la reducción de la mortalidad materno-infantil, poner fin a las epidemias de multitud de enfermedades infecciosas, reducción de la mortalidad por enfermedades no transmisibles, lograr la cobertura sanitaria universal, fortalecimiento del control del tabaquismo, acceso a los medicamentos, aumento de la financiación sanitaria y reforzamiento de la capacidad de alerta temprana.

Quizá la solución a todo ello pase por incorporar de alguna manera un programa conjunto en coordinación con los servicios de salud y los departamentos de salud pública para alcanzar esos objetivos (y quizá otros que esos servicios estimen importantes y que puedan beneficiarse de una coordinación más estrecha con la administración municipal)



ODS 5 y 15 EN LA AGENDA 2030:
IGUALDAD DE GÉNERO Y REDUCCIÓN
DE LAS DESIGUALDADES

Carmen José López Rodríguez

Abogada

Investigadora del CECOOP - USC



La incorporación progresiva de nuevas problemáticas y la fijación de retos cada vez más ambiciosos de cara a la consecución de una igualdad efectiva entre personas ha venido centrando el foco en los obstáculos que todavía quedan por superar en este ámbito y que se evidencian por el hecho de que las mujeres, la juventud, los discapacitados, los ancianos, los inmigrantes y las minorías continúan enfrentándose a la exclusión en determinados escenarios de la vida económica, política y social¹.

Esta ambición en materia de igualdad se pone especialmente de manifiesto respecto de la igualdad entre mujeres y hombres, en este sentido, si bien en el siglo XIX la igualdad de género tendía a ser identificada, principalmente, con el derecho de la mujer al voto, desde la segunda mitad del siglo XX el objetivo se amplía a la consecución de representación de la mujer en todas las esferas de la vida política, empresarial y social. Concretamente, a partir de la Segunda Guerra Mundial se comienzan a producir una serie de actuaciones que suponen un cambio en el modelo hasta entonces patriarcal del tratamiento de la mujer en la sociedad.

En este contexto, se han venido aprobando en los distintos ámbitos competenciales normativa y medidas específicas orientadas a paliar las desigualdades en todas sus expresiones, siendo este un ámbito que ha protagonizado parte de los esfuerzos de las instituciones nacionales e internacionales. No obstante, a pesar de los trabajos legislativos e institucionales llevados a cabo, la realidad sigue mostrando la existencia de desigualdades y de discriminación en todos los países del mundo.

La Organización de las Naciones Unidas (ONU), de forma paralela a otras organizaciones supranacionales como la Unión Europea o la Organización Internacional del Trabajo, ha venido considerando el fomento de la igualdad como principio clave para una sociedad justa y sostenible, precisamente sobre la base de esa premisa, este principio ha sido incluido a través de dos de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible aprobada por la Asamblea General de la ONU en septiembre del 2015. Este instrumento prevé de forma expresa, a través de los objetivos quinto y décimo, el reto de la igualdad de género y empoderamiento de las mujeres y las niñas, así como el más genérico de reducción de la desigualdad en y entre los países, pero la igualdad está presente también de forma transversal al incluir objetivos claves para la consecución de aquella en las metas e indicadores de una parte importante del resto de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

El presente artículo tiene por objeto contextualizar las aportaciones realizadas como integrante del grupo de trabajo creado entorno al Plan de Acción de la Agenda Urbana del Eixo Atlántico, primera Agenda Urbana Transfronteriza de Europa, en relación a los objetivos de la igualdad de género y la reducción de desigualdades previstos en la Agenda 2030 de la ONU.

¹ El propio Vicesecretario General de la ONU, Jan Eliasson, destacó la desigualdad respecto de estos colectivos ante el Consejo Económico y Social (ECOSOC).

1. EL RETO DE LA IGUALDAD EN EL MARCO DE LA ONU

1.1. Antecedentes

En materia de igualdad, el primer acontecimiento clave se produjo, precisamente, en el seno de la Asamblea General de la Naciones Unidas, en el año 1948, a través del artículo 2º de la Declaración Universal de los Derechos Humanos²:

“Toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición”³.

Esta suerte de declaración genérica de igualdad adquiere la relevancia de incluir de forma expresa la no discriminación por razón de sexo. Una Declaración que, si bien carecía de carácter vinculante, supuso el punto de partida de la protección de los derechos de las mujeres en el ordenamiento jurídico toda vez que desencadenó una labor de adecuación de las constituciones vigentes en los países firmantes y, a partir de ahí, de todo el articulado y labor legislativa posterior.

En cualquier caso, no ha sido este el único instrumento que la ONU ha aprobado en el ámbito de su política de instauración y proclamación de la igualdad de género dentro de su ámbito internacional de actuación, a ese primer hito que constituyó la Declaración Universal de los Derechos Humanos siguieron otros como la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer en 1979⁴, este instrumento que ya tiene carácter vinculante, fue redactado por la Comisión Jurídica y Social de la Condición de la Mujer⁵.

De la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer destaca el hecho de que se defina, por primera vez, el concepto de discriminación contra la mujer como “toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera”⁶.

Ya en el año 1996, con la firma del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, los estados firmantes asumen el compromiso de “garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social”⁷.

² Esta Declaración, elaborada por representantes de todas las regiones del mundo fue proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en París, el 10 de diciembre de 1948 en su Resolución 217 A (III), como un ideal común para todos los pueblos y naciones.

³ El propio preámbulo de la Declaración Universal de los Derechos Humanos incluía ya el principio de igualdad de género: «Considerando que los pueblos de las Naciones Unidas han reafirmado en la Carta su fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana y en la igualdad de derechos de hombres y mujeres, y se han declarado resueltos a promover el progreso social y a elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad».

⁴ El 18 de diciembre de 1979, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, que entró en vigor como tratado internacional el 3 de septiembre de 1981.

⁵ Órgano creado en 1946 con el fin de llevar a cabo el seguimiento de la situación de la mujer y promover sus derechos.

⁶ Artículo 1 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.

⁷ Artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.



1.2. La igualdad y los objetivos de la Agenda 2030

Tal y como subrayó el propio Vicesecretario General de la ONU, Jan Eliasson, “la desigualdad está reflejada de manera prominente en la nueva agenda para el desarrollo sostenible, donde dos objetivos específicos, el cinco –relacionado con la desigualdad de género– y el diez –respecto a la reducción de la desigualdad dentro y entre los países. Esta condición también está estrechamente vinculada a todos los restantes objetivos y metas de la agenda”.

En base al presupuesto de que “la igualdad entre los géneros no es solo un derecho humano fundamental, sino la base necesaria para conseguir un mundo pacífico, próspero y sostenible”, la Agenda 2030 sobre el Desarrollo Sostenible, adoptada por la Asamblea General de la ONU, incluye entre los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible establecidos a favor de las personas, el planeta y la prosperidad, un objetivo específico orientado a la consecución de esta igualdad, concretamente el objetivo quinto, dirigido a: **“Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas”**.

Bajo esta rúbrica, la Agenda 2030 concreta una serie de metas de carácter integrado e indivisible desde las perspectivas de las distintas esferas desde las que el reto ha de ser afrontado:

- “Poner fin a todas las formas de discriminación contra todas las mujeres y las niñas en todo el mundo.
- Eliminar todas las formas de violencia contra todas las mujeres y las niñas en los ámbitos público y privado, incluidas la trata y la explotación sexual y otros tipos de explotación.
- Eliminar todas las prácticas nocivas, como el matrimonio infantil, precoz y forzado y la mutilación genital femenina.
- Reconocer y valorar los cuidados y el trabajo doméstico no remunerados mediante servicios públicos, infraestructuras y políticas de protección social, y promoviendo la responsabilidad compartida en el hogar y la familia, según proceda en cada país.
- Asegurar la participación plena y efectiva de las mujeres y la igualdad de oportunidades de liderazgo a todos los niveles decisorios en la vida política, económica y pública.
- Asegurar el acceso universal a la salud sexual y reproductiva y los derechos reproductivos según lo acordado de conformidad con el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, la Plataforma de Acción de Beijing y los documentos finales de sus conferencias de examen.
- Empezar reformas que otorguen a las mujeres igualdad de derechos a los recursos económicos, así como acceso a la propiedad y al control de la tierra y otros tipos de bienes, los servicios financieros, la herencia y los recursos naturales, de conformidad con las leyes nacionales.
- Mejorar el uso de la tecnología instrumental, en particular la tecnología de la información y las comunicaciones, para promover el empoderamiento de las mujeres.
- Aprobar y fortalecer políticas acertadas y leyes aplicables para promover la igualdad de género y el empoderamiento de todas las mujeres y las niñas a todos los niveles.”

Por su parte, en el contexto del objetivo décimo, ya mencionado y contextualizado anteriormente, dirigido a «reducir la desigualdad en y entre países», se concretan las siguientes metas:

- “Para 2030, lograr progresivamente y mantener el crecimiento de los ingresos del 40% más pobre de la población a una tasa superior a la media nacional.
- Para 2030, potenciar y promover la inclusión social, económica y política de todas las personas, independientemente de su edad, sexo, discapacidad, raza, etnia, origen, religión o situación económica u otra condición.
- Garantizar la igualdad de oportunidades y reducir la desigualdad de los resultados, en particular mediante la eliminación de las leyes, políticas y prácticas discriminatorias y la promoción de leyes, políticas y medidas adecuadas a ese respecto.
- Adoptar políticas, en especial fiscales, salariales y de protección social, y lograr progresivamente una mayor igualdad.
- Mejorar la reglamentación y vigilancia de las instituciones y los mercados financieros mundiales y fortalecer la aplicación de esa reglamentación.
- Velar por una mayor representación y voz de los países en desarrollo en la adopción de decisiones en las instituciones económicas y financieras internacionales para que estas sean más eficaces, fiables, responsables y legítimas.
- Facilitar la migración y la movilidad ordenadas, seguras, regulares y responsables de las personas, entre otras cosas mediante la aplicación de políticas migratorias planificadas y bien gestionadas.
- Aplicar el principio del trato especial y diferenciado para los países en desarrollo, en particular los países menos adelantados, de conformidad con los acuerdos de la Organización Mundial del Comercio.
- Alentar la asistencia oficial para el desarrollo y las corrientes financieras, incluida la inversión extranjera directa, para los Estados con mayores necesidades, en particular los países menos adelantados, los países de África, los pequeños Estados insulares en desarrollo y los países en desarrollo sin litoral, en consonancia con sus planes y programas nacionales.
- Para 2030, reducir a menos del 3% los costos de transacción de las remesas de los migrantes y eliminar los canales de envío de remesas con un costo superior al 5%.”

1.3. Delimitaciones conceptuales

Con carácter previo, procede delimitar y definir algunos de los principales conceptos utilizados:

Discriminación contra las niñas y las mujeres⁸. “La discriminación contra las niñas y las mujeres significa tratar directa o indirectamente a las niñas y las mujeres de forma diferente que a los niños y los hombres, de modo que les impida disfrutar de sus derechos. La discriminación puede ser directa o indirecta:

⁸ Fuente: UNICEF (2011). Breve reseña de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer para adolescentes.



La discriminación directa contra niñas y mujeres generalmente es más fácil de reconocer ya que es bastante obvia. Por ejemplo, en algunos países, las mujeres no pueden poseer tierra legalmente; se les prohíbe tener ciertos trabajos; o las costumbres de una comunidad pueden no permitir que las niñas continúen con sus estudios a nivel terciario.

La discriminación indirecta contra niñas y mujeres puede ser difícil de reconocer. Se refiere a situaciones que pueden parecer justas pero en las que, en realidad, el tratamiento de niñas y mujeres es desigual. Por ejemplo, un trabajo de oficial de policía puede tener un requisito de altura y peso mínimos difícil de cumplir para las mujeres. Como resultado, las mujeres no pueden ser oficiales de policía”.

Empoderamiento de las mujeres y las niñas: “El empoderamiento de las mujeres y las niñas es tener poder y control sobre sus propias vidas. Implica concienciación, desarrollar autoestima, ampliar sus opciones, más acceso y control de los recursos, y acciones para transformar las estructuras e instituciones que refuerzan y perpetúan la discriminación y la desigualdad de género. Esto implica que para estar empoderadas no solo deben tener las mismas capacidades (tales como educación y salud) e igual acceso a los recursos y oportunidades (tales como tierra y empleo), sino que también deben poder usar esos derechos, capacidades, recursos y oportunidades para optar y tomar decisiones estratégicas (como las que brindan las posiciones de liderazgo y participación en instituciones políticas)”.

Igualdad de género⁹. “Se refiere a la igualdad de derechos, responsabilidades y oportunidades de las mujeres y los hombres y de las niñas y los niños. La igualdad no significa que las mujeres y los hombres serán iguales, sino que los derechos, responsabilidades y oportunidades de las mujeres y los hombres no dependerán de si nacieron con determinado sexo. La igualdad de género implica que los intereses, necesidades y prioridades de mujeres y hombres se toman en cuenta, reconociendo la diversidad de diferentes grupos de mujeres y hombres. La igualdad de género no es un asunto de mujeres sino que concierne e involucra a los hombres al igual que a las mujeres. La igualdad entre mujeres y hombres se considera una cuestión de derechos humanos y tanto un requisito como un indicador del desarrollo centrado en las personas”.

Salud y derechos sexuales y reproductivos (SDSR)¹⁰: “En su conjunto, la salud y los derechos sexuales y reproductivos (SDSR) se pueden entender como el derecho de todas las personas, jóvenes o mayores, mujeres, hombres o transgénero, heterosexuales, gays, lesbianas o bisexuales, VIH positivas o negativas, de tomar decisiones sobre su propia sexualidad y reproducción, siempre y cuando respeten el derecho a la integridad física de las otras personas. Esta definición también incluye el derecho a la información y servicios necesarios para apoyar estas opciones y optimizar la salud”.

⁹ Fuentes: UNICEF, UNFPA, PNUD, ONU Mujeres. “Gender Equality, UN Coherence and you”; Oficina de la Asesora Especial en Cuestiones de Género y Adelanto de la Mujer (ahora parte de ONU Mujeres) (2001) “Important Concepts Underlying Gender Mainstreaming”; UNESCO GENIA Toolkit for Promoting Gender Equality in Education.

¹⁰ Fuente: UN Women, OSAGI Gender Mainstreaming - Concepts and definitions.

¹¹ Fuente: UNICEF, UNFPA, PNUD, ONU Mujeres. “Gender Equality, UN Coherence and you”.

Violencia contra las mujeres¹²: “Todo acto de violencia que tenga o pueda tener como resultado un daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico para la mujer, así como las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, tanto si se producen en la vida pública como en la vida privada. La violencia contra la mujer se entenderá que abarca los siguientes actos, aunque sin limitarse a ellos:

- a. La violencia física, sexual y psicológica que se produzca en la familia, incluidos el maltrato, el abuso sexual de las niñas en el hogar, la violencia relacionada con la dote, la violación en el matrimonio, la mutilación genital femenina y otras prácticas tradicionales nocivas para la mujer, los actos de violencia perpetrados por la pareja, violencia no conyugal y la violencia relacionada con la explotación;
- b. La violencia física, sexual y psicológica perpetrada dentro de la comunidad en general, inclusive la violación, el abuso sexual, el acoso y la intimidación sexuales en lugares públicos y en el trabajo, en instituciones educacionales y en otros lugares, la trata de mujeres y la prostitución forzada;
- c. La violencia física, sexual y psicológica perpetrada o tolerada por el Estado, donde quiera que ocurra”.

2. DIMENSIONES CLAVE PARA EL IMPULSO DE LA IGUALDAD DE GÉNERO

En las metas previstas en la Agenda 2030, en relación con el objetivo de la igualdad de género, pueden identificarse distintas dimensiones o ámbitos desde las que abordar el reto de la consecución de la igualdad de género y empoderamiento de las niñas y mujeres:

2.1. Integridad física y psíquica

Esta dimensión comprende una de las metas más apremiantes de nuestro tiempo, “la eliminación de todas las formas de violencia con niñas y mujeres”¹³. También ha de entenderse comprendida en esta dimensión la meta consistente en la eliminación de “prácticas nocivas (matrimonio infantil, forzado, mutilación genital)”, así como la relativa al aseguramiento del “acceso a la salud sexual y reproductiva”.

2.2. Empoderamiento económico

Bajo esta dimensión ha de incluirse la meta consistente en “reconocer y valorar los cuidados y el trabajo doméstico no remunerados”, así como la promoción de la «igualdad de derecho a los recursos económicos, acceso a la propiedad, control de la tierra y otro tipo de bienes».

¹² Fuente: Artículos 1 y 2 de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer. En: 85ª Reunión Plenaria. 20 de diciembre de 1993. Ginebra, Suiza; 1993.

¹³ Durante el año 2017 en Portugal 18 mujeres perdieron la vida a manos de sus parejas, en España la cifra para el mismo periodo temporal ascendió a 49.



En esta dimensión procede destacar una de las principales indicadores de la desigualdad de las sociedades, la brecha salarial¹⁴, entendida como la diferencia media entre el salario de los hombres y de las mujeres por hora trabajada¹⁵.

2.3. Liderazgo y participación

Por su parte, han de considerarse incluidas bajo esta dimensión las metas consistentes en “asegurar la participación y la igualdad de oportunidades de liderazgo a todos los niveles decisorios” y “mejorar el uso de la tecnología instrumental para promover el empoderamiento de las mujeres”, que vienen a perseguir que las mujeres participen activamente en los procesos de adopción de decisiones políticas y económicas a través de una presencia equilibrada de mujeres y hombres no solo en los cargos representativos de la sociedad, si no también en los institucionales.

2.4. Transversalidad de género

Finalmente, dos de las metas previstas para el objetivo 5^o, concretamente las dirigidas a “poner fin a toda discriminación contra mujeres y niñas” y a “aprobar y fortalecer políticas y leyes aplicables para promover la igualdad de género y el empoderamiento” han de considerarse transversales, toda vez que para su consecución será necesaria la actuación en las tres dimensiones expuestas.

Precisamente en conexión con esta cuestión, procede traer a colación la premisa de la pertinencia de que la igualdad de género sea tratada como un principio transversal a todas las medidas a adoptar. Esta idea de “transversalidad de género” (traducción del *gender mainstreaming*) aparece en el ámbito de las políticas públicas en la década de los 90, al ser asumido por la Plataforma para la Acción de la Cuarta Conferencia Mundial sobre Mujeres de Naciones Unidas celebrado en Beijing en 1995.

En julio de 1997 el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC) definió por primera vez el concepto de transversalización de la perspectiva de género como “el proceso de valorar las implicaciones que tiene para los hombres y para las mujeres cualquier acción que se planifique, ya se trate de legislación, políticas o programas, en todas las áreas y en todos los niveles. Es una estrategia para conseguir que las preocupaciones y experiencias de las mujeres, al igual que las de los hombres, sean parte integrante en la elaboración, puesta en marcha, control y evaluación de las políticas y de los programas en todas las esferas políticas, económicas y sociales, de manera que las mujeres y los hombres puedan beneficiarse de ellos igualmente y no se perpetúe la desigualdad. El objetivo final de la integración es conseguir la igualdad de los géneros”¹⁶.

¹⁴ Según datos de la Comisión Europea las mujeres de la UE, en todos los sectores de la economía, ganan de media un 16 % menos que los hombres.

¹⁵ De acuerdo con la definición utilizada por la Comisión Europea.

¹⁶ Informe del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas: A/52/3, 18 de septiembre de 1997.

Por su parte, el Grupo de Expertos del Consejo de Europa define la integración de esta perspectiva de género como “la organización (la reorganización), la mejora, el desarrollo y la evaluación de los procesos políticos, de modo que una perspectiva de igualdad de género se incorpore en todas las políticas, a todos los niveles y en todas las etapas, por los actores normalmente involucrados en la adopción de medidas políticas”¹⁷.

De acuerdo con este concepto, la incorporación del objetivo de la igualdad de género deberá abordarse desde las distintas líneas de intervención de la Agenda Urbana sin que pueda quedar limitada a ninguna en concreto, sino a todas aquellas que sean adecuadas para avanzar en las metas establecidas en el objetivo 5º de la Agenda 2030 y, de forma más específica, en las tres dimensiones expuestas anteriormente.

3. DIMENSIONES CLAVE PARA LA REDUCCIÓN DE LAS DESIGUALDADES

En las metas previstas en la Agenda 2030 en relación con el objetivo de la reducción de las desigualdades procede diferenciar aquellas metas orientadas a la reducción de la desigualdad entre países de aquellas otras dirigidas a reducir a las desigualdades entre los ciudadanos dentro de un mismo país que se produzcan sobre la base de los ingresos, el género, la edad, la discapacidad, la orientación sexual, la raza, la clase, el origen étnico o la religión.

Atendiendo al ámbito de aplicación de la Agenda Urbana del Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular y a sus destinatarios, a los efectos del presente artículo procede centrarse en aquellas dimensiones o ámbitos para la reducción de las desigualdades entre ciudadanos, a cuyos efectos puede identificarse una doble perspectiva¹⁸:

3.1. Acceso a las oportunidades

Bajo esta dimensión han de incluirse aquellas metas del objetivo décimo orientadas a garantizar el acceso en igualdad de condiciones por ejemplo al trabajo, la educación, la salud o los servicios y recursos públicos.

Han de considerarse incluidas en esta perspectiva la meta relativa a la promoción de “la inclusión social, económica y política de todas las personas”, así como la consistente en “garantizar la igualdad de oportunidades y reducir la desigualdad de resultados, incluso eliminando las leyes, políticas y prácticas discriminatorias y promoviendo legislaciones, políticas y medidas adecuadas a ese respecto”.

3.2. Distribución de los recursos

Bajo esta segunda dimensión ha de considerarse incluida la meta dirigida a «lograr progresivamente y mantener el crecimiento de los ingresos del 40% más pobre de la población» así como la orientada a “adoptar políticas, especialmente fiscales, salariales y de protección social, y lograr progresivamente una mayor igualdad”.

¹⁷ Consejo de Europa. Gender Mainstreaming. Conceptual framework, methodology and presentation of good practice. Final Report of Activities of the Group of Specialists on Mainstreaming (EG-S-MS).1998.

¹⁸ Al respecto procede destacar las tesis de John E. Roemer.



4. LA IGUALDAD EN EL CONTEXTO DE LA AGENDA URBANA DEL EIXO ATLÁNTICO

Tal y como se recoge en el propio documento resumen de la Agenda Urbana del Eixo Atlántico, el hecho de que las administraciones públicas locales sean las más próximas a las personas y sus problemas les traslada, correlativamente, la responsabilidad de identificar y ofrecer las herramientas adecuadas para servir a la ciudadanía. En este sentido, las agendas estratégicas, en sus respectivos ámbitos constituyen una de esas herramientas al permitir, no solo diagnosticar los problemas más acuciantes de cada territorio sino, lo que es más importante, proponer soluciones para aquellos implicando a todos los agentes interesados.

Como no podía ser de otra manera, la igualdad se encuentra implícita dentro de los objetivos generales de la Agenda Urbana del Eixo Atlántico, concretamente en el cuarto de los objetivos, que es el orientado a la promoción de “comunidades urbanas inclusivas, tolerantes y democráticas” en el sentido de «procurar el equilibrio entre la defensa de la identidad propia y la apertura multicultural a los valores universales», entre los que, necesariamente, la igualdad de género también ha de entenderse incluida.

Pero la promoción de la igualdad y el empoderamiento femenino se encuentran también contemplados en la Agenda Urbana de forma expresa al tratar de definir el rol de las ciudades en el desarrollo urbano inteligente, sostenible e integrador y, específicamente, en la consecución de “la ciudad integradora y participativa”¹⁹:

Líneas de intervención en el ámbito de la demografía, salud, política social e inclusión:

- “Mejora de la atención social a las poblaciones dispersas del entorno – dependencia, tercera edad, prestaciones domiciliarias y promoción e igualdad de la mujer, que dependen funcionalmente de las ciudades del Eixo Atlántico.”
- “Atención a los problemas relacionados con la desigualdad y la exclusión, que afectan especialmente a mujeres, niños, ancianos, jóvenes y personas con capacidades diferentes, que son más difíciles de diagnosticar y tratar en los entornos suburbanos o en las áreas de población dispersa, donde también se hace complicada la implantación de las pautas igualitarias de las sociedades modernas.”

Líneas de intervención en el ámbito de la Seguridad estructural, funcional y jurídica:

- “Lucha contra los reductos de desigualdad, exclusión y precariedad que fracturan la comunidad y generan conflictos sociales en el ámbito territorial del Eixo Atlántico.”
- “Fomento del empoderamiento de las mujeres de la Euroregión.”

Finalmente, el objetivo de la igualdad vuelve a estar presente en las conclusiones del documento de la Agenda Urbana al incluir, bajo la premisa “Las ciudades que queremos”, “ciudades amables que transmiten seguridad, integración y tolerancia” como motor de generación de “empleo y de igualdad”.

¹⁹ «La Ciudad integradora y participativa: la nueva sociedad» constituye el cuarto de los cinco ejes de actuación en los que se concentra la Agenda Urbana del Eixo Atlántico.

5. CONCLUSIONES

- La Organización de las Naciones Unidas (ONU), de forma paralela a otras organizaciones ha venido considerando el fomento de la igualdad como principio clave para una sociedad justa y sostenible.
- Precisamente sobre la base de la premisa señalada en el párrafo anterior, el principio de igualdad ha sido incluido expresamente a través de dos de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible aprobada por la Asamblea General de la ONU en septiembre del 2015.
- De forma más concreta, la consecución de la igualdad efectiva de género, entendida como la igualdad de derechos, responsabilidades y oportunidades de las mujeres y los hombres y de las niñas y los niños, constituye uno de los retos destacados para la Organización de las Naciones Unidas (ONU).
- En las metas previstas en la Agenda 2030, en relación con el objetivo de la igualdad de género, pueden identificarse distintas dimensiones o ámbitos desde las que abordar el reto de la consecución de la igualdad de género y empoderamiento de las niñas y mujeres: 1) Integridad física y psíquica; 2) Empoderamiento económico y 3) Liderazgo y participación.
- La “transversalidad de género” (*gender mainstreaming*) implica que la incorporación del objetivo de la igualdad de género deba abordarse desde las distintas líneas de intervención de la Agenda Urbana para garantizar que este principio se incorpore en todas las acciones, a todos los niveles y en todas las etapas, por los actores normalmente involucrados en la adopción de medidas políticas.
- Por su parte, en las metas previstas en la Agenda 2030, en relación con el objetivo de la reducción de desigualdades, pueden identificarse dos dimensiones desde las que
- La Agenda Urbana del Eixo Atlántico pone el foco en el hecho de que las administraciones públicas locales sean las más próximas a las personas y sus problemas lo que, correlativamente, les traslada la responsabilidad de estas entidades la identificación y articulación de las herramientas adecuadas para servir a la ciudadanía y abordar las problemáticas que les afectan, entre las cuales ha de incluirse, la de la erradicación de las desigualdades.



ODS 6 NA AGENDA 2030: ÁGUA POTÁVEL E SANEAMENTO

Anabela Fernandes

Agência de Ecologia Urbana do Eixo Atlântico





OBJETIVO 6: GARANTIR A DISPONIBILIDADE E A GESTÃO SUSTENTÁVEL DA ÁGUA E SANEAMENTO PARA TODOS

De acordo com Ban Ki-Moon (antigo secretário-geral das Nações Unidas), “a água potável e o saneamento adequado são fundamentais para a redução da pobreza, para o desenvolvimento sustentável e para a prossecução de todos e cada um dos Objetivos do Desenvolvimento do Milénio”.

Os Objetivos de Desenvolvimento do Milénio resultaram da reunião dos líderes mundiais na Cimeira do Milénio (Setembro de 2000), onde se reafirmou as suas obrigações comuns para com “todas as pessoas do mundo, especialmente as mais vulneráveis e, em particular, as crianças do mundo a quem pertence o futuro”. Desta forma, o objetivo 7 apelava que até 2015, houvesse uma redução para metade da proporção de população sem acesso sustentável à água potável segura e ao saneamento básico.

Na Assembleia Geral das Nações Unidas, a 28 de Julho de 2010, declarou-se a água limpa e segura e o saneamento um direito humano essencial para gozar plenamente a vida e todos os outros direitos humanos, através da Resolução A/RES/64/292. Para que possa ser uma realidade comum a todos é essencial assegurar o acesso à água e ao saneamento enquanto direitos humanos. Por este motivo também o Conselho dos Direitos Humanos adotou, em Abril de 2011 através da Resolução 16/2, o acesso a água potável segura e ao saneamento como um direito humano: um direito à vida e à dignidade humana.

Esta importante decisão fez que em todo o mundo houvesse uma atenção redobrada à importância do acesso à água e ao saneamento por questões de saúde pública, de bem estar das populações, de desenvolvimento económico e também de afirmação social de género.

Também o Banco Mundial considerou que o abastecimento de água potável e o saneamento são fundamentais para uma gestão sustentável dos recursos hídricos.

Em Setembro 2015, são fixados numa cimeira das Nações Unidas os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, com o intuito de adotar uma ambiciosa agenda que visa a erradicação da pobreza e ao desenvolvimento económico, social e ambiental à escala global até 2030, também conhecida como a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável.

O objetivo 6 desta Agenda propõe que até 2030 se garanta a disponibilidade e a gestão sustentável da água potável e do saneamento para todos. Dentro deste objetivo foram propostas 6 metas:

- Meta 6.1 - Até 2030, alcançar o acesso universal e equitativo à água potável e segura para todos
- Meta 6.2 - Até 2030, alcançar o acesso a saneamento e higiene adequados e equitativos para todos, e acabar com a defecação a céu aberto, com especial atenção para as necessidades das mulheres e meninas e daqueles que estão em situação de vulnerabilidade

- Meta 6.3 - Até 2030, melhorar a qualidade da água, reduzindo a poluição, eliminando despejo e minimizando a libertação de produtos químicos e materiais perigosos, reduzindo para metade a proporção de águas residuais não-tratadas e aumentando substancialmente a reciclagem e a reutilização, a nível global
- Meta 6.4 - Até 2030, aumentar substancialmente a eficiência no uso da água em todos os setores e assegurar extrações sustentáveis e o abastecimento de água doce para enfrentar a escassez de água, e reduzir substancialmente o número de pessoas que sofrem com a escassez de água
- Meta 6.5 - Até 2030, implementar a gestão integrada dos recursos hídricos em todos os níveis, inclusive via cooperação transfronteiriça, conforme apropriado
- Meta 6.6 - Até 2020, proteger e restaurar ecossistemas relacionados com a água, incluindo montanhas, florestas, zonas húmidas, rios, aquíferos e lagos.

Quase que podemos afirmar que a água é relevante em praticamente todos os objetivos da Agenda, pois ao longo do documento são várias as referências explícitas à água.

A construção da cidade do futuro passa por pensar na cidade com um todo e pelo abandono da crença da existência ilimitada de recursos. A degradação da qualidade de vida, a perda de estabilidade e coesão social, a fragilidade do sistema económico e a exploração dos sistemas naturais acima da sua capacidade de carga são algumas das disfunções provocadas pela explosão urbana, num contexto de internacionalização da economia e de perda de funcionalidade dos sistemas rurais, provocada pela tentativa de replicar nestes o sistema urbano.

O impacto provocado pelo território para que este mantenha e aumente a sua complexidade é cada vez maior, pelo que uma maior eficiência na gestão dos ciclos de materiais, energia e água, mais conhecimento e menos dependência do veículo privado são aspetos a potenciar no nosso território para contribuir para a sua sustentabilidade. Assim sendo, um território estruturado conduzirá a uma maior eficiência dos ciclos, uma maior equidade de oportunidades e acessibilidades, permitindo uma maior coesão social.

Para que tal seja alcançado também é de grande interesse o fomento do sentido de comunidade através do fortalecimento da relação social e do sentimento de pertença, porque temos a convicção de que, se a população se interessa pelo meio onde vive, é muito mais fácil envolvê-la nas ações de melhoria desse mesmo meio.

Os territórios só poderão ser ambientalmente sustentáveis se forem capazes de desenhar soluções – de ordenamento do espaço, de mobilidade, de construção, de fornecimento de serviços, de utilização e recuperação/reciclagem de recursos materiais – que minimizem as externalidades negativas inerentes ao modelo económico em vigor.

O Plano de Ação da Agenda Urbana do Eixo Atlântico articula-se em torno de quatro prioridades estratégicas para o desenvolvimento dos seus cinco eixos. As prioridades estratégicas são:

- i. Construir a cidade do futuro;
- ii. Desenvolver a economia e promover o emprego. A Euro-região do conhecimento e da inovação;
- iii. Impulsionar a coesão territorial e responder ao desafio demográfico;
- iv. Afirmar o espaço eurorregional.



No Plano de Ação da Agenda Urbana, as linhas de intervenção “Desenho urbano inteligente, inclusivo e ecológico” e “Economia circular dos fluxos metabólicos”, inseridas na prioridade estratégica “Construir a cidade do futuro” vão de encontro às metas propostas no Objetivo 6 da Agenda 2030.

Um dos objetivos específicos da linha de intervenção “Desenho Urbano Inteligente, Ecológico e Inclusivo” do Plano de Ação da Agenda Urbana é a **“Aposta por um modelo de cidades ecológicas, com modelos de mobilidade de baixos níveis de emissões de GEE, reduzindo o ruído e o volume de tráfego rodoviário e a artificialização do solo mediante a naturalização do ambiente urbano para assegurar um ciclo hidrológico mais eficaz, estimulando a criação de microclimas com melhor qualidade da água, do ar e do ambiente em geral, combatendo o aparecimento de ilhas de calor urbano”**.

Deste objetivo específico, uma das medidas e programas propostas é **“Criação de uma rede de corredores verdes e espaços naturalizados. Instalação de lâminas de água e de elementos de água nos espaços públicos com a renaturalização de leitos previamente canalizados e regeneração de escoamentos negligenciados. Campanha de plantação de árvores. Desenho de eco-boulevards urbanos. Criação de trilhos urbanos que fomentem a atividade física local e a melhoria de saúde.”**

A instalação de lâminas de água e de elementos de água nos espaços públicos através da renaturalização de leitos que haviam sido previamente canalizados e a regeneração de escoamentos negligenciados vai permitir que se melhor o ciclo hidrológico no sistema urbano. A importância do contacto, tanto visual como físico com a água, vai muito além da necessidade de abastecimento. A presença de cursos de água nos meios urbanos proporciona uma melhoria nas condições ambientais e na qualidade de vida da população devido ao seu potencial de lazer e de qualidade da paisagem. As áreas naturais nos meios urbanos contribuem para o conforto ambiental amenizando a densidade do edificado e interferindo com o microclima local, proporcionando áreas de recreação e lazer que se repercutem na saúde pública através do convite à prática de atividade física.

Através destas medidas estamos a contribuir para a concretização da Meta 6.6 da Agenda 2030 que nos indica que até 2020, se “proteja e restaure ecossistemas relacionados com a água, incluindo montanhas, florestas, zonas húmidas, rios, aquíferos e lagos”.

Os comportamentos das pessoas e organizações têm influência na qualidade dos parâmetros ambientais, tornando-se imperativo a imposição de práticas quotidianas ambientalmente sustentáveis que promovam a utilização eficiente dos recursos e reduzam a pressão sobre as componentes naturais dos sistemas ambientais.

Sabemos de antemão que a água doce é um elemento essencial para todas as formas de vida, e apesar de cerca de 70% da superfície do planeta Terra estar coberta de água, apenas cerca de 2,5% dessa água disponível é doce.

A água proveniente da precipitação apenas corresponde a 0,12% da água doce existente e é de extrema importância pelo facto de a longo prazo constituir uma das principais origens sustentáveis, em cenários de alterações climáticas e do crescente aumento de população nas grandes áreas urbanas.

O Homem, através da captação e utilização da água tem vindo a interferir no ciclo hidrológico, pelo que é essencial a consciencialização de que os recursos hídricos são limitados e que é necessário protegê-los e conservá-los. Este processo deve ser acompanhado de medidas concretas que levem ao desenvolvimento de estratégias de gestão e utilização da água mais eficientes.

É importante melhorar a eficiência na utilização da água, sendo a redução das perdas nos sistemas de abastecimento de água um fator essencial para alcançar este objetivo. As perdas reais de água resultam muitas vezes da deficiente qualidade ou da degradação das infraestruturas dos sistemas de abastecimento. Estas perdas podem ser reduzidas através de programas de controlo e combate às fugas e de estratégias de renovação das redes. O sucesso de uma estratégia de redução de perdas, vai corresponder na prática a um aumento das disponibilidades de água.

Os custos de exploração associados à gestão de sistemas de abastecimento de água são provenientes do consumo de energia elétrica necessária à captação, tratamento e adução de água a grandes distâncias. Assim sendo, uma redução das perdas, também vai corresponder a uma diminuição direta do consumo de energia. As perdas de água são um problema à escala global que tem vindo a assumir uma dimensão mais relevante nas preocupações das entidades gestoras dos sistemas de abastecimento.

Como tal, um dos objetivos específicos da linha de intervenção “Economia Circular dos Fluxos Metabólicos Urbanos” do Plano de Ação da Agenda Urbana é “**promover o uso eficiente da água através de práticas que favoreçam o ciclo hidrológico, a redução de consumos e a melhoria da reutilização das águas pluviais e da reciclagem das águas residuais domésticas**”.

Para cumprir este objetivo são propostas as seguintes medidas e programas:

- **Mapeamento da eficiência dos sistemas de abastecimento de água com identificação das perdas. Boas práticas na redução das perdas nos ciclos urbanos da água.**
- **Programa de educação e sensibilização de população escolar sobre a poupança de água e o seu uso racional.**
- **Programa de aproveitamento das águas pluviais e das águas residuais das ETAR para uso urbano.**

Só conhecendo a realidade dos sistemas de abastecimento de água é que se torna possível avaliar a sua eficiência, tornando-se por isso fundamental efetuar o cadastro da rede. A adoção de uma política de monitorização do sistema de abastecimento para o controlo das perdas, torna imperativo ter um prévio e profundo conhecimento da rede em questão, designadamente sobre as suas características e modo de funcionamento.

Para tal são necessárias, embora não obrigatórias, algumas ferramentas de base, tais como um Sistema de Informação Geográfica (SIG), um Sistema de Informação de Gestão de Clientes (SIGC), um Modelo Digital do Terreno e um Modelo Hidráulico do Sistema. Embora estas ferramentas não sejam essenciais para a implementação do sistema de monitorização e controlo de perdas, são de extrema importância para garantir a qualidade dos resultados e a otimização global do mesmo, potenciando a eficiência de todo o processo.



Também o aproveitamento das águas pluviais e das águas residuais devem ser tidos em consideração para usos urbano. A captação da água da chuva é já uma prática muito comum em alguns países onde se têm desenvolvido sistemas que possibilitam a recolha de água de boa qualidade, de forma simples e económica.

O aproveitamento de água pluvial para usos urbanos é uma prática muito antiga, que foi sendo abandonando ao longo do tempo, à medida que os sistemas de abastecimento público de água se foram expandindo. Atualmente assiste-se a um retorno da valorização desta prática no âmbito da renaturalização do ciclo urbano da água, da conservação da água e da procura de soluções mais sustentáveis.

A utilização das águas pluviais e a reutilização das águas residuais permite a redução do consumo de água da rede pública, encoraja a conservação de água, a autossuficiência e incentiva a população a ter uma postura ativa e positiva perante problemas ambientais contribuindo para a conservação de água.

A execução destas medidas e programas propostos na Agenda Urbana do Eixo Atlântico vão contribuir para o alcance das metas **6.3** (*Até 2030, melhorar a qualidade da água, reduzindo a poluição, eliminando despejo e minimizando a libertação de produtos químicos e materiais perigosos, reduzindo para metade a proporção de águas residuais não-tratadas e aumentando substancialmente a reciclagem e a reutilização, a nível global*) e **6.4** (*Até 2030, aumentar substancialmente a eficiência no uso da água em todos os setores e assegurar extrações sustentáveis e o abastecimento de água doce para enfrentar a escassez de água, e reduzir substancialmente o número de pessoas que sofrem com a escassez de água*) do objetivo 6 da Agenda 2030 das Nações Unidas.



ODS 7 EN LA AGENDA 2030: ENERGÍA ASEQUIBLE Y NO CONTAMINANTE

Samuel Furfari

Profesor en la Universidad Libre de Bruselas





ENERGÍA PARA EL DESARROLLO DE LA AGENDA URBANA DEL EIXO ATLÁNTICO

1. ¿POR QUÉ LA ENERGÍA ESTÁ EN EL CORAZÓN DE LA AGENDA URBANA?

La energía es la sangre que corre por las venas de nuestra economía, ya sea a nivel local, regional, nacional o mundial. Necesaria para todas las actividades que desarrolla el ser humano en su día a día, desde las más básicas a las más excepcionales, la energía se considera el motor de nuestro crecimiento. Basta simplemente con vernos privados de ésta para darnos cuenta de su importancia. La Agenda Urbana trata de la pobreza: es el consumo de energía que elimina la pobreza. Un tema muy importante de la Agenda es la salud. Un hospital es un lugar donde se utiliza mucha energía. La higiene de nuestra vida moderna consume mucha energía; es suficiente pensar en el bombeo que nos envía agua a nuestras viviendas. No se puede pensar en una industria sostenible – también en las pequeñas y medianas empresas (PYME) – sin la existencia de la energía; cuanto más trabajo creen estas industrias más energía necesitarán. Y claramente todo lo que contempla la movilidad ya sea urbana o periurbana implicará un consumo de energía¹ como vamos a demostrar enseguida. Por tanto, los aspectos de producción y demanda de energía son cruciales para el desarrollo de nuestras regiones.

En griego antiguo *enérgeia* (energía) significa “fuerza o capacidad de acción” (*ergon*). De hecho, la física nos muestra que la energía es la misma esencia que el trabajo, es decir, el desplazamiento de una fuerza sobre una distancia. A la hora de subir, desplazamos nuestro propio peso haciendo lo que se llama en física un trabajo. La multiplicación del peso (en newtons) por la distancia (en metros) que será recorrida corresponde al trabajo realizado. El símbolo del trabajo es *W*, de la palabra inglesa *work* y se mide en julios (J).

De modo que podemos enunciar en modo simplificado²:

$$W = F \times d$$

De esta forma, cada vez que una fuerza es desplazada (ya sea al andar, un ascensor, un coche) se hace un trabajo de *X* julios que utiliza *X* julios de energía. Cuanto más grande es la fuerza que se tiene que realizar (un camión bien cargado, por ejemplo), más importante será el trabajo que conlleva y más energía será necesaria para hacerlo. Cuanto más grande es la distancia, más grande será el trabajo. Para limitar el trabajo, es decir, el consumo de energía, será necesario desplazar las fuerzas más pequeñas en distancias más cortas. Si se alcanza este principio de base de la física se entiende en seguida que hacer esfuerzos y moverse requiere energía. O dicho al revés, si se quiere evitar el consumo de energía hay que limitar el trabajo, por lo tanto, limitar los esfuerzos y los desplazamientos.

¹ Se dice *demanda de energía*.

² En realidad, es una ecuación vectorial.

Claramente este no es el objetivo de un desarrollo sostenible, ni de una vida participativa en la sociedad con más colaboración trasfronteriza. Es evidente que el desarrollo sostenible logra que se consuma más energía y es por lo que todos los estudios prospectivos de consumo futuro de energía dan siempre la misma conclusión: aumento de la demanda de energía total en el mundo. El último informe de la Agencia Internacional de la energía lo indica muy bien (Figura 1). Este informe enseña también que todas las formas de energía primaria aumentarán y que a pesar de la multiplicación por cinco de la producción de fuentes renovables, la combustión de las energías fósiles también aumentará. Claramente, como lo vamos a ver en este documento, hay que minimizar los despilfarros y aumentar la eficiencia de nuestros consumos.

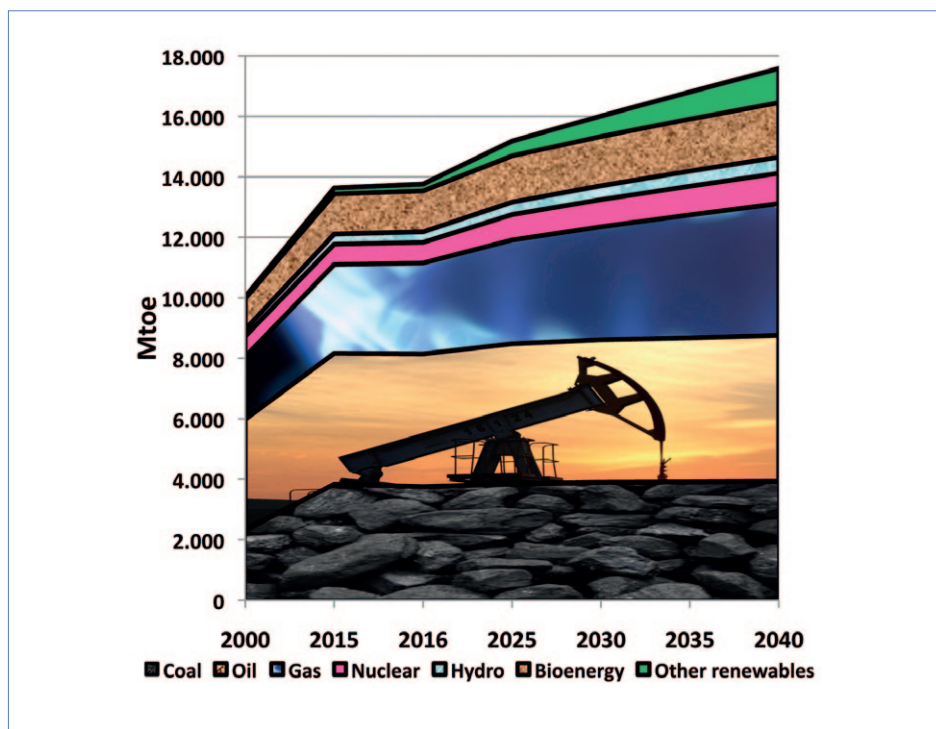


Figura 1. Previsión de la demanda de energía primaria de la Agencia Internacional de la energía

Antes de profundizar en estos temas es necesario definir lo que son las energías primarias y las energías finales. Las energías primarias son las que se encuentran en la naturaleza: petróleo, gas natural, carbón, uranio, leña, viento, sol, geotermia y salto de agua. Las energías finales son las que los ciudadanos y la industrias utilizan: electricidad, carburantes, calefacción y aire acondicionado – nada más. La distinción es fundamental para razonar donde se puede actuar con eficiencia.



¿Puede el Eixo Atlántico actuar con eficiencia sobre la producción de petróleo o de carbón mundial? Casi nada y solo indirectamente. Pero si puedes actuar sobre el consumo de la energía final. Las autoridades locales tienden a concentrarse en los aspectos de energía final; pretender que tienen un papel sobre las energías primarias no me parece creíble. ¿Y las energías renovables no son energía primaria? Si, las energías renovables son energía primaria y por su misma naturaleza son energías locales. ¿No es eso una contradicción?

2. LAS ENERGÍAS RENOVABLES

Las energías renovables nos parecen una panacea por el hecho de que están cerca de los ciudadanos, que se puede entender fácilmente como se producen y nos aparecen como no contaminantes. El sol el viento no cuestan nada y por lo tanto se piensa que las energías renovables son baratas. Esos son todos los elementos que han hecho que la política a favor de las fuentes renovables haya creado una gran ilusión en Europa. Desde la crisis del petróleo de 1973 la Unión Europea ha promocionado este desarrollo con mucha financiación. Tras más de 20 años de esfuerzos tecnológicos, constatando que las energías renovables no se desarrollaban, en 2008 la Unión Europea decidió forzar su consumo permitiendo a los Estados miembros aportar subvenciones públicas a este tipo de energía. La directiva del año 2009³ obliga a los Estados miembros a conseguir un objetivo cuantitativo (20% por España y 31% por Portugal). Los resultados han sido claramente un desarrollo fenomenal de este tipo de energía, en particular en Alemania, Portugal, España y Italia. Muchos países están más atrás en este desarrollo con la excepción de Suecia que ya consumía 40% de energía renovable en 2009 gracias a sus grandísimos bosques.

Los Estados miembros son libres de seleccionar el tipo de energía renovable que quieren apoyar. Muchos han hecho una apuesta muy fuerte en el desarrollo de la energía eólica (es el caso de Portugal) o sobre la energía solar (en particular en España). Este impresionante desarrollo entre 2009 y 2015 pasando de cerca de 8% a 16% de la demanda final, también se ha acompañado de un crecimiento importante del precio de la electricidad. Los números oficiales de la oficina de estadística de la Unión Europea Eurostat muestran esta realidad del precio. El gráfico siguiente demuestra que existe una correlación lineal entre el precio de la electricidad del consumidor final y el porcentaje de electricidad producida con energía eólica y solar (Figura 2)⁴.

³ Unión Europea, DIRECTIVA 2009/28/CE DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 23 de abril de 2009 relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:32009L0028&from=en>

⁴ Samuel Furfari, L'électricité intermittente. Une réalité et un prix. Science, Climat et énergie, 21/08/2018, <http://www.science-climat-energie.be/2018/08/21/lelectricite-intermittente-une-realite-et-un-prix/>

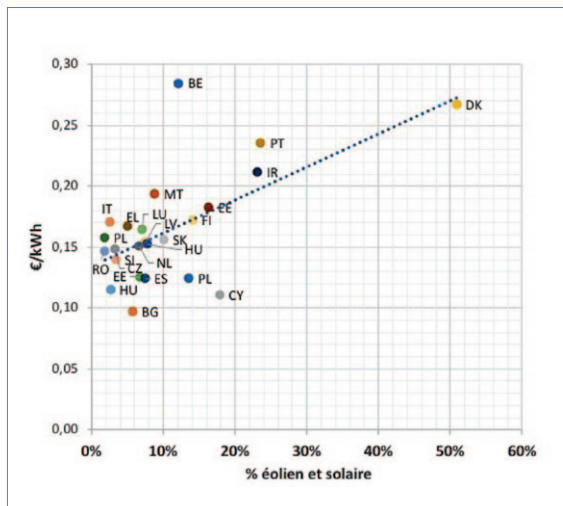


Figura 2. Precio de la electricidad en función del porcentaje de energía eólica y solar. Fuente de los datos: Eurostat 2018. Gráfico de Samuel Furfari

Como se puede ver, la mayoría de los países están por debajo del 20% de electricidad producida con este tipo de energía y se puede pensar que este es el máximo que se podría aguantar sin penalizar demasiado el precio de la electricidad. El aumento del precio de la luz no es debido al coste de los equipos de producción de las energías renovables. Al revés, el precio de los paneles solares y de las máquinas eólicas han bajado bastante estos últimos años, pero el precio de la electricidad sube. Eso es la consecuencia del impacto de las energías intermitentes sobre la gestión

	Eólico	Solar
Producción (TWh)	302,9	110,8
Potencia instalada (MW)	154 325	100 812
Horas de funcionamiento (producción ÷ potencia instalada)	1 963	1 099
Factor de carga en la UE	23 %	11 %

Tabla 1. Tiempo de producción de las energías intermitentes

De media, en Europa las plantas fotovoltaicas producen el 11% del tiempo y las eólicas el 23% del tiempo (Tabla 1).

Esta disponibilidad tan baja, impacta negativamente en la estabilidad de la red eléctrica pero también crea un coste adicional. Además, para compensar la ausencia de producción de las plantas intermitentes, las plantas eléctricas clásicas tienen que disponer de capacidad de producción siempre disponible y funcionar de un modo no óptimo lo que ocasiona otro sobrecoste; los gobiernos autorizan una compensación económica llamada mercado de capacidad. Esos son hechos que tienen como consecuencia una fuerte disminución de las inversiones en energías renovables en la UE (Figura 3: Nuevas inversiones en energía renovables en la UE. Datos de Bloomberg, Julio 2018⁵).

⁵ Bloomberg ; <https://data.bloomberglp.com/bnef/sites/14/2018/07/BNEF-Clean-Energy-Investment-Trends-1H-2018.pdf>

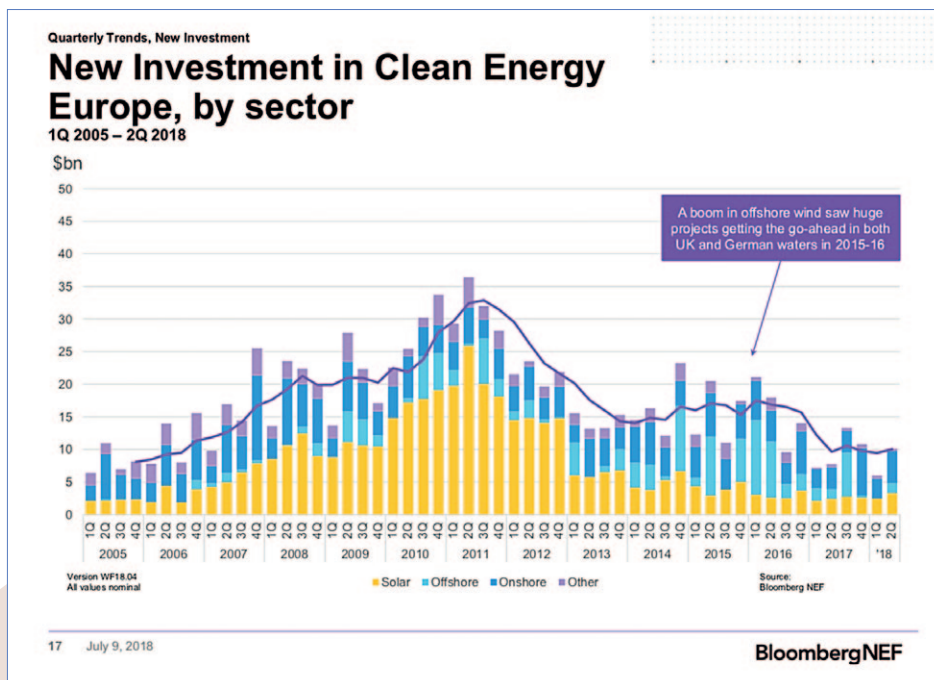


Figura 3. Nuevas inversiones en energía renovables en la UE. Datos de Bloomberg, Julio 2018

Será difícil eliminar este aumento del precio hasta que no existan instalaciones para el almacenamiento de masa de la producción eléctrica. La única posibilidad comercial hoy día es el almacenamiento en plantas de bombeo, como lo está haciendo Portugal en el Baixo Sabor. Todo lo que se puede decir con las nuevas baterías todavía no existe para un almacenamiento comercial de electricidad y es muy poco probable que esto cambie a lo largo de los años por motivos físicos y económicos⁶.

Por lo tanto, recomiendo a los municipios del Eixo Atlántico no tener demasiada ilusión sobre este tipo de producción. Además, la apertura del mercado eléctrico de la UE obliga a la competitividad y parece muy poco probable que pequeños productores locales puedan competir y sobrevivir; la consolidación de los productores europeos ya está en marcha. A pesar de que el viento y el sol son locales, no es razonable la explotación por parte de los municipios, intentando entrar en este mercado tan regulado y competitivo.

Existe otro tipo de energía renovable que es la biomasa (leña, residuos forestales o de la agricultura y pesca o producción alimentaria). La experiencia demuestra que este tipo de energía sale menos cara que las energías intermitentes, precisamente por no ser intermitente, ya que se puede almacenar y utilizar cuando sea necesario. Sin embargo, el hecho de que sea menos caro que la energía eólica y solar, no significa barato.

⁶ Todas las baterías de todos los coches del mundo podrían almacenar la electricidad utilizada en España y Portugal durante un día y medio.

Esta energía sigue siendo más cara que las energías convencionales. Pero el asunto de los residuos de la biomasa tiene que ser solucionado y por tanto habrá que aceptar el sobrecoste. Al final se puede justificar este tipo de utilización energética local por otros motivos, por ejemplo, por motivos sociales o para limpiar el bosque para evitar incendios, o también para evitar malos olores. Aumentar el precio de las energías no renovables para justificar la penetración en el mercado de las energías renovables no me parece correcto. La transparencia de los costes exige que la utilización de la biomasa se pague a su precio correcto. Por ejemplo, eliminar residuos de pesca produciendo biogás que se inyecta en la red de gas natural es necesario, a pesar de que eso genera un coste. Este coste tiene que pagarlo el sector de la pesca (y al final el cliente que compra el pescado) y no todos los consumidores de gas natural.

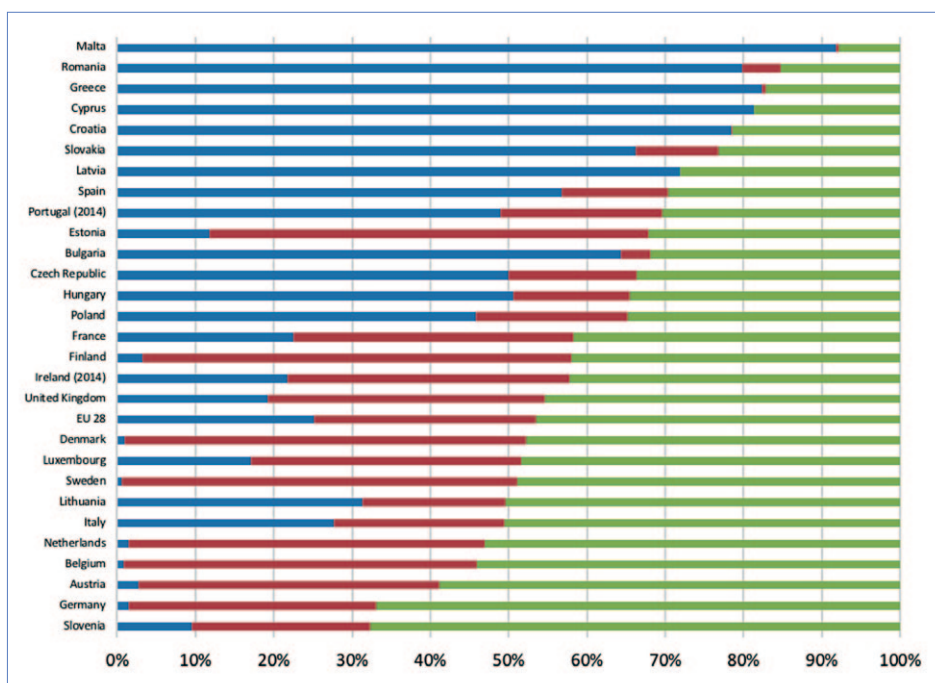


Figura 4. Tipo de tratamiento de los residuos urbanos en los países de la UE. Datos de Eurostat de 2016

Existe otro tipo de energía renovable que las administraciones locales tendrían que fomentar. Las directivas europeas sobre los residuos insisten para que se evite la producción de residuos urbanos, por ejemplo, facilitando el reciclaje y la economía circular. Todavía, es evidente que no siempre es posible evitar la producción de desechos urbanos. Las directivas de las energías renovables dicen claramente que la parte orgánica de los residuos urbanos es una energía renovable y que entra en el cálculo de los objetivos que tienen que conseguir los Estados miembros. Por lo tanto, siempre evitando la contaminación y promocionando la economía circular, es imprescindible valorar el contenido de la energía renovable. La experiencia nos enseña que más o menos la mitad de los residuos urbanos son orgánicos y por eso – y legalmente – son una forma de energía renovable.



La valoración energética de estos residuos solo se puede hacer si hay una separación anterior de los metales y vidrio. En algunos países de la Unión Europea la incineración de los residuos urbanos parece ser un delito ambiental, pero es lo que recomienda la UE y lo que hacen muchos países europeos. La Figura 4 nos enseña que los países más virtuosos en la economía circular son también los que queman los residuos urbanos. Y al revés, los países que no practican la economía circular tienen que enviar sus residuos a los vertederos. Por eso me parece conveniente que el Eixo Atlántico anime al desarrollo de este tipo de energía renovable.

3. LA IMPRESCINDIBLE EFICIENCIA ENERGÉTICA

Por supuesto, la lucha contra el derroche energético es mucho menos costosa que la producción de energías renovables. Como resulta más agradable abordar el tema de las energías renovables que el de la eficiencia energética, hemos llegado incluso a cometer la estupidez de instalar paneles solares en lugar de cambiar las ventanas viejas. Hasta el momento de las crisis energéticas de 1973 y 1979, los ingenieros que construían las centrales eléctricas eran prácticamente los únicos que se preocupaban por el ahorro de energía. Su vocación, guiada por el gusto tecnológico, los llevaba de forma natural a una investigación infatigable de mejoras para la eficiencia energética de las centrales térmicas. En los años 80, se empezó a hablar del ahorro de energía en otros campos, por lo que la Comunidad Europea⁷ lanzó el eslogan COCONUC, acrónimo de “*Conservation-Coal-Nuclear*” (“ahorrar-carbón-nuclear”). El término “*conservation*” se utilizaba en aquella época para disminuir el consumo. Con el tiempo, se pasó del concepto del uso racional de energía (URE) al de ahorrar energía y, después, a utilizar la expresión de “eficiencia energética”, muy de moda en nuestros días. Su ventaja es que hace referencia a la noción de eficiencia y no de restricción, es decir, “hacer más con menos”, subtítulo del Libro Verde sobre la eficiencia energética publicado por la Comisión Europea en 2005⁸. El parámetro de la intensidad energética que mide la cantidad de energía utilizada para crear una unidad de PIL (se expresa en tonelada de petróleo equivalente por millón de euro) sirve precisamente para evaluar dicha eficiencia energética.

La eficiencia energética no es solamente apreciada, útil, estratégica y económicamente evidente, sino que también presenta una doble importancia para la industria europea. En primer lugar, la energía ocupa un lugar relevante en cuanto al coste de producción de cualquier bien, lo que repercute en el precio final y, por consiguiente, en la competitividad de las empresas de la UE. Además, la eficiencia energética da la oportunidad de crear productos innovadores y servicios eficaces que penetrarán en el mercado internacional. La eficiencia energética estimula la creación de empleos sostenibles, concretamente en las pymes. Como es lógico, gracias a ella, los ciudadanos recibirán facturas energéticas menos elevadas sin que por ello tengan que perder su confort.

⁷ Hoy Unión Europea.

⁸ Commission europea, Libro Verde sobre la eficiencia energética cómo hacer más con menos, 22.6.2005, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52005DC0265&from=ES>

Si la eficiencia energética ofrece tantas ventajas, ¿por qué debe imponerla la política? Sin duda, no es porque la UE haya ignorado este sector. Desde finales de los años 70, al igual que para las energías renovables, la UE aportó su compromiso político y financiero para la aplicación en primer lugar de las tecnologías, después, de medidas de acompañamiento y, finalmente, de disposiciones legislativas y reglamentarias. Seguramente, durante aproximadamente treinta y cinco años la Comisión Europea ha hecho muchos esfuerzos para respaldar la eficiencia energética. Hemos de reconocer que la industria europea redujo considerablemente su propia intensidad energética. La razón es muy sencilla: la creación del “mercado único” ha obligado a las empresas a competir. Por lo tanto, las grandes empresas han hecho todo lo posible por reducir su consumo de energía.

No obstante, no es lo mismo para todas las pymes. De entre los 20 millones de pymes existentes, cerca de dos tercios no se muestran inquietas por la eficiencia energética, puesto que la energía no representa más “que” del 5% al 10% de sus costes y, a diferencia de las grandes empresas, no disponen de suficiente personal cualificado para dar respuesta a esta cuestión. Prefieren invertir sus flacos recursos en lo básico del oficio de la empresa. Siendo necesario hacer considerables esfuerzos para que la eficiencia energética también sea una prioridad para ellas, es conveniente agilizar el concepto de las empresas de servicios energéticos (ESCO, Energy Service Companies). Al amparo de un contrato, los operarios especializados intervienen ante un consumidor de energía mediante la elaboración de una auditoría energética, la realización de las inversiones necesarias y la administración y el mantenimiento de todos los aspectos relacionados con la energía. La remuneración de los ESCO va a la par del ahorro energético conseguido. El concepto data de hace una veintena de años, pero, aunque se trate de una fuente importante para la mejora de la economía de las empresas, no tiene tanto éxito como se esperaba.

En los años noventa, el autor ha desarrollado políticas de sensibilización dirigidas a los elegidos locales incitándoles, sobre todo, a la creación de agencias locales de energía para fomentar políticas de eficiencia energética en su territorio local. Hoy día esta actividad se ha convertido en el Pacto de los Alcaldes⁹. Los 7.755 firmantes del Pacto comparten una visión común para 2050: acelerar la descarbonización de sus territorios, fortalecer su capacidad para adaptarse a los impactos ineludibles del cambio climático y conseguir que sus ciudadanos disfruten de acceso a una energía segura, sostenible y asequible. Esto, para contento de los contribuyentes, reducirá la necesidad de impuestos, pero a su vez servirá de ejemplo para los ciudadanos que se verán inmersos en un círculo virtuoso de eficiencia energética. Hemos de reconocer que la naturaleza del ser humano induce a la producción, la creación de bienes y no a la sobriedad o a la moderación. Por tanto, no resulta sencillo modificar el comportamiento del consumidor, su estilo de vida. Esta cuestión supone un gran desafío para los occidentales, así como un reto aún mayor para las sociedades en vías de desarrollo a quienes les hemos dicho que no copien nuestro sistema de consumo.

Las Directivas de eficiencia energética de 2012¹⁰ establecían un conjunto de medidas vinculantes para ayudar a la UE a alcanzar su objetivo de eficiencia energética del 20% para 2020. Según la Directiva, todos los países

⁹ Pacto de los Alcaldes, <https://www.pactodelosalcaldes.eu/es/>

¹⁰ Unión europea, Directiva 2012/27/ue del Parlamento europeo y del Consejo de 25 de octubre de 2012 relativa a la eficiencia energética, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:32012L0027&from=FR>



de la UE deben utilizar la energía de manera más eficiente en todas las etapas de la cadena energética, desde la producción hasta consumo final. En junio 2018 las tres instituciones de la UE han conseguido un compromiso para decidir una nueva Directiva de eficiencia energética, que incluye un nuevo objetivo de eficiencia energética del 32,5% para 2030, y medidas para actualizar la Directiva a fin de garantizar que se cumpla el nuevo objetivo. Es decir que los objetivos son siempre más ambiciosos demostrando así el compromiso para disminuir el consumo de energía.

Las nuevas medidas nacionales deben garantizar importantes ahorros de energía para los consumidores y la industria. Por ejemplo:

- Los distribuidores de energía o las empresas minoristas de venta de energía deben lograr un ahorro de energía del 1,5% por año mediante la implementación de medidas de eficiencia energética.
- Los países de la UE pueden optar por lograr el mismo nivel de ahorro a través de otros medios, como mejorar la eficiencia de los sistemas de calefacción, instalar ventanas de doble acristalamiento o techos aislantes.
- El sector público en los países de la UE debería comprar edificios, productos y servicios energéticamente eficientes.
- Todos los años, los gobiernos centrales de los países de la UE deben realizar renovaciones de eficiencia energética en al menos el 3% (por superficie) de los edificios que poseen y ocupan.
- Los consumidores de energía deben estar facultados para gestionar mejor el consumo. Esto incluye un acceso fácil y gratuito a los datos sobre el consumo a través de la medición individual.
- Incentivos nacionales para que las pymes se sometan a auditorías energéticas.
- Las grandes empresas realizarán auditorías de su consumo de energía para ayudarles a identificar formas de reducirlo.
- Monitoreo de niveles de eficiencia en nuevas capacidades de generación de energía.

Hemos visto en la introducción la diferencia entre energía primaria y energía final. Es importante para saber cual es el potencial de ahorro. La Figura 5 nos enseña que la electricidad es la menos utilizada de la energía final. No tiene entonces que ser la primera prioridad en las políticas de ahorro de energía. Además, todos los equipos que utilizan energía eléctrica tienen que respetar los reglamentos Ecodesign (ecodiseño) de la Comisión europea¹¹. La Directiva establece requisitos mínimos obligatorios para la eficiencia energética de los productos que funcionamos con electricidad. Esto ayuda a prevenir la creación de barreras para el comercio, mejorar la calidad del producto y la protección ambiental. Por ejemplo, no se puede vender en EU una nevera producida por ejemplo en China con baja eficiencia energética. El Reglamento de etiquetado energético complementa los requisitos de ecodiseño con los requisitos obligatorios de etiquetado¹². Por lo tanto, el papel del Eixo estará limitado a informar sobre este sistema de etiquetado.

¹¹ Unión europea, Directiva 2009/125/CE del Parlamento europeo y del Consejo de 21 de octubre de 2009 por la que se instaura un marco para el establecimiento de requisitos de diseño ecológico aplicables a los productos relacionados con la energía, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:32009L0125&from=EN>

¹² Unión europea, Reglamento (UE) 2017/1369 del Parlamento Europeo y del Consejo de 4 de julio de 2017 por el que se establece un marco para el etiquetado energético y se deroga la Directiva 2010/30/UE, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=C-ELLEX:32017R1369&from=EN>

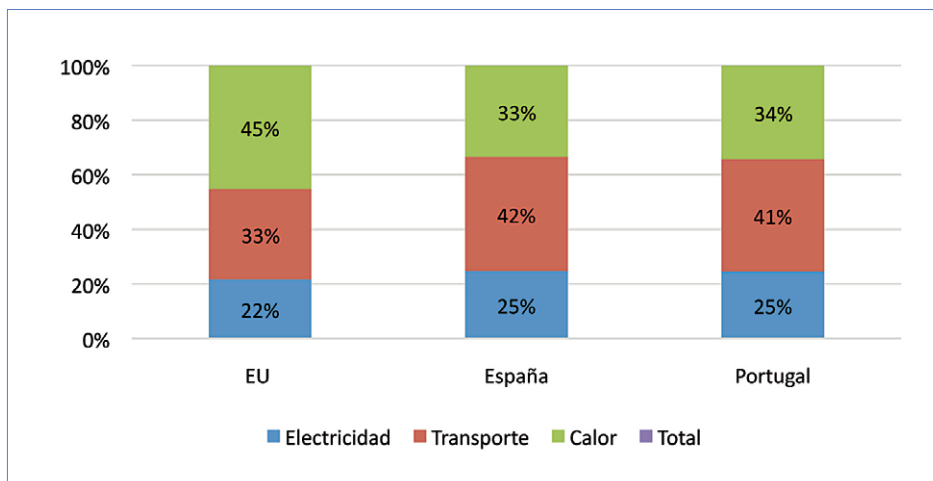


Figura 5. Utilización final de la energía en la UE, España y Portugal. Datos de Eurostat

4. EL AHORRO DE ENERGÍA EN LOS EDIFICIOS

El calor y frío en todos los países del norte de la UE es la forma de energía final que más se utiliza. En los países del Sur de Europa el porcentaje es inferior a la media europea ya que son países más soleados. En cualquier caso, en España y Portugal el calor representa un tercio del total de la energía final, y probablemente el porcentaje sube en las regiones del arco Atlántico de estos dos países.

Las Directivas europeas en favor de la eficiencia energética de los edificios¹³ contempla fomentar la eficiencia energética de los edificios situados en la Unión, teniendo en cuenta las condiciones climáticas exteriores y las particularidades locales, así como las exigencias ambientales interiores y la rentabilidad en términos coste-eficacia. Por ejemplo la directiva establece requisitos en relación con el marco común general de una metodología de cálculo de la eficiencia energética integrada de los edificios o de unidades del edificio; la aplicación de requisitos mínimos a la eficiencia energética de los edificios nuevos o de nuevas unidades del edificio; los planes nacionales destinados a aumentar el número de edificios de consumo de energía casi nulo; la certificación energética de los edificios o de unidades del edificio; la inspección periódica de las instalaciones de calefacción y aire acondicionado de edificios, y los sistemas de control independiente de los certificados de eficiencia energética y de los informes de inspección. España y Portugal tienen la obligación de aplicar una metodología de cálculo de la eficiencia energética de los edificios. Ya que la directiva prevé que dicha metodología se adoptará a escala nacional o regional el Eixo tiene la posibilidad de actuar en este sector.

¹³ Unión europea, Directiva 2010/31/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de mayo de 2010, relativa a la eficiencia energética de los edificios, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:32010L0031&qid=1538987527474&from=ES>



La obligación europea de renovaciones de eficiencia energética en al menos el 3% es solo aplicable a los edificios de la administración del estado. La Comisión había propuesto que esta obligación sea para todos los edificios públicos, pero la legislación europea no lo ha aceptado. Por lo tanto, se recomienda a las regiones del Eixo aplicar voluntariamente este objetivo de renovación. Además, los fondos europeos regionales autorizan la financiación de dichos proyectos.

En este sector de la eficiencia energética en la vivienda se pueden promover políticas orientadas al desarrollo local que apoyen actividades productivas, creación de puestos de trabajo locales y regionales, y así fomentar la creación de microempresas. Eso permite también reducir el número de jóvenes desempleados.

Además, la mejora de la eficiencia energética en los edificios (viviendas o oficinas) añade mucho confort para los que viven en ellos. No solo se evita la contaminación, no solo se evita el despilfarro de energía - es decir de dinero – al mismo tiempo se mejora mucho la calidad de vida, es por eso por lo que la eficiencia energética impacta efectivamente sobre la salud – otro objetivo del desarrollo sostenible.

En algunos pueblos fríos y húmedos, existe también la noción de pobreza energética o mejor dicho precariedad energética. La diferencia entre las dos es que la pobreza existe cuando no hay recurso energético y hay precariedad si el recurso energético existe, pero es tan caro que no se utiliza bastante.

La precariedad energética es un problema generalizado en toda Europa, entre 50 y 125 millones de personas no pueden permitirse un confort térmico interior adecuado. No existe una definición europea común, pero muchos Estados miembros reconocen la magnitud de esta situación socioeconómica y su impacto negativo traducido en graves problemas de salud y aislamiento social. Se utilizan diferentes términos para describir a las personas afectadas: combustibles pobres, pobres en energía, consumidores de energía vulnerables o, a un mayor sentido, en riesgo de pobreza o personas de bajos ingresos.

Garantizar que en todos los pueblos del Eixo Atlántico los ciudadanos tengan los mismos derechos a los recursos energéticos, un acceso a los servicios básicos de la energía para la calefacción y la cocina es imprescindible. Eso fomenta la resiliencia de los pobres y personas vulnerables, reduciendo su exposición a ámbitos fríos y húmedos, causa de muertes, como lo demuestra la Comisión europea. La lucha contra la pobreza y la salud pasa también por la mejora de la intensidad energética en las viviendas.

Es evidente que la mejora de la eficiencia energética da lugar a un crecimiento económico sostenido. Pues, sería deseable que las regiones del Eixo Atlántico desarrollaran planes regionales para la mejora de la calidad de vida en las viviendas basadas en la eficiencia energética.

Hasta ahora el gas natural que llega a la terminal de Mugaridos (Ferrol) se gasifica para enviarlo en la red de distribución de gas natural. Es por lo que hace más de 30 años se ha desarrollado esta tecnología del gas natural líquido con la construcción de terminales. Todavía, el desarrollo de la utilización del gas natural líquido para el transporte (como lo vamos a ver en el próximo punto) enseña que se puede aprovechar también este gas líquido sin gasificarlo. ¿Porque gasificar el gas líquido si se puede transportar mucho más fácilmente

que el gas en forma gaseosa? El estado físico de la materia más fácil de utilizar no es ni el sólido, ni el gas, pues si la forma líquida. Por eso se está desarrollando en varios países de la Unión Europea la idea que se puede utilizar este gas líquido en plantas que están lejos de la red de gas natural; se llama “Small scale LNG” (GNL de pequeña extensión). Cómo se transporta el gasóleo o el GPL se puede transportar el GNL con camiones y a nuevos puntos de utilización de esta energía limpia y alternativa. Por lo tanto, recomendamos que se busquen sitios en el Eixo que utilicen combustible más contaminante que el gas natural y que estén lejos de la red de distribución del gas natural para que puedan disponer de este gas de forma líquida.

5. EL DESAFÍO DE LOS TRASPORTES

Con más del 40% de la demanda de energía final el sector de los transportes es el primero en consumo de energía en España y Portugal. La primera noción que hemos impartido en este documento era la definición de energía. Hemos visto que la energía es trabajo y entonces es la multiplicación de una fuerza (peso) por una distancia. Se deduce en modo neto e inequívoco que el desplazamiento de más peso en largos recorridos crea una fuerte demanda de energía.

Eso es un desafío enorme y asombroso para nuestra sociedad moderna. En particular en las regiones del Eixo, la integración de nuestras economías exige un movimiento de mercancías y de personas proporcional al nivel de desarrollo. Para que nuestras regiones progresen, se integren creando valor añadido compartido, es preciso admitir que aumentará la demanda de transporte. Es lo que ha ocurrido en la UE. Creando un mercado único entre todos los estados se ha animado la integración económica, la europeización de las PYME sin olvidar el fomento de la movilidad de los ciudadanos sea por motivo económico, de estudio (Erasmus) o de turismo. Eso ocurre y se reforzará entre las regiones del Eixo. Luchar contra eso sería oponerse al desarrollo sostenible de las regiones.



Figura 6. Camioneta para transportar GNL hacia pequeña utilización de gas natural



Otro asunto es la movilidad urbana y periurbana. Para profundizar este asunto tenemos que empezar con la constante de Marchetti y la conjetura de Zahavi. Esos dos investigadores han descubierto en los años 1990 que, desde el neolítico, pasando por la antigüedad greca, la romana y hasta la época moderna el tiempo medio empleado individualmente para los desplazamientos diarios relacionados con el trabajo o las compras, es aproximadamente de una hora. Dicen también que la distancia diaria recorrida se ha amplificado como consecuencia de medios de transportes más rápidos. Según ellos las estrategias habituales de desplazamiento para actividades diarias dependen más de un instinto natural que de consideraciones económicas.

La planificación urbana tiene que integrar esta realidad de nuestra naturaleza. Ir en contra será difícil y anti-pático. Por eso existen todos los modos de movilidad en los cascos urbanos. Quien puede andar anda, quien puede pedalear utiliza la bicicleta (y se nota un progreso impresionante de la bici eléctrica que se puede cargar muy fácilmente). Pero quien necesita el coche lo hará siempre si el tiempo de movida entra en el marco que ha descubierto Marchetti y Zahavi. Las medidas políticamente correctas están luchando en contra el coche; eso no es razonable porque la gente que lo utiliza en su grande mayoría es porque lo necesita. Quien vive donde pasan autobuses o otros medios de trasporte públicos evita de tomar el coche en particular si son recorridos regulares cada día. Personas que necesitan desplazarse de modo irregular por varios barrios de los cascos urbanos tomarán – como lo enseña la constante de Marchetti – un coche para limitar su traslado a una hora cerca.

Por todo eso parece más importante trabajar sobre la eficiencia energética del sector de los transportes y pasar cuando es posible a carburante alternativo. Por la eficiencia de los coches y camiones las empresas constructoras siguen haciendo progresos constantes. Su objetivo es llegar a un consumo de solamente dos litros de carburante por cien kilómetros.

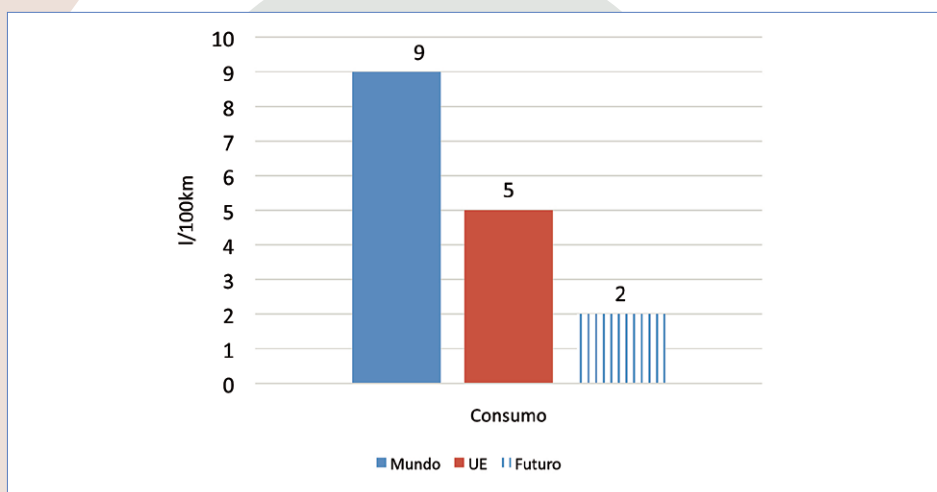


Figura 7. Consumo medio de los coches de turismo. Datos ACEA

Nos falta el tiempo y también no es apropiado entrar aquí en consideraciones sobre el impacto del diésel frente a la gasolina porque el debate es muy específico y necesita de un análisis bien detallado de la toma de posturas políticas.

El coche eléctrico aparece como una solución simpática. En mi opinión el coche eléctrico ya tiene todas las características para ser un vehículo de turismo interesante para los cascos urbanos. Pero...ay un problema enorme con el aprovechamiento de la electricidad. Antes de todo faltan estaciones de carga. Por eso la Directiva 2014/94/UE¹⁴, relativa a la implantación de una infraestructura para los combustibles alternativos - a veces llamada Directiva DAFI por sus siglas en inglés (Directive on the Deployment of Alternative Fuels Infrastructure) - constituye un paso fundamental para la adopción de soluciones alternativas a la hegemonía de los productos petrolíferos en el sector del transporte.

Esta directiva obliga a los Estados miembros a instalar “un número apropiado” de estaciones de carga para 2025. Esta vaga noción muestra que el compromiso político obtenido es una señal de que los legisladores no son ingeniosos ¿Quién pagará el desmembramiento de miles de kilómetros de aceras para instalarlas? ¿Quién pagará por el reemplazo de los cables eléctricos que cruzan nuestras calles para llevar la alta potencia de energía eléctrica necesaria? Especialmente en nuestros centros urbanos, basta con solo mirar hacia los aparcamientos para comprender que no hay suficientes espacios de estacionamiento privados para cargar vehículos. Este “número apropiado” de terminales es un gran desafío técnico y financiero.

Todavía, es más difícil. Lo que siempre limitará el despliegue del vehículo eléctrico es la generación de electricidad. El caso atípico de Noruega no debería engañarnos: allí, el 96% de la electricidad es renovable pero no es intermitente porque es gracias a la energía hidroeléctrica que el vehículo eléctrico es tan popular. Baratísima y abundante este país no tiene ninguna dificultad de aprovisionamiento de la electricidad. Por cierto, no es el caso de los países de la UE.

Hay 22,4 millones de automóviles de turismo en España que conducen un promedio de 15 803 km/año. Supongamos que el mundo político exige que en 2030 se electrifique el 10% del parque automovilístico. Con un consumo de 20 kWh/100 km alcanzaríamos un consumo de electricidad de 7,1 teravatios hora (TWh). Dado que España consume 281 TWh, la demanda adicional sería solo el 2.5% del consumo. Buenas noticias, así que no habría problema ...Excepto que en el sector de la electricidad no es suficiente hablar del consumo (teravatio/hora o megavatio/hora) porque también debemos tener en cuenta la potencia instalada (teravatio o megavatio). Una carga lenta en el garaje doméstico (para aquellos que tienen la oportunidad de tener uno) es de 5 kW, lo que lleva a requerir en España una capacidad instalada adicional de 11,2 GW... Podemos ver inmediatamente que esto no es posible. ¡Peor! Si necesitamos una carga rápida con 50 kW, llegamos a la increíble cifra de 112 GW, mientras que la potencia instalada en España es de 106 GW cuando todo funciona bien ...

¹⁴ Directiva 2014/94/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, 22 de octubre de 2014, relativa a la implantación de una infraestructura para los combustibles alternativos (DO L 307 de 28.10.2014, p. 1)



Un cálculo similar para Portugal que tiene 4,6 millones de coches que recorren 16 795 km/año daría una potencia instalada suplementaria necesaria de 2,3 GW en carga lenta y 23 GW en carga rápida teniendo en cuenta que Portugal posee hoy día una potencia instalada de 19,6 GW. Y eso es solo para un parque de vehículos eléctricos de 10% del parque actual. Por supuesto, se puede discutir el hecho de que una red inteligente podría gestionar para que los consumidores no lo hagan todos al mismo tiempo. Excepto que esta red inteligente no existe y no existirá por mucho tiempo.

El vehículo de turismo eléctrico es limpio en la ciudad, no contamina el aire. Contamina claramente la planta eléctrica que produce electricidad ya que solo una parte es de origen renovable como lo hemos visto en la primera parte. Y también contamina por la producción de la batería de litio sea durante la fase de minería para extraer este elemento y durante la fase de reciclaje de las baterías. Nos es posible en el ámbito de este documento profundizar estos asuntos. Aunque estos aspectos de contaminación sean importantes es mucho más grave el hecho que una carga rápida de 10% de los coches en un país significa doblar la potencia de todas las plantas eléctricas de este país. Afirmo que el coche eléctrico de masa no tiene futuro. Se quedará un nicho. Además, un nicho para ricos ya que los coches eléctricos son caros. ACEA ha publicado un documento que muestra que el número de coche eléctricos es cerca de cero para un PIL individual inferior a 18 000 € y solamente de 1,8% si el PIB es de más de 35 000 €. Además, un estudio en Bélgica demuestra que 77% de los coches eléctricos son comprados por empresas, 19% por leasing. Aparte algunas excepciones el ciudadano europeo no tiene recurso para comprar este tipo de coche.

Menos mal que existe una solución limpia, barata y directamente aplicable para introducir una solución alternativa: la utilización del gas natural.

La abundancia de gas natural en algunos países y su precio más bajo que el de los productos derivados del petróleo han llevado a impulsar su utilización en el sector del transporte, especialmente porque los automóviles con motor de gasolina (ciclo Otto) solo necesitan una pequeña adaptación para poder quemar el metano, que es el principal componente del gas natural. Según la Asociación Europea de Vehículos de Gas Natural (NGVA)¹⁵, que es la organización que promueve la utilización del gas como combustible en el sector del transporte, en 2013 había ya en el mundo 17,7 millones de vehículos que consumían gas natural, de los cuales la inmensa mayoría (16,3 millones) eran vehículos utilitarios ligeros que funcionaban principalmente con gas natural comprimido (GNC). Entre otros numerosos ejemplos, se encuentra el caso de Irán, que, por su falta de capacidad de refinado para producir combustible de automoción y debido a la imposibilidad de exportar su producción de gas, ha decidido utilizar este producto en el sector del transporte. Concretamente, el número de vehículos que funcionan en Irán con gas natural se eleva a 3,3 millones, lo que representa el 27 % de su parque automovilístico total. Junto con Irán, hay otros cinco países que cuentan con más de 1 millón de vehículos a gas: Pakistán (2,8 millones), Argentina (2,2 millones), Brasil (1,7 millones), China (1,6 millones) y la India (1,5 millones).

¹⁵ <http://www.ngvaeurope.eu/worldwide-ngv-statistics>

El caso de Pakistán es particularmente impresionante, dado que el número de vehículos que funcionan con gas natural representa cerca del 80 % de su parque automovilístico.

Esta evolución a nivel mundial es suficientemente significativa para demostrar que, en realidad, no hay nada que demostrar. Los hechos son incuestionables: la utilización del metano en los vehículos a GNC en el transporte está ya sobradamente ensayada.

Estados Unidos no estuvo interesado inicialmente en la utilización del gas natural en los transportes, y ello pese a que en otros numerosos países esa utilización era ya una realidad de peso en valor absoluto y/o en valor relativo. Las cosas, sin embargo, han cambiado gracias al gas de roca madre. Dado que la fractura hidráulica exige que se transporte agua en camiones cisterna, las empresas productoras de ese gas y las del sector petrolero que (como Haliburton) trabajan para ellas comprendieron las ventajas económicas de emplear para sus camiones el producto que ellas mismas producían, en lugar de tener que comprar gasóleo. Fueron ellas, por lo tanto, las primeras que convirtieron al gas natural sus flotas de camiones, abriendo así la puerta a una nueva aventura. Y es así como la utilización del gas natural en el transporte automóvil ha llegado a convertirse en una realidad también en Estados Unidos, una realidad ciertamente aún marginal, pero, ciertamente también, en plena expansión. Es concretamente en el transporte de mercancías en el que Estados Unidos inició la utilización de ese combustible alternativo. La sociedad de correo UPS invierte mucho en camiones y furgonetas que funcionan con gas natural líquido¹⁶. “Con más de 4 400 vehículos de gas natural y una red de estaciones de abastecimiento de combustible UPS demuestra la importancia de invertir en gas natural a nivel mundial para su flota y el mercado de combustibles alternativos.

En la UE El desarrollo de los vehículos a GNC está teniendo lugar principalmente en el sector de los servicios urbanos. Concretamente, son numerosas las ciudades en las que funcionan con gas los autobuses urbanos y los camiones de basura. Así, por ejemplo, la empresa de servicios urbanos Urbaser dispone de 444 camiones a GNC, de los cuales 241 en Madrid, 74 en Barcelona y 42 en París¹⁷. Gracias al dinamismo de los empresarios del transporte por carretera, España ha venido evolucionando desde 2008 con gran rapidez en el ámbito del GNL en los transportes pesados. El proceso, en efecto, no ha sido iniciado por la Administración central ni por las regionales —aunque ambas sean favorables a él— ni por organizaciones profesionales, sino espontáneamente por empresarios del sector privado del transporte de mercancías. Hay también líneas de autocares de largo recorrido que funcionan con GNL, y ello sin ningún tipo de apoyo público. El primer tren europeo de viajeros propulsado con GNL rueda por primera vez sobre vías asturianas¹⁸. Las pruebas con este tren que funciona con un combustible alternativo forman parte de un paquete de proyectos de la UE para impulsar el uso de energías limpias tanto en el transporte.

¹⁶ UPS, <https://pressroom.ups.com/pressroom/ContentDetailsViewer.page?ConceptType=PressReleases&id=1489579573572-162>

¹⁷ Santiago Solada, Urbaser, Comunicación fpersonal.

¹⁸ *La voz de galicia*, https://www.lavozdeg Galicia.es/noticia/amarina/2018/01/06/primer-tren-gas-natural-licuado-rueda-asturias/0003_201801X6C7991.htm



La UE en el marco de la Directiva DAFI ya mencionada¹⁹ obliga los estados miembro de instalar “un número adecuado de puntos de suministro” de gas natural comprimido (GNC) en zonas urbanas y suburbanas y en otras zonas densamente pobladas para el 2020 y un número adecuado de puntos a lo largo de la RTE-T de base de GNL para los vehículos pesados para el 2025. Eso es también previsto para los puertos marítimos para el 2025 como lo vamos a ver en seguida.

La Comisión europea emprendió en 2013 un proyecto de «Corredores azules» de GNL que se desarrollará hasta el año 2018. Su objetivo es demostrar que el sector del GNL en su conjunto es viable a nivel de la UE e iniciar a tal fin el desarrollo en la Unión de la red necesaria para el transporte de ese producto a larga distancia. El proyecto prevé la construcción de un parque de unos 100 vehículos pesados que, funcionando con GNL, cumplan las normas EURO VI, así como de 14 nuevas estaciones a lo largo de cuatro ejes que cubran la región del Atlántico, la del Mediterráneo, la del Sur-Norte y la del Oeste-Este. A tal fin, se ha creado un consorcio de 27 empresas del sector del gas y de la construcción de camiones, y a él se han añadido después otras 12 empresas dedicadas al transporte de mercancías. El proyecto, en el que carretera dispongan, como media, de una estación de repostaje de GNL cada 400 km. Algunas estaciones serán permanentes y otras móviles con el fin de poder determinar mejor los puntos ideales para su emplazamiento definitivo a lo largo de los «corredores azules»²⁰. Al momento de escribir los camiones de este proyecto europeo han recorrido 32,6 millones de km con 115 424 tanques y todo eso sin problemas.

Los camiones, autobuses y coches de turismo pueden funcionar si ningún problema en Europa con gas natural. Es solo una cuestión política, motivo por el cual se anima el Eixo a empujar esta solución inmediatamente disponible sin hacer investigaciones (como es el caso del hidrógeno). Además, el gas natural es limpio a tal punto que lo utilizemos en nuestras cocinas. Este combustible reducirá las emisiones de óxidos de nitrógeno, óxidos de azufre, monóxido de carbono y partículas; también disminuirá la contaminación acústica.

Y, además, las regiones del Eixo Atlántico siendo regiones marítimas pueden obtener una ventaja suplementar: el GNL se va a imponer a medio término como una solución indispensable para abandonar el combustible marítimo con alto tenor de azufre. La International Maritime Organisation (IMO) ha decidido por fin de tomar decisiones para evitar la contaminación terrible de este carburante barato pero muy contaminante²¹. Los puertos marítimos del Eixo podrían tomar medidas para obligar la utilización del gas natural en los buques que quieren entrar en sus puertos.

¹⁹ <http://lngbc.eu/>

²⁰ OMI, El límite mundial de contenido de azufre de 2020

²¹ <http://www.imo.org/es/MediaCentre/HotTopics/GHG/Documents/2020%20sulphur%20limit%20FAQ.pdf>

6. EDUCACIÓN Y TECNOLOGÍA

Terminamos este documento subrayando que el desafío de la energía necesitara en el medio y largo plazo nuevas tecnologías en particular para introducir la inteligencia artificial en el sector de la demanda de energía final. En mi libro *The changing world of energy and the geopolitical challenges* explico como las evoluciones de la tecnología de la producción de petróleo y gas natural han conseguido un cambio extraordinario de la geopolítica del mundo. La política energética está sometida a la realidad de la tecnología y no es al revés. Actuar para un desarrollo sostenible se hace antes de todo con tecnologías modernas.

Por ejemplo, el mundo digital será siempre más presente en nuestra vivienda, nuestras administración y servicios. Eso es una realidad ya en los coches y camiones, y lo será siempre más. Se puede concebir que todo eso permitirá un mejor control de nuestros consumos de energía final. Eso implica subsiguientes desarrollos de nuevas tecnologías.

Eso supone una educación de calidad que asegurara que los alumnos adquieran los conocimientos de física, química, biología y matemática indispensables para crear y promover estas nuevas tecnologías. No habrá desarrollo sostenible sin más conocimientos científicos.

Las regiones del Eixo tienen que hacer todos los esfuerzos para alabar la ciencia y tecnología. Eso es el camino crucial para aprovechar de una vida de calidad y limpia.

Thomas Babington Macaulay, historiador y político británico del siglo XIX ya en su tiempo dijo “Ninguno que esté bien informado de las edades pasadas, se mostrará dispuesto a tener un criterio malhumorado o pesimista de la presente”²². En el siglo XXI tenemos incomparablemente más demostraciones de todos los servicios y ganancias de la tecnología del pasado. ¿Por qué tener miedo para el futuro?

²² Samuele Furfari, furfari.wordpress.com



ODS 8 NA AXENDA 2030: TRABALLO E CRECEMENTO ECONÓMICO

Demetrio Fernández

*Dirección Territorial Inspección de Traballo
e Seguridade Social de Galiza*



O EMPREGO NA AXENDA URBANA

Partindo do obxectivo do plan de acción da axenda urbana do Eixo Atlántico, de constituirse nun documento orientativo para as autoridades públicas e a sociedade civil e ser un instrumento orientador na aplicación de políticas públicas, compre reflexionar sobre o emprego e o crecemento económico que se derivan tanto da axenda urbana como do seu plan de acción.

Temos unha realidade incerta nesta primeira parte do século XXI. O século XX supuxo a creba de ideoloxías, de imperios. Derrotou os maniqueísmos históricos e, se por algo se caracterizou o comezo do milenio, é porque o mundo voltouse máis complexo ca nunca e todo isto sumiu aos intelectuais, pensadores e demais cultivadores da reflexión na máis absoluta perplexidade, ata o punto de que se fose posible caracterizar a actitude do home activo intelectualmente de hoxe cun só adxectivo, o máis acertado, seguramente, sería o da perplexidade, perplexidade ante o moito que ocorre e a velocidade á que ocorre.

O filósofo francés Philippe Sollers dicía que **“sempre hai alguén nas sombras inventando algo novo”**. Non enxevamos a inxente tarefa que, nestes tempos convulsos, ten ese pensador solitario.

Por iso, é máis importante a tarefa de, polo menos tratar de describir parte desta realidade, algunhas das súas raíces históricas e trazar algunhas das súas tendencias máis previsibles.

A realidade á que nos enfrontamos abarca cinco grandes aspectos:

1. Os grandes cambios conceptuais que a crise económica e o devir das relacións laborais impuxeron en relación cos principios clásicos do Dereito do Traballo. Isto é, como responde o Dereito do Traballo actual ante a imparabile modificación da realidade social.
2. A relación entre crise económica, niveis de desenvolvemento dispares a nivel internacional e correntes migratorias, fenómeno de grande actualidade, debido ao proceso acelerado de cambio que se está a vivir en distintas partes do mundo.
3. O impacto que as novas tecnoloxías veñen impoñendo na estrutura e organización das empresas.
4. A importancia do “factor humano” na organización actual do mundo da empresa.
5. A concertación social como elemento crucial de presente e futuro.

Por non ser excesivamente longo, quería centrar tan só algún destes puntos. Comezando a análise do primeiro aspecto comentado, é dicir, a resposta que dá o Dereito do Traballo ante os cambios da realidade social, hai que sinalar que, xa desde os comezos da importante crise dos setenta, empézanse a poñer en cuestión dous principios clásicos do Dereito Laboral:

O de estabilidade no emprego, que supón unha estabilidade do traballador no vínculo xurídico que lle une á empresa.

O de permanencia nas condicións de desenvolvemento da actividade laboral.

Esta posta en cuestión, convértese en creba definitivamente coa crise do ano 2007.

Pero estes principios creban progresivamente porque, durante os dous últimos decenios, o traballo mesmo, a oportunidade de obter un emprego e de vivir del, pasa a ser o ben económico máis escaso, co que o traballador está disposto a empregarse no marco de meirandes niveis de precariedade laboral.

Avanzando un pouco máis nesta análise, podemos sinalar que unha serie de factores coadxuvantes viñeron a contribuír máis á alteración das formas tradicionais de contratación, así como á aparición doutras novas, fenómeno este xeralizado en todos os países que alcanzaron un nivel importante de desenvolvemento económico.

Entre estes factores destacan como máis relevantes:

O progreso tecnolóxico, cos seus inevitables consecuencias do aumento da produtividade, modificacións radicais na organización da produción e novos métodos na xestión dos recursos humanos. Logo falaremos deste tema con certo afondamento.

A expansión do sector servizos, que tradicionalmente era o que daba ocupación aos traballadores temporeiros e a tempo parcial.

A incorporación da muller ao traballo, que modificou a composición da poboación activa, orientándose este colectivo, en grande medida, cara ao traballo a tempo parcial.

A evolución mesma das aspiracións e necesidades dos traballadores.

Outro dos aspectos é o da importancia do “factor humano” na organización actual do mundo da empresa.

Porque realmente, sen dúbida, o máis característico das relacións laborais a comezo de século vén determinado como sinalaba JOHN NEISBITT, polo cambio do recurso estratéxico fundamental: “se o foi o capital financeiro na sociedade industrial, o será o capital humano na sociedade da información”; “O capital humano é o recurso estratéxico fundamental. Os beneficios non crecen se non “crecen” as persoas, é dicir, os empregados e os clientes: os seres humanos que destrúen ou fan eficaz unha empresa”.

Neste contexto, tres temas importantes contribúen ao cambio: Formación, información e participación.

Hoxe a formación non se orienta só a posibilitar a obtención dun emprego, papel tradicionalmente cumprido pola denominada formación regrada, senón tamén o seu mantemento. E así, pódese asegurar que os traballadores non cualificados son os primeiros candidatos ao paro; ao mesmo tempo que os parados non cualificados teñen maiores probabilidades de converterse en parados de longa duración. Isto é, a falta de formación produce desgraciados efectos de exclusión laboral e social.

Por todo isto, é evidente que a formación dos traballadores é, ao tempo, unha necesidade económica e unha esixencia social, que obriga aos sindicatos a revisar algúns dos seus postulados clásicos, basicamente en relación coa mobilidade funcional, e que obriga aos empresarios a considerar a formación como unha inversión e non como un custo.

Finalmente, o último aspecto ao que me quería referir, xa para rematar, é o da concertación social como clave para deseñar as políticas laborais.



Expoñía ao comezo a complexidade dos tempos que vivimos no plano político, ideolóxico e tamén no plano sociolaboral. A realidade actual aconsella abordar os problemas de forma participativa fora de posicións unívocas, algo especialmente importante se o referimos ás relacións laborais e que se teñen que desenvolver en procesos de concertación social.

Estes procesos son algo total e absolutamente necesario se se pretende reformar e modernizar o mercado de traballo. Non hai reforma posible se, polo menos, non media un intento serio de acordo cos protagonistas das relacións laborais, como son os axentes sociais.

A característica básica de todo proceso de concertación é a de ceder parte do poder decisorio do goberno ás regras negociais e o pacto con organizacións sindicais e empresariais.

Trátase de corresponsabilizar na resolución dos grandes problemas a quen van ser artífices da súa aplicación con éxito. En todo caso, hai que partir dun presuposto previo da confianza recíproca entre os tres piares da concertación social, así como un compromiso e unha implicación de todos os intervinentes no proceso.

¿Cales son as principais vantaxes que se derivan deste proceso? Por unha banda a corresponsabilización á que acabo de aludir, unida á garantía de aplicación con éxito das medidas que se acordan.

Por outra, a apertura dun proceso destas características conleva transmutar crispación e diferenzas por diálogo e achegas comúns de quen teñen intereses naturalmente contrapostos.

¿Que obxectivos se deben pretender con este proceso? Crecemento do emprego, estabilidade no emprego, redución da sinistralidade, mellora de tecidos produtivos, máis infraestrutura e máis benestar e cohesión social.

Esta política de concertación non debe ser algo conxuntural, senón que tanto por dinámica de traballo, como polo estilo que crea debe definir a forma de facer política en materia sociolaboral dos propios anos e creo certamente dos próximos lustros.

Entendo que todos estes aspectos, se contemplan e deben ser tidos en conta no plan estatéxico da axenda urbana, incidindo en varios aspectos claves como o aproveitamento do potencial da universidade e dos centros de investigación como factor de desenvolvemento e a promoción da innovación que axude a reducir a proporción de xente moza que non está empregada, non cursa estudos nin recibe capacitación. O mesmo se pode dicir das previsións de programas de formación de parados de longa duración e de sectores en risco de exclusión social ou da potenciación das industrias culturais coma un cluster xerador de emprego.

Finalmente a creación do consello económico e social eurexional debería de estar chamado a xogar un papel esencial na conformación o traballo a crear na eurexión. Un traballo decente, estable, con dereitos, cunha retribución axeitada ao esforzo desenvolvido, debe ser a orientación dos poderes públicos na xeración de condicións para un crecemento económico sostido e sostible e para a creación do emprego que precisamos.



ODS 9 Y 11 EN LA AGENDA 2030:
INDUSTRIA, INNOVACIÓN E INFRAESTRUCTURAS.
CIDADES E COMUNIDADES SUSTENTÁVEIS

Miguel Rodríguez Bugarín

Catedrático del Área de Ingeniería e Infraestructura de los Transportes

Universidade da Coruña



HACIA UN NUEVO TERRITORIO EN LA EURORREGIÓN: EL PAPEL DEL SISTEMA DE TRANSPORTES

1. LA RELACIÓN ENTRE TRANSPORTE Y TERRITORIO

Es común señalar la influencia que las infraestructuras de transporte tienen sobre la organización o el progreso económico de un territorio. A título de ejemplo, se suele mencionar que uno de los factores clave que hicieron posible el desarrollo del Imperio Romano y su persistencia en el tiempo fue, junto con el Derecho Romano y el latín como lengua común, el sistema de comunicaciones terrestres (vías romanas) y marítimas.

El estudio de esta relación se inició en el siglo XIX con la teoría de la renta de localización de von Thünen (1820), sobre la distribución de los usos agrícolas del suelo, al que siguieron, por mencionar algunos, los trabajos de Weber sobre los costes de transporte (1909), la teoría del lugar central desarrollada por Walter Christaller en su tesis doctoral (1933) y la teoría económica espacial de A. Lösch (1938). Tras la Segunda Guerra Mundial, en pleno esfuerzo de reconstrucción de Europa, se trató de analizar la relación entre el transporte (y, en particular, sus infraestructuras) y el desarrollo regional. Es precisamente en los años 60 y 70 del pasado siglo donde toma forma la idea de que las infraestructuras de transporte son vehículos del desarrollo económico. Así lo refleja el Prof. Izquierdo de Bartolomé (1992):

«Hace treinta años más o menos, había una gran confianza, sobre todo política, aunque también científica, en la capacidad generadora de las infraestructuras en relación con el desarrollo económico y los efectos estructurales. Para expresar el estado de opinión de la época, sirve como fiel reflejo la frase que en 1970 pronunció el diputado por Nancy, Pierre Weber: “une liaison autoroutière est un gage de développement” (una autopista es una garantía de desarrollo).»

Los estudios que se han llevado a cabo desde entonces han puesto de manifiesto que los efectos sobre el territorio aparecen a largo plazo, y durante dicho periodo surgen numerosos fenómenos, elementos adicionales, factores, etc., que dificultan la identificación de una relación causa-efecto entre la construcción de infraestructuras de transporte y el desarrollo territorial. No obstante, es preciso señalar que si no existen infraestructuras adecuadas, el desarrollo regional no se produce. Las infraestructuras serían así una condición necesaria pero no suficiente para el desarrollo regional, y la cuestión pasa a ser entonces cuál es el grado de equipamiento en infraestructuras y servicios de transporte necesario para no obstaculizar el desarrollo económico y social.

Teniendo en cuenta esta premisa, parece razonable que en la agenda urbana del Eixo Atlántico se definan actuaciones sobre el sistema de transportes, desde la doble óptica de infraestructuras y servicios, toda vez que se espera de éste que sea «un instrumento de desarrollo regional», que permita a las ciudades de Galicia y el Norte de Portugal «liderar el crecimiento inteligente, sostenible e integrador del futuro próximo, potenciando las plusvalías que representa el marco eurorregional de cooperación entre las administraciones públicas locales.»

2. PRINCIPIOS DE INTERVENCIÓN DESDE LA POLÍTICA SECTORIAL DE TRANSPORTE

Siguiendo a Aparicio (2010), pueden señalarse los siguientes principios que deben guiar el diseño de una política de transportes en relación con el territorio:

2.1. Principio de cohesión social y territorial

Aunque los primeros modelos de análisis territorial partieran de la hipótesis simplificadora de que los recursos se distribuyen sobre el territorio de forma homogénea, resulta evidente que ello no es así en la realidad. Como los servicios y, por extensión, las oportunidades se dispersan sobre el territorio, el acceso de la población a los mismos se realiza a través del transporte, de tal forma que la carencia de unos adecuados servicios de transporte puede tener como consecuencia una fractura social. Por ejemplo, frente a las posibilidades de movilidad que ofrece el vehículo privado, el mantenimiento de una adecuada oferta de transporte público (horarios, destinos, tarifas, etc.), en entornos rurales, con una población envejecida y de menor renta que tiene dificultades para acceder al vehículo privado, resulta clave para evitar su marginación y fijar población en el rural (Rodríguez Bugarín, Novales Ordax y Orro Arcay 2014).

Este aspecto resulta clave si se tiene en cuenta que, como señalan Carlo di Grandi y José Palma Andrés en la Agenda Urbana del Eixo Atlántico (pág. 17):

«La Euroregión Galicia – Norte de Portugal comprende una red de ciudades de dimensión y morfología funcional muy diversificada, desde ciudades que constituyen espacios metropolitanos hasta ciudades medias y pequeñas. Estas ciudades están integradas en territorios también distintos, desde las áreas de elevada densidad en el litoral (relativamente bien comunicadas por carretera aunque con algunos estrangulamientos que es preciso eliminar) hasta los territorios de menor densidad en el interior (donde se desarrollan posibles ejes horizontales de contacto de las ciudades del Eixo Atlántico con las grandes rutas de comunicación con Europa).»

2.2. Principio de proporcionalidad ante la heterogeneidad del territorio

El principio de cohesión social y territorial no puede conllevar la extensión de todas las infraestructuras y servicios de transporte a todo el territorio, en un mal entendido ejercicio de equidad. Diversos argumentos justifican que el sistema de transporte se adapte a las circunstancias de que se presentan en cada ámbito territorial concreto. Entre ellos, cabe señalar:

- La necesidad de adaptar las características de la oferta a la demanda de movilidad existente (tipo de vehículos, frecuencias, tiempos de viaje, etc.).
- Los posibles conflictos entre el sistema de transporte y otros recursos (uso del suelo, deterioro del paisaje, afección a zonas de especial interés medioambiental, etc.).
- El empleo eficiente de los fondos públicos.



2.3. Principio de jerarquía del sistema de transportes

El desarrollo del sistema de transporte en varios niveles (jerarquización) es la respuesta a la necesidad de alcanzar una buena accesibilidad al territorio (capilaridad) mediante infraestructuras y servicios de capacidades adecuadas a la demanda (no sólo por el coste que de ellos se deriva, sino para evitar los impactos negativos asociados a la gran capacidad que se producirían sobre el territorio).

Las redes de transporte jerarquizadas permiten incrementar la población beneficiada como consecuencia de mejoras significativas en los tramos de mayor capacidad, cuyos beneficios llegan indirectamente a un conjunto mayor de población a través de las infraestructuras y servicios de menor jerarquía.

2.4. Principio de accesibilidad universal eficiente

Como acertadamente señala Aparicio (2010), «en la relación entre territorio y transporte, los conceptos de eficiencia y equidad tienden a contraponerse». En efecto, las decisiones en materia de transportes basadas exclusivamente en la eficiencia pueden conducir a diferencias enormes entre zonas en la oferta de transportes, que redundan negativamente en la cohesión social y territorial. Por el contrario, aplicar las mismas soluciones a todo el territorio conduciría a soluciones ineficientes, ya sea en las zonas de mayor demanda por una falta de capacidad de las infraestructuras o los servicios de transporte, o bien en las de menor demanda por una oferta caracterizada por un exceso de capacidad.

Es por lo tanto necesario buscar una solución de compromiso que mantenga un cierto equilibrio entre ambos conceptos, intentando establecer qué accesibilidad se considera adecuada en cada caso, tanto desde el punto de vista de la congestión como de la disponibilidad de servicios y oportunidades.

2.5. Principio de sostenibilidad

Desde el punto de vista del desarrollo sostenible, el transporte plantea una serie de efectos a tener en cuenta:

- Efectos sobre la calidad del medio ambiente: emisiones de efecto invernadero, ruido, afecciones a la calidad del aire o aguas, etc.
- Efectos sobre el entorno físico: ocupación de suelo, afección al paisaje, a los espacios naturales, etc.

Debe además recordarse que desde la óptica del desarrollo sostenible, entendido como aquel «que satisface las necesidades de la generación presente, sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras de satisfacer sus propias necesidades», según lo expresado en el Informe Brundtland (1987), las consecuencias de las actuaciones en materia de transportes deben analizarse con un marco temporal amplio, ya que pueden afectar a varias generaciones. En efecto, así como la construcción de una cierta infraestructura puede tener efectos positivos sobre las generaciones posteriores al ofrecer una mayor accesibilidad que, junto con otras medidas, potencie el desarrollo de ciertas actividades productivas, también puede conllevar efectos negativos, por ejemplo al estimular un crecimiento del tráfico que agrave su impacto sobre la calidad de vida tanto de la generación presente como de las futuras.

3. LA COHESIÓN TERRITORIAL EN LA AGENDA URBANA DEL EIXO ATLÁNTICO

Como ya se ha señalado, la Agenda Urbana del Eixo Atlántico parte de considerar la Euroregión Galicia-Norte de Portugal como una red de ciudades de dimensión y morfología funcional muy diversificada, integradas en territorios también distintos, con áreas de elevada densidad en el litoral y otros de menor densidad en el interior.

Como ya se comentó, en plena consonancia con el concepto de cohesión territorial de la Unión Europea (Fernández Tabales, y otros 2009), se trata de superar esta heterogeneidad, tanto interna como hacia el resto de la Unión Europea, para:

- Articular y comunicar las distintas partes del territorio, rompiendo la tendencia hacia la polarización y desigualdad entre territorios.
- Favorecer la igualdad de oportunidades para alcanzar el desarrollo de la persona en todas las partes de un territorio, mediante el acceso equitativo a servicios y equipamientos (equidad espacial).
- Promover la identificación de la comunidad que puebla un territorio con un proyecto territorial común (identidad) partiendo del respeto a la diversidad y a las particularidades.

El concepto de cohesión territorial también está en el fundamento de la Perspectiva Europea de Ordenación Territorial (1999). En ella se establecen los siguientes objetivos políticos:

1. El desarrollo de un sistema urbano policéntrico equilibrado y el fortalecimiento de la colaboración entre áreas urbanas y rurales, con el fin de crear una nueva relación urbano-rural.
2. La promoción de conceptos de transporte y comunicaciones integrados, que apoyen el desarrollo policéntrico del territorio de la Unión Europea, para que se produzca un progreso gradual hacia la paridad de acceso a las infraestructuras y al conocimiento.
3. Una gestión racional del patrimonio natural y cultural, que ayude a conservar las identidades regionales y la diversidad cultural ante la globalización.

Por todo ello, puede afirmarse que el contenido del Plan de Acción de la Agenda Urbana del Eixo Atlántico, en lo que concierne a la prioridad estratégica “Impulsar la cohesión territorial y responder al reto demográfico”, sigue de forma coherente los principios de cohesión territorial formulados en los últimos años por la Unión Europea.

4. EL SISTEMA DE TRANSPORTES EN LA AGENDA URBANA DEL EIXO ATLÁNTICO

Para la consecución de este nuevo territorio, en la Agenda Urbana del Eixo Atlántico se proponen tres escenarios de actuación simultánea:

- **Escala eurorregional.** En esta escala se considera la red policéntrica que configuran las ciudades de la Euroregión, junto con la integración de este sistema en espacios o redes más amplios.



- **Escala intermedia.** En ella se considera la relación entre las ciudades medianas y pequeñas y el territorio restante.
- **Escala urbana.** La tercera es la escala de proximidad, de la gestión urbana de cada ciudad.

En estos tres ámbitos es preciso contemplar dos tipos de flujos de transporte, tanto de personas como de mercancías:

- Su movilidad interior.
- Su movilidad externa, normalmente de conexión con otros sistemas o redes.

Por lo que se refiere al transporte de viajeros, en la Euroregión se han organizado servicios de transporte público de ámbito regional y urbano. En general, dicha oferta de transporte tiene un carácter territorial (o urbano, o comarcal o regional) y su gestión se realiza atendiendo exclusivamente a dicho carácter territorial. La competencia administrativa de estos servicios corresponde a ayuntamientos, gobiernos regionales o al propio Estado, en función del ámbito territorial sobre el que se prestan.

Con independencia de que se siga progresando en la incorporación de tecnologías a los sistemas de transporte público que los hagan más sostenibles medioambientalmente (contemplada en el objetivo específico “Apuesta por un modelo de ciudades ecológicas, con modelos de movilidad de bajos niveles de emisión de gases de efecto invernadero, reduciendo el ruido y el volumen del tráfico rodado”, dentro de la Prioridad estratégica I: “Construir la ciudad del futuro”, del Plan de Acción de la Agenda Urbana del Eixo Atlántico), parece que en el objetivo de cohesión de la Euroregión Galicia – Norte de Portugal se puede avanzar hacia una integración de la oferta de transporte público.

5. HACIA UNA OFERTA DE TRANSPORTE PÚBLICO INTEGRADA PARA LA EURORREGIÓN

Como se ha comentado, el sistema de transportes es un elemento clave tanto para contribuir al desarrollo de un territorio policéntrico como es el de la Euroregión, como para evitar la desigualdad, bien con otros territorios o bien dentro de la misma Euroregión, entre zonas. Por lo que se refiere a la oferta de transporte público, en las últimas décadas se ha puesto de manifiesto la necesidad de integrar las diferentes redes de servicios, al objeto de que el ciudadano perciba un único servicio de transporte público (*mobility as a service*). Dicha integración se traduce en aspectos como los siguientes:

Integración física. Es preciso lograr la integración de todas las etapas de un viaje para que el usuario las perciba como un único viaje. Sin embargo, el transbordo es percibido negativamente. Por esta razón, la integración física debe aproximarse al ideal de lograr una movilidad sin rupturas (*seamless mobility*). La integración física puede darse a diversos niveles:

- La organización de paradas comunes a varias líneas, con coordinación de horarios.
- Considerar las estaciones de autobuses como puntos de concentración y transbordo entre líneas.

- Establecimiento de estaciones intermodales, cuando el intercambio se produce entre varios medios de transporte.

Integración de horarios. Los horarios se diseñan para facilitar los intercambios entre modos y líneas, de tal forma que en un transbordo entre dos servicios de transporte, éstos se conectan con fiabilidad y con tiempos de espera relativamente reducidos.

Integración tarifaria. Con independencia del operador, debe establecerse un sistema tarifario común y, a ser posible, válido para los distintos servicios y modos, aunque correspondan a operadores diferentes, de tal forma que no sea preciso comprar un nuevo billete para cada tramo de un viaje (es lo que popularmente se conoce como billete único). Pueden establecerse mecanismos de compensación entre operadores o emitirse tarjetas de transporte válidas para todos los modos.

Integración de la información. La información sobre la oferta de transporte se ofrece al ciudadano de forma conjunta, independiente del modo de transporte que la realice en cada etapa. De esta forma, no es preciso preguntar en un lugar diferente para obtener información acerca de cada etapa de un viaje, sino que ésta se ofrece de forma conjunta, integrando la correspondiente a cada tramo de forma transparente para el potencial usuario.

Integración administrativa. De forma ideal, tanto la planificación de las infraestructuras (y, en particular, la integración de estas políticas con la planificación de los usos del suelo), como la de los servicios, así como su diseño y coordinación requieren la integración de las estructuras legales, administrativas y de gobierno existentes en un único ente encargado de estas funciones. Sin embargo, la realidad suele ser muy compleja: normalmente cada modo de transporte tiene sus gestores propios. Además, dentro de cada modo, la gestión de los servicios y la de las infraestructuras sobre las que operan corresponde a entes diferentes. Existen gestores estatales (ministerios, Renfe Operadora, Comboios de Portugal, etc.), regionales (Xunta de Galicia), locales (ayuntamientos o cámaras), públicos o privados (empresas de transporte público por carretera, taxis). Esta complejidad no sólo hace que sea muy difícil conseguir la integración administrativa, sino que sin ésta es muy difícil avanzar decididamente en los otros ámbitos de integración antes expuestos.

De esta forma, aunque ya la Comisión Europea (1995) se refirió a esta deseable integración, numerosos especialistas han puesto de manifiesto las dificultades que se producen en cada caso concreto (Schöller-Schwedes 2010), hasta el punto de cuestionar la factibilidad de dicha integración (Potter 2010). Este objetivo aún presenta una dificultad mayor en la Euroregión Galicia – Norte de Portugal, debido a la presencia de diferentes actores y estructuras administrativas a ambos lados de la frontera, debido a la existencia de dos Estados. No obstante, como señala Carlo de Grandi, es precisamente este tipo de territorios los que tienen un mayor potencial no explotado, vinculados al valor añadido generado al superar estas barreras históricas en términos de

- a. incremento de eficacia, a través de una movilidad mejorada,
- b. y de eficiencia, bien a través de una mayor interacción y cooperación entre ciudades, bien vinculada a economías de escala asociadas a la prestación de ciertos servicios desde uno de los nodos de la red a un mercado más amplio (por ejemplo, centros tecnológicos, logísticos, aeropuertos, etc.).



Por estas razones, y por encima de las dificultades que ello conlleve, si se quiere avanzar en la cohesión social y territorial en la Eurorregión, es preciso dar pasos en la integración de los servicios de transporte público que, por otra parte, al ser más atractivos, permitirán atraer más viajeros y resultar así una alternativa competitiva con el transporte en vehículo privado.

Para ello, no es preciso plantear la creación de una autoridad regional de transportes, objetivo sin duda demasiado ambicioso y muy probablemente condenado al fracaso. Se pueden dar pasos, a través de convenios entre administraciones, de tal forma que en ellos se establezcan los cauces para desarrollar aquellas actuaciones que puedan resultar más beneficiosas para los potenciales usuarios de los servicios de transporte. Entre ellas, cabe señalar:

- Integración de la información. Numerosos expertos han destacado la importancia de integrar la información sobre la oferta de transporte público (Kenyon y Lyons 2003) (Grotenhuis, Wiegmans y Rietveld 2007), al objeto de que los usuarios conozcan dicha oferta y la perciban como una única y coordinada. La información ofrecida debe comprender los servicios previstos, su disponibilidad, información en tiempo real de su desarrollo, precio, etc. Las posibilidades que ofrecen las TICs permitirían ofrecerla con una inversión moderada de recursos.
- Integración de los billetes de los transportes públicos de la Eurorregión, que podría evolucionar hacia el desarrollo de una tarjeta de transportes (o medio equivalente de pago) para toda la Eurorregión. La Xunta de Galicia ha desarrollado la tarjeta TMG (Transporte Metropolitano de Galicia), que tiene vocación de extenderse a toda Galicia. También en este ámbito la tecnología permite desarrollar un medio de pago (tarjeta, teléfono móvil con conexión NFC,...) que sea reconocida por los principales sistemas de transporte público de la Eurorregión.

Esta medida está incorporada como la 3.2.4. en el Plan de Acción de la Agenda Urbana del Eixo Atlántico dentro de la Prioridad Estratégica III: “Impulsar la cohesión territorial y responder al reto demográfico”, dentro de la línea de intervención “Cohesión territorial y movilidad”, en la que se contempla como objetivo específico “Promover la aprobación de planes de movilidad eurorregional sostenible, apostando por transportes colectivos y por la articulación con las redes de equipamientos y servicios existentes”.

- Actuaciones que faciliten la implantación de servicios de transporte público fronterizos. Como ejemplo, la Eurorregión cuenta con 4 eurociudades: Chaves – Verín, Tui – Valença do Minho, Monçao – Salvaterra do Miño y Tomiño - Vila Nova da Cerveira. Cuando se plantea establecer un servicio de transporte público de carácter urbano, al desarrollarse en el territorio de dos países, pasa a ser considerado un servicio internacional, cuya competencia corresponde al Ministerio de Fomento. Este hecho complica su diseño, autorización y gestión, ya que se trata de un ámbito demasiado local para ser abordado por el Ministerio. El establecimiento de algún tipo de mecanismo administrativo que permita transferir o delegar esta competencia para estos casos facilitaría la puesta en marcha de estos servicios, contribuyendo a que las eurociudades progresen y crezcan. Esta medida se encuadraría dentro del objetivo “consolidar la transfrontericidad”, expresada en la Agenda Urbana del Eixo Atlántico.

Todo ello constituye ideas para llevar a cabo dentro de la prioridad estratégica III del Plan de Acción de la Agenda Urbana del Eixo Atlántico, “Impulsar la cohesión territorial y responder al reto demográfico”, la medida 3.2.2. “Red de transportes públicos de la Euroregión, favoreciendo la intermodalidad y flexibilidad¹ de horarios”.

6. LA PREOCUPACIÓN POR EL TRANSPORTE RURAL

En las últimas décadas se viene produciendo un significativo descenso de la demanda de movilidad basada en transporte público en los entornos rurales. Entre las causas que originan este proceso pueden destacarse el progresivo despoblamiento de dichas áreas, así como el acceso, cada vez más fácil, a la propiedad de un automóvil, potenciando el uso del vehículo particular en los desplazamientos. Esta situación se ve agravada frecuentemente por la falta de adecuación de la oferta de transporte público a las circunstancias en que se desarrolla el transporte rural.

De esta forma, con frecuencia, el número de expediciones de servicios de transporte público en zonas rurales ha ido cayendo en los últimos años, justificándose en un desequilibrio del régimen económico del contrato en el marco del cual se presta. Pero esta medida provoca la entrada en un círculo vicioso de estos servicios de transporte público: menos expediciones hacen que el servicio sea menos útil y atractivo para los potenciales usuarios, que progresivamente dejan de utilizarlo; con menos usuarios se vuelve a entrar en un desequilibrio de ingresos y gastos, por lo que se vuelve a solicitar una reducción mayor de servicios,... y de esta forma, muchos servicios acaban por desaparecer.

Una parte de los usuarios que dejan de utilizar estos servicios buscan otras alternativas para cubrir sus necesidades de movilidad: o adquieren un coche, o se ponen de acuerdo con un vecino que lo tenga, o reducen su movilidad utilizando, cuando necesitan desplazarse, servicios de taxi.

El problema es que una buena parte de la población que habita en el ámbito rural tiene una edad y un nivel de renta que, con frecuencia, les impide tener un coche o contratar un servicio de taxi. Por ello, el descenso de la accesibilidad en los entornos rurales como consecuencia de esta progresiva desaparición de servicios de transporte público, los condena a una progresiva marginalidad, potenciando su despoblamiento y el envejecimiento de la población.

Es precisamente la fragilidad que caracteriza el asentamiento de la población en el ámbito rural, junto con la capacidad para hacer posible su desarrollo (Štastná y Vaishar 2017), las que obligan a prestar una especial atención al transporte que se desarrolla en dicho ámbito, ya que constituye un factor clave para consolidar la integración social y territorial de estos entornos. Como se menciona en la Agenda Urbana del Eixo Atlántico

¹ Desde el sistema de transportes, sería más apropiado emplear el término “coordinación de horarios” que “flexibilidad de horarios”. Otra cosa sería al hablar de evitar los problemas derivados de la congestión del tráfico en hora punta, donde sí parece oportuno hablar de “flexibilidad de horarios”, aplicado en este caso a los horarios laborales o comerciales.



«la accesibilidad y la conectividad son los principios de base sobre los que debe ser construido el espacio poli-céntrico, “homogeneizando” el territorio tanto desde el punto de vista de su posicionamiento frente al exterior como de la atenuación de las asimetrías internas».

Existen diversas soluciones para organizar una oferta de servicios de transporte público en entornos rurales, en los que se parte de unas premisas comunes (jerarquización de la red, adaptación de la capacidad de los vehículos y de los horarios de prestación de servicios a la demanda, etc.) con el objetivo de desarrollar una esencial prestación de servicios lo más eficiente posible (Rodríguez Bugarín, Novales Ordax y Orro Arcay 2014). La adaptación de los vehículos a las condiciones de baja demanda, características del transporte rural, conduce a la toma en consideración de vehículos automóviles en la prestación de dichos servicios. Además de la posibilidad de desarrollar un billete pre-pago para taxis (medida 3.2.6. del Plan de Acción de la Agenda Urbana del Eixo Atlántico), los servicios de taxi pueden extenderse, por ejemplo, a servicios de transporte público regular, a demanda o de uso especial, tal y como se recoge en la ley 4/2013, de 30 de mayo, de transporte público de personas en vehículos de turismo de Galicia.

Deben además señalarse las experiencias positivas de transporte compartido (transporte regular y escolar) llevadas a cabo por la Xunta de Galicia, y los servicios a demanda implantados en diversos países de Europa (Delgado Urrecho y Martínez Fernández 2016) (Davidson, y otros 2014). Precisamente este tipo de servicios son los que se plantean en la prioridad estratégica III. “Impulsar la cohesión territorial y responder al reto demográfico”, como medida 3.2.5. en el citado Plan de Acción.

7. EL TRANSPORTE DE MERCANCÍAS EN LA EURORREGIÓN

Como se ha puesto de manifiesto, el progreso económico y social de la Eurorregión está ligado, entre otros factores, a la existencia de una red de servicios de transporte que sea capaz de satisfacer las demandas de movilidad de los ciudadanos y de introducir sus productos en las grandes cadenas de distribución comercial global.

En efecto, en el marco de un mercado cada vez más globalizado, los productos de la Eurorregión deben competir con los de otras regiones y los importados en términos de disponibilidad, oportunidad, calidad, precio y a menudo en servicios postventa. A igual calidad de los productos, en un mundo donde la homogeneización de los precios tiende a acentuarse por la caída de las barreras arancelarias y la dinámica de las tecnologías de la información, la logística es fundamental para llegar al mercado en el momento oportuno y a precios competitivos.

Como es sabido, bajo el término de logística se contemplan aquellas prácticas asociadas a la cadena de suministro de un producto, que planifica, implementa y controla su transporte eficiente y su almacenamiento, así como la información relacionada con este flujo, desde el punto de origen al punto de destino, con el propósito de satisfacer los requisitos del cliente. Para lograr este transporte, con frecuencia deben utilizarse más de dos modos de transporte (lo que se conoce como transporte multimodal). Para facilitar el cambio de modo, la mercancía puede transportarse en un único recipiente (contenedor, caja móvil, etc.), constituyendo la base del transporte intermodal de mercancías.

De esta forma, se trata de utilizar modos de transporte de baja capacidad pero muy accesibles en los extremos de esta cadena de transporte (por ejemplo, el transporte por carretera) combinados con modos de alta capacidad y un coste por tonelada-km muy bajo (como, por ejemplo, el transporte marítimo o el ferroviario). En este planteamiento tiene especial interés no sólo las características de las infraestructuras y servicios que constituyen cada eslabón de la cadena, sino también el nudo en el que se articula la unión entre sucesivos eslabones, es decir, donde se produce el intercambio modal: la plataforma logística, es decir, un área directamente conectada con las redes de transporte, que incluye al menos una terminal de mercancías y que permite llevar a cabo todas las actividades relacionadas con el transporte, la logística y la distribución de mercancías, por parte de diversos operadores sobre una base comercial (UNECE/ECMT/EC 2001).

La planificación pública, que tiene su más alta expresión en la realizada a escala europea por la inclusión de estas infraestructuras logísticas en la Red Transeuropea de Transporte (RTE-T) contemplada en el Reglamento UE 1315/2013 (Parlamento Europeo, 2013), debe garantizar los siguientes elementos al objeto de promover un funcionamiento eficaz y eficiente de estos nodos:

- Integración con la planificación de infraestructuras de transporte, al objeto de garantizar la conexión de la plataforma logística con la red de transportes (carreteras, ferrocarriles, puertos, aeropuertos).
- Integración con la planificación de usos del suelo, para garantizar la disponibilidad de una extensión de terreno adecuada.
- Integración de la plataforma en una red adecuada de centros capaces de desarrollar sinergias entre sí.

En este contexto, es preciso recordar que la Euroregión Galicia – Norte de Portugal se caracteriza por una alta densidad de puertos. Por otra parte, la Euroregión está conectada mediante el Corredor Atlántico con el resto de Europa (actualmente, a través de Aveiro – Salamanca; no obstante, la Comisión ya ha propuesto incorporar la línea ferroviaria que une Monforte de Lemos con Venta de Baños en dicho corredor). Por lo tanto, la accesibilidad marítima y la conectividad juegan un importante papel en la zona, que podría potenciarse mediante el establecimiento de plataformas logísticas. Téngase en cuenta que, hasta el momento, no se han desarrollado grandes plataformas logísticas en la Euroregión y los puertos suelen disponer de una superficie terrestre limitada debido a la morfología de la costa y al desarrollo urbano.

Por ello, parece oportuno que la Agenda Urbana del Eixo Atlántico proponga la creación de «plataformas integradas de transporte y logística, con un sistema intermodal de movilidad a escala regional e internacional». La concepción de dichas plataformas debe estar ligada a los puertos, de tal forma que su puesta en valor se produzca « a través de puertos multifuncionales competitivos, y su conexión con el hinterland a través de plataformas logísticas eficientes».

En esta estrategia, el transporte ferroviario de mercancías está llamado a jugar un importante papel, especialmente en la conexión exterior de la Euroregión. Teniendo en cuenta que dicha relación se realizará a través de tramos del Corredor Atlántico pertenecientes a la red básica (*core network*) de la red TEN-T, deberán adaptarse para satisfacer los siguientes requisitos expresados en el Reglamento UE 1315/2013:



1. Electrificación total de la línea ferroviaria y, en la medida en que sea necesario para el funcionamiento de los trenes eléctricos, de los apartaderos;
2. Como mínimo 22,5 t de carga por eje, 100 km/h de velocidad de línea y la posibilidad de que en ellas circulen trenes de 740 m de longitud;
3. La implantación íntegra del ERTMS.
4. Un ancho de vía nominal para las nuevas líneas ferroviarias: 1435 mm, excepto en los casos en que la nueva línea sea una extensión de una red con un ancho de vía distinto y esté separada de las líneas ferroviarias principales de la Unión.

Todo ello se inscribe plenamente con el objetivo 3.4. del Plan de Acción de la Agenda Urbana del Eixo Atlántico, que busca “promover una red eurorregional de plataformas de transporte y de logística, integrando el transporte ferroviario de mercancías”.

8. COORDINACIÓN CON LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO PARA LA AGENDA 2030

El 25 de septiembre de 2015, la Asamblea General de la ONU adoptó la que se conoce como Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Tal y como se señala en dicha resolución de la Asamblea General de la ONU, se trata de un plan de acción *«en favor de las personas, el planeta y la prosperidad. También tiene por objeto fortalecer la paz universal dentro de un concepto más amplio de la libertad. Reconocemos que la erradicación de la pobreza en todas sus formas y dimensiones, incluida la pobreza extrema, es el mayor desafío a que se enfrenta el mundo y constituye un requisito indispensable para el desarrollo sostenible»* (2015).

La Agenda plantea 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), con 169 metas de carácter integrado e indivisible que abarcan las esferas económica, social y ambiental. La Agenda 2030 implica un compromiso común y universal para llevar a efecto estos objetivos. Por esta razón, parece razonable que el Plan de Acción de la Agenda Urbana del Eixo Atlántico sea coherente y esté coordinada con los ODS expresados en la Agenda 2030.

En materia de transportes, cabe reseñar que dentro del objetivo de desarrollo sostenible 11 “Ciudades y comunidades sostenibles”, se contempla “Proporcionar acceso a sistemas de transporte seguros, asequibles, accesibles y sostenibles y mejorar la seguridad vial”. Dicha meta está directamente vinculada con dos objetivos específicos del Plan de Acción del Eixo Atlántico:

- En la línea de intervención “Diseño urbano inteligente, inclusivo y ecológico”, el objetivo 1.2 “Apuesta por un modelo de ciudades ecológicas, **con modelos de movilidad de bajos niveles de emisión de gases de efecto invernadero, reduciendo el ruido y el volumen del tráfico rodado** y la artificialización del suelo mediante la naturalización del ambiente urbano para asegurar un ciclo hidrológico más eficaz, estimulando la creación de microclimas con mejor calidad del agua, del aire y del ambiente en general, combatiendo la emergencia de islas de calor urbano”.

- En la línea de intervención “Cohesión territorial y movilidad”, el objetivo 3.2 **“Promover la aprobación de planes de movilidad eurorregional sostenible, apostando por transportes colectivos y por la articulación con las redes de equipamientos y servicios existentes.”**

No obstante, el sistema de transportes también se encuentra en otras medidas de la Agenda 2030. Por ejemplo:

- Objetivo 3. Salud y bienestar. Meta: Reducir a la mitad el número de muertes y lesiones por accidentes de tráfico. Puesto que el desarrollo de sistemas de transporte público atractivos y eficientes reducen la circulación de vehículos privados, indirectamente la mejora de los sistemas de transporte público redundan en una mejora de la seguridad vial, al haber menos coches en circulación. Por lo tanto, este objetivo está relacionado con la prioridad estratégica III “Impulsar la cohesión territorial y responder al reto demográfico”, dentro del objetivo “Promover la aprobación de planes de movilidad eurorregional sostenible, apostando por transportes colectivos y por la articulación con las redes de equipamientos y servicios existentes”.
- De nuevo, dentro del objetivo 3. Salud y bienestar, se presenta la meta: Reducir el número de muertes y enfermedades producidas por productos químicos, contaminación del aire, agua y suelo. Puesto que el sistema de transporte origina contaminación, el desarrollo de sistemas de transporte público sostenibles, atractivos y eficientes permiten:
 - o Reducir la emisión de contaminantes a la atmósfera.
 - o Reducir el número de vehículos en circulación, con la consiguiente reducción de emisiones a la atmósfera.

Con ello, se reduciría también el impacto de dichas emisiones sobre la salud. Por todo ello, esta meta es coherente también con la prioridad estratégica III “Impulsar la cohesión territorial y responder al reto demográfico”, dentro del objetivo “Promover la aprobación de planes de movilidad eurorregional sostenible, apostando por transportes colectivos y por la articulación con las redes de equipamientos y servicios existentes”.

- Objetivo 13. Acción por el clima. Meta: Incorporar medidas relativas al cambio climático en las políticas, estrategias y planes nacionales. Puesto que el sistema de transporte origina alrededor de una quinta parte de las emisiones de CO2 mundiales (uno de los gases de efecto invernadero), las actuaciones encaminadas a la descarbonización de este sistema redundan en dicho objetivo, que está incluido en la prioridad estratégica III “Impulsar la cohesión territorial y responder al reto demográfico”, dentro del objetivo “Promover la aprobación de planes de movilidad eurorregional sostenible, apostando por transportes colectivos y por la articulación con las redes de equipamientos y servicios existentes”.

9. BIBLIOGRAFÍA

Aparicio, Ángel. «Transformaciones territoriales y transporte.» En *Teoría y práctica para una ordenación racional del territorio*, de Luis Galiana y Julio Vinuesa, 181-202. Madrid: Síntesis, 2010.

Comisión Europea. «Paper T114. Thermie Programme. Good Practices for Better Mobility in European Cities.» 1995.



Commission of the European Communities. *Green Paper on Territorial Cohesion. Turning territorial diversity into strength*. Brussels, 2008.

Davidson, Lisa, Marcus Enoch, Tim Ryley, Mohammed Quddus, y Chao Wang. «A survey of Demand Responsive Transport in Great Britain.» *Transport Policy* 31 (Enero 2014): 47-54.

Delgado Urrecho, José María, y Luis Carlos Martínez Fernández. «El transporte a la demanda como sistema de movilidad alternativo en áreas rurales de baja densidad demográfica: el caso de Castilla y León.» *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, nº 72 (2016): 195-220.

European Commission. *European Spatial Development Perspective. Towards a more competitive and sustainable Europe of diverse regions*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 1999.

Fernández Tabales, Alfonso, Belén Pedregal Mateos, Juan Carlos Rodríguez Mateos, María Fernanda Pita López, y Florencio Zoido Naranjo. «El concepto de cohesión territorial.» *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, nº 50 (2009): 157-172.

Grotenhuis, Jan-Willem, Bart W. Wiegmans, y Piet Rietveld. «The desired quality of integrated multimodal travel information in public transport: Customer needs for time and effort savings.» *Transport Policy*, 2007: 27-38.

Izquierdo de Bartolomé, Rafael. «El transporte y la dinámica regional.» *Curso de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente*. Madrid: FUNDICOT – Universidad Politécnica de Valencia, 1992.

Kenyon, Susan, y Glenn Lyons. «The value of integrated multimodal traveller information and its potential contribution to modal change.» *Transportation Research Part F*, 2003: 1-21.

Parlamento Europeo. «Reglamento (UE) nº 1315/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de diciembre de 2013 sobre las orientaciones de la Unión para el desarrollo de la Red Transeuropea de Transporte, y por el que se deroga la Decisión nº 661/2010/UE.» *Diario Oficial de la Unión Europea* 348 (2013): 1-128.

Potter, Stephen. «Transport integration - an impossible dream?» *Universities' Transport Studies Group UK Annual Conference 2010*. Plymouth, 2010.

Rodríguez Bugarín, Miguel, Margarita Novales Ordax, y Alfonso Orro Arcay. «Transporte público de viajeros en zonas rurales.» *XI Congreso de Ingeniería del Transporte*. Santander: Universidad de Cantabria, 2014.

Schöller-Schwedes, liver. «The failure of integrated transport policy in Germany: a historical perspective.» *Journal of Transport Geography* 18, nº 1 (2010): 85-96.

Ščastná, Milada, y Antonín Vaishar. «The relationship between public transport and the progressive development of rural areas.» *Land Use Policy* 67 (2017): 107-114.

UNECE/ECMT/EC. *Terminology on combined transport*. New York: United Nations, 2001.

World Commission on Environment and Development. *Our Common Future*. New York: Oxford University Press, 1987.



ODS 11 EN LA AGENDA 2030: CIDADES E COMUNIDADES SUSTENTÁVEIS

Paulo Ramalho

Vereador da Economia e das Relações Internacionais

da Câmara Municipal da Maia



CIDADES E COMUNIDADES SUSTENTÁVEIS. A AGENDA 2030 DAS NAÇÕES UNIDAS E A AGENDA URBANA DO EIXO ATLANTICO

1. INTRODUÇÃO

A Agenda 2030 do Desenvolvimento Sustentável, aprovada pelas Nações Unidas em 25 de Setembro de 2015, contou com o acordo da totalidade dos seus 193 Estados-membros. Ou seja, contou com o acolhimento e compromisso de Governos de distintas geografias, assentes em diferentes legitimidades políticas e provenientes das mais diversas ideologias e culturas.

Todavia, a Agenda 2030 não possui carácter juridicamente vinculativo, pelo que constitui-se na prática, apenas como um conjunto de princípios e orientações que devem ser implementados pelos diversos países, quer a nível local, quer nacional, quer ainda no plano internacional, para que sejam concretizados até 2030 os denominados “ODS-Objectivos do Desenvolvimento Sustentável” e alcançadas as suas Metas.

Sendo que não se trata de uma Agenda construída apenas para os países menos desenvolvidos ou em desenvolvimento, mas dirigida a todos os países sem excepção.

Acresce ainda, que a concretização dos 17 Objectivos da Agenda 2030 (e das suas 169 metas) deverá ser assumida através de uma acção conjunta que integre a participação de diferentes níveis de governo e de todos os actores do território, desde as escolas e universidades, às empresas, ao movimento associativo, bem como da própria sociedade civil.

Daí que seja de aplaudir a iniciativa do “Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular” de alinhar a sua Agenda Urbana para a Euro-Região Galiza/Norte de Portugal com os Objectivos de Desenvolvimento Sustentável inscritos na Agenda 2030 das Nações Unidas.

Recordando que a Agenda Urbana do Eixo Atlântico pretende ser acima de tudo, um instrumento de desenvolvimento regional para fazer das cidades da Galiza e do Norte de Portugal “o espaço nuclear de crescimento inteligente, sustentável e integrador”, dentro de um quadro estratégico geral europeu e de uma vontade de cooperação entre as diversas administrações públicas locais. Alimentada também, por uma reflexão conjunta que envolva a participação de todos os actores do território.

E a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas tem por missão principal elevar o desenvolvimento de todo o planeta e melhorar a qualidade de vida de todas as pessoas, num contexto de protecção do meio ambiente.

Ou seja, com a ambição de não deixar ninguém para trás, esta nova Agenda, dirigida a todo o mundo, pretende integrar as três dimensões do desenvolvimento sustentável: a económica, a social e a ambiental.

2. O OBJECTIVO 11 DA AGENDA 2030: CIDADES E COMUNIDADES SUSTENTÁVEIS

Entre os Objectivos da Agenda 2030 das Nações Unidas, encontra-se o número 11: "Tornar as cidades e os povoamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis".

Este Objectivo, por sua vez, comporta 10 Metas:

11.1- Até 2030, garantir o acesso de todos à habitação segura, adequada, e a preço acessível, e aos serviços básicos, e melhorar as condições nos bairros de lata;

11.2- Até 2030, proporcionar o acesso a sistemas de transporte seguros, acessíveis, sustentáveis e a preço acessível para todos, melhorando a segurança rodoviária através da expansão da rede de transportes públicos, com especial atenção para as necessidades das pessoas em situação de vulnerabilidade, mulheres, crianças, pessoas com deficiência e idosos;

11.3- Até 2030, aumentar a urbanização inclusiva e sustentável, e as capacidades para o planeamento e gestão de assentamentos humanos participativos, integrados e sustentáveis, em todos os países;

11.4 -Fortalecer esforços para proteger e salvaguardar o património cultural e natural do mundo;

11.5- Até 2030, reduzir significativamente o número de mortes e o número de pessoas afectadas por catástrofes e diminuir substancialmente as perdas económicas directas causadas por essa via no produto interno bruto global, incluindo as catástrofes relacionadas com a água, focando-se sobretudo na protecção dos pobres e das pessoas em situações de vulnerabilidade;

11.6- Até 2030, reduzir o impacto ambiental negativo per capita nas cidades, inclusive prestando especial atenção à qualidade do ar, gestão de resíduos municipais e outros;

11.7- Até 2030, proporcionar o acesso universal a espaços públicos seguros, inclusivos, acessíveis e verdes, particularmente para as mulheres e crianças, pessoas idosas e pessoas com deficiências;

11.a) Apoiar relações económicas, sociais e ambientais positivas entre áreas urbanas, periurbanas e rurais, reforçando o planeamento nacional e regional de desenvolvimento;

11.b) Até 2020, aumentar substancialmente o número de cidades e assentamentos humanos que adoptaram e implementaram políticas e planos integrados para a inclusão, a eficiência de recursos, mitigação e adaptação às mudanças climáticas, resiliência a desastres; e desenvolver e implementar, de acordo com o Enquadramento para a Redução do Risco de Desastres de Sendai 2015-2030, a gestão holística do risco de desastres, a todos os níveis;

11.c) Apoiar os países menos desenvolvidos, inclusive por meio de assistência técnica e financeira, nas construções sustentáveis e resilientes, utilizando materiais locais.

As primeiras sete metas são denominadas de "metas de resultado" e as últimas três, "metas de processo".

É evidente que a Agenda 2030 das Nações Unidas foi construída a partir de uma perspectiva global do mundo.



E essa visão diz-nos que metade da população mundial vive actualmente nas cidades e que se espera que em 2030 esse número suba para 60%; que as cidades ocupam apenas 3% da superfície do nosso planeta, mas usam 60 a 80% do consumo de energia e são responsáveis por cerca de 75% das emissões de carbono; e que nesta altura, 800 milhões de pessoas vivem em bairros de lata.

A migração de pessoas do mundo rural em direcção às grandes cidades, na procura da concretização do sonho de uma vida melhor, vai continuar a aumentar, designadamente nas regiões mais pobres do sudeste Asiático e da África subsariana, onde a população continuará a crescer ao contrário do que acontece aqui na Europa.

Há quem admita mesmo que, por semana, cerca de três milhões de pessoas em todo o mundo, mudam-se para as cidades. E que a Lagos, na Nigéria, vão chegar em média por hora, 85 novos habitantes nos próximos anos...

As cidades com mais de 10 milhões de habitantes, denominadas de “mega-cidades” vão continuar a receber novos residentes. De tal forma que estudos recentes das Nações Unidas sugerem que em 2030 teremos cerca de 40 mega-cidades, quando hoje temos apenas 29.

A concentração da população em grandes cidades está a exercer fortes pressões sobre as fontes de água potável, na gestão dos resíduos, no consumo de energia, na habitação, na mobilidade e transportes, na saúde pública, na qualidade do ar, trazendo consigo grandes problemas, que não são apenas de ordem infraestrutural. Pois aliado a tudo isto, vêm os fenómenos de exclusão, a pobreza, a violência e a insegurança.

Acresce ainda, que relativamente às grandes metrópoles, a poluição é mesmo uma das maiores ameaças à saúde, podendo colocar inclusive limitações ao normal desenvolvimento de actividades ao ar livre. Havendo quem adiante que poderá também provocar problemas a nível de subidas de temperatura.

Refira-se, em contrapartida, que também há que defenda, que a alta densidade das grandes urbes pode gerar ganhos de eficácia e de inovação tecnológica, permitindo ainda uma melhor racionalização e aproveitamento dos recursos, com ganhos claros, designadamente a nível do consumo de energia...

Um outro grande desafio a vencer é, obviamente, o do acesso a habitação condigna e adequada.

Será necessário construir e reabilitar milhões de casas até 2030 para acomodar os novos moradores que se mudam anualmente para o mundo urbano, a preços acessíveis, de forma a que não continue a aumentar (e pelo contrário, diminua...) o número de bairros de lata e casas abarracadas que se observam hoje, designadamente na periferia das grandes cidades.

A este propósito, e articulando com possíveis respostas para a inclusão social, tenha-se em consideração a discussão sobre a importância da “concepção e desenho dos bairros de habitação,” como então já ensaiou Liu Thai Ker, arquitecto que revolucionou a urbanização de Singapura a partir dos anos 60, através de um programa governamental de construção de “casas populares”, e que possibilitou habitação a 1,3 milhões de pessoas das zonas rurais e bairros de lata. “A nossa cidade não tem guetos de pobres nem áreas nobres”, referiu o arquitecto nascido em 1938 na Malásia ao jornal brasileiro “Globo”. “Em cada um desses novos bairros temos pessoas que eram invasoras, pessoas que eram muito pobres, profissionais liberais e jovens empresários”, acrescentou ainda.

A esta “mistura de cidadãos de diferentes origens sociais e económicas num mesmo bairro”, o programa de realojamento em casas populares concebido por Liu Thai Ker acrescentou ainda o conceito de “cidades compactas, onde emprego, serviços públicos, entretenimento e habitação estão integrados na mesma zona”.

Mas esta é, como supra referimos, a visão global da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, definida pelas Nações Unidas em 2015, que o Eixo Atlântico não deixará de prestar, como é óbvio, o devido olhar e os seus inputs para os pretendidos resultados, enquanto entidade que assume e reafirma a importância dos contributos locais para os desafios globais.

Com efeito, as cidades e os aglomerados urbanos da Euro-Região Galiza/Norte de Portugal não têm a dimensão nem a densidade populacional, nem sequer os problemas das cidades que mais preocupam a visão global da Agenda 2030 das Nações Unidas.

Desde logo, a população global desta Euro-Região, nos tempos de hoje, andará simplesmente na ordem dos 6,4 milhões de habitantes, sendo que o município mais populoso da Galiza é Vigo, com apenas 292.000 residentes e o município com mais população do Norte de Portugal é Vila Nova de Gaia com 302.000 habitantes.

O que não significa, que os princípios e orientações decorrentes do Objectivo 11 da “Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável” (Cidades e Comunidades Sustentáveis) e as suas Metas, não tenham também, com as devidas adaptações, oportunidade e espaço de aplicação no território da Euro-Região Galiza/Norte de Portugal. E tanto têm, que o Eixo Atlântico não o ignorou na construção da sua Agenda Urbana, designadamente no seu Plano de Acção.

É uma evidência que os diversos municípios das regiões da Galiza e do Norte de Portugal são muito distintos entre si, e não só a nível do número de habitantes ou da densidade populacional. Maior densidade nas cidades do litoral, maior dispersão nos aglomerados urbanos do interior...Mas também diferentes no que concerne às suas texturas económicas, sociais e culturais, bem como aos compromissos do ordenamento do território, do edificado e da mobilidade que a história foi consolidando. A idade dos aglomerados urbanos e a forma como foram crescendo promoveu naturalmente realidades diferenciadas. E ser do interior ou do litoral não é exactamente a mesma coisa.

Todavia, e apesar de todas as diferenças, os municípios da Euro-Região Galiza/Norte de Portugal, enfrentam hoje problemas e desafios que são comuns, e mesmo que aqui e acolá com especificidades próprias, devem ser integrados num esforço colectivo de desenvolvimento regional, que não pode ignorar a importância da sustentabilidade económica, social e ambiental.

Segundo a OCDE, “as cidades espelham o grande desafio dos nossos dias: continuar a crescer economicamente proporcionando maior progresso social, garantindo, simultaneamente, uma redução da poluição e uma utilização sustentável dos recursos naturais. A resposta a estes desafios será determinante na agenda do Desenvolvimento Sustentável. Mais de metade da população mundial vive hoje em centros urbanos, valor que deverá chegar aos 60% até 2030 e 70% em 2050” (in Environmental Outlook to 2050).



3. A AGENDA URBANA DO EIXO ATLÂNTICO E A SUSTENTABILIDADE INTEGRAL

A Agenda Urbana do Eixo Atlântico não pretende, obviamente, impor soluções para as cidades do território da Euro-Região Galiza/Norte de Portugal, nem sequer para os municípios seus associados, mas não deixa de constituir um instrumento de reflexão e mesmo de propostas de solução, a ter em conta não só nas opções de gestão diária, como de construção futura deste território, pelas autoridades públicas regionais e locais competentes.

Sendo que se é verdade, que existem caminhos que podem e devem ser definidos exclusivamente pelas próprias cidades e pelas suas administrações, outros existem que exigem, por questões de dimensão ou implicação, ser discutidos e construídos a partir de um plano mais alargado e abrangente, e até no âmbito de uma rede.

Sou aliás daqueles que entende, designadamente em matérias de planeamento e gestão do território, que o valor do trabalho em rede é frequentemente superior à soma das suas partes, individualmente consideradas. Mais ainda, quando se tratam de territórios com características e problemas muito diferenciados, mas que também enfrentam desafios comuns, como são claramente os da Galiza e do Norte de Portugal.

E a propósito, é importante que se perceba que o caminho da promoção da coesão territorial é um desafio que não visa acrescentar valor apenas aos municípios mais desfavorecidos, mas a toda a região globalmente considerada, o que implica necessariamente a disponibilidade efectiva para a afirmação de uma relação de cooperação e de complementaridade territorial, onde todos os municípios, todas as autoridades locais têm um papel a desempenhar.

Seguindo este princípio, impõe-se naturalmente uma nova visão, uma nova relação entre o litoral e o interior, e designadamente entre o espaço urbano e o mundo rural.

É fundamental que não se olvide a importância do agricultor, o grande ator do espaço rural. Não só pelo contributo que oferece à soberania alimentar, mas também pelo serviço que presta à conservação e manutenção da paisagem do mundo rural, que por sua vez, é um valor seguro e um instrumento muitas vezes decisivo nas estratégias mais ambiciosas de promoção do turismo e de atratividade do território.

A Agenda Urbana que está em construção no Eixo Atlântico assenta em cinco Eixos:

- Sistema urbano organizado: o novo território;
- A cidade competitiva: crescimento e emprego;
- Cidade ecológica: o desafio da sustentabilidade;
- Cidade integradora e participativa: a nova sociedade;
- Municípios eficientes: a nova administração local.

Não me vou pronunciar de forma individual ou detalhada sobre cada um destes Eixos e das ideias que transportam. Mas é importante esta referência para se perceber como a Agenda Urbana do Eixo Atlântico incorpora na sua matriz a ideia da “sustentabilidade integral”, ou seja, a sustentabilidade na sua dimensão económica, social e ambiental, assumindo um conjunto de ideias, preocupações e ambições que navegam num paralelo de proximidade ao da Agenda 2030 das Nações Unidas.

É que o mundo mudou. A globalização e a revolução digital tornaram tudo mais próximo, mais veloz e interdependente. Mas também mais competitivo.

Na verdade, no essencial, os nossos problemas e anseios não são muito diferentes dos do outro lado do planeta, mesmo que com as suas especificidades, em razão da cultura, da realidade económica e geográfica. Até o conceito de felicidade mudou. Hoje a ideia de bem-estar, de qualidade de vida, são ambições máximas de um muito maior número de pessoas. Inclusive mudou o próprio conceito de família, que incorpora cada vez mais, um menor número de elementos, e até novas formas de organização.

O próprio conceito de cidadania mudou. Hoje o cidadão é um sujeito a quem se exige mais. Não é apenas o simples destinatário das políticas, que tem o direito de votar. O cidadão tem agora o poder-dever de influenciar e participar na construção das políticas de que é também destinatário. E não lhe faltam instrumentos, veja-se as redes sociais...

A volatilidade é uma característica dos tempos actuais. Os ciclos económicos são cada vez mais curtos e incertos. E em contrapartida, os ciclos tecnológicos e de inovação ultrapassam frequentemente as nossas previsões mais optimistas. Aquilo que julgávamos que ia acontecer apenas daqui a cinco anos, pode ser realidade já daqui a cinco meses.

Daí que a gestão das cidades, que são os espaços onde preferencialmente vivem, e viverão cada vez mais as pessoas, e que ao fim e ao resto têm que acomodar todas estas mudanças, exigem hoje uma abordagem diferente, mais dinâmica, mas também mais flexível, transversal e competente, no sentido de responder de forma célere e eficaz aos desafios que todos os dias enfrentam, bem como àqueles que mais tarde ou mais cedo, seguramente vão surgir amanhã.

Sendo que apesar da volatilidade e incerteza que caracterizam os nossos tempos, o sucesso dessas respostas vai estar cada vez mais dependente da qualidade do planeamento que formos capazes de oferecer aos nossos territórios. Planeamento estratégico e integrado, em que os simples instrumentos de ordenamento do território devem ser hoje também instrumentos de afirmação de caminhos de desenvolvimento económico e social, sem prejuízo do devido respaldo a soluções de mobilidade, de consumo energético e de protecção do meio ambiente. Tudo construído em diálogo e concertação com todos os actores do território, num compromisso de co-responsabilidade e cumplicidade colaborativa entre as autoridades públicas e a sociedade civil e suas organizações sociais e económicas. Sem prejuízo, naturalmente, do respeito pelo princípio da transparência e da fronteira do papel de cada um.

Neste sentido, o cidadão não só é parte da cidade, como se identifica naturalmente com ela. E como a construção da cidade é um processo inacabado, caberá obviamente às autoridades públicas encontrar ainda soluções para uma nova forma de “governança”, mais próxima, participada e inclusiva, onde os cidadãos não sejam meros destinatários, que estou certo, as novas ferramentas digitais não deixarão de sugerir e oferecer.

A globalização trouxe novos desafios e oportunidades às cidades, mas também novos problemas, que a recente crise económica evidenciou.



Hoje a competição entre as cidades não se faz apenas no plano regional e nacional, mas também na esfera internacional. Veja-se as estratégias de promoção dos territórios e das suas potencialidades, e designadamente o esforço pela captação de investimentos empresariais. Ninguém prescinde já do “Marketing territorial”.

Sendo que também aqui há espaço para a cooperação e para a partilha. Recordo o trabalho em rede que muitos municípios da Euro-Região Galiza/Norte de Portugal têm desenvolvido no âmbito da valorização e promoção dos “Caminhos de Santiago”. Um trabalho de inegável sucesso, com verdadeiro impacto cultural e económico nos seus territórios.

É uma evidência que a capacidade de gerar e oferecer emprego é hoje um factor importante de atractividade dos territórios, e em particular das cidades. E que tal só é possível com investimentos empresariais. Mas é importante que os responsáveis municipais percebam que não devem estar apenas focados na captação de grandes investimentos, que estão sempre de alguma forma dependentes das conjunturas internacionais. Daí que políticas de valorização dos recursos endógenos, do conhecimento, da inovação e da criatividade são hoje absolutamente necessárias. E parece-me cada vez mais importante a afirmação de uma relação de cooperação entre as autoridades municipais, a universidade e o tecido empresarial.

Uma cidade que aposte forte no conhecimento e na formação qualificada está mais apta a enfrentar os desafios da inovação e a beneficiar das oportunidades que oferece a indústria tecnológica.

Refira-se ainda que a inclusão não se faz apenas pela afirmação de políticas de solidariedade e de acção social dirigidas aos cidadãos mais desfavorecidos. É preciso mais ambição, e procurar verdadeiras soluções de integração e elevação social. E aqui, a economia, o sistema de educação e a própria arquitectura da cidade têm um papel fundamental a desempenhar. A cidade tem que ser capaz de se afirmar como uma verdadeira comunidade, num esforço colectivo de procurar oferecer oportunidades semelhantes aos seus habitantes, mas em que o mérito e a responsabilidade não podem ser ignorados. Por outro lado, a nível da habitação é importante parar (e aprender...) com os erros do passado, não continuando a alimentar a separação entre os “bairros bons” e os “grandes bairros sociais”, como se dois mundos completamente distintos se tratassem. Não se pretende uma cidade sem vida e de costas voltadas para as pessoas. As novas tendências de reabilitação urbana deixam-nos confiantes.

Uma última palavra sobre a questão ambiental. A subida da temperatura, as alterações climáticas, o aumento da desertificação e a crescente diminuição de água potável no planeta, trouxeram um novo olhar e uma nova consciência mundial para as questões de protecção do meio ambiente. De tal forma que em Dezembro de 2015, em Paris, e sob a égide das Nações Unidas, a comunidade internacional assumiu o compromisso de promover uma redução drástica da emissão de gases causadores de efeito estufa e da utilização de combustíveis fósseis.

E a própria União Europeia definiu mesmo metas, impondo aos seus Estados-membros, designadamente uma redução em 40% da emissão de gases de estufa e o aumento de 27% no consumo de energias renováveis até 2030, para além da implementação de políticas de eficiência energética.

Daí que as cidades de hoje não podem deixar de ter em atenção esta nova realidade, não só a nível do planeamento, mas também na sua gestão ordinária, o que necessariamente se irá reflectir nas suas políticas de consumo de energia, nos sistemas de aquecimento e arrefecimento dos edifícios e equipamentos públicos, na própria estratégia de iluminação pública e na sua política de transportes, em privilegio obvio dos denominados “modos suaves”.

E não esqueçamos a necessidade das cidades promoverem políticas mais ambiciosas de gestão e tratamento de resíduos urbanos, que hoje têm aliás valor para a própria economia, entrando de forma clara na denominada “economia circular”.

Sendo que foi a própria União Europeia quem definiu o objectivo para 2030, dos municípios reciclarem 65% dos resíduos produzidos no seu território. E nesta matéria, é essencial que a montante, as autoridades locais promovam uma estratégia eficaz de separação e recolha dos resíduos, que só será possível com um forte envolvimento da população, mas também dos serviços municipais de planeamento e urbanismo.

Ainda a nível da gestão e tratamento dos resíduos urbanos, esta é uma realidade que pode e deve merecer a cooperação e partilha de responsabilidades entre municípios.

Recordo a propósito o sucesso da “Lipor- Serviço Intermunicipalizado de Gestão de Resíduos do Grande Porto”, entidade do Norte de Portugal, que é a responsável pela gestão, valorização e tratamento dos resíduos urbanos produzidos pelos municípios de Espinho, Gondomar, Maia, Matosinhos, Porto, Póvoa de Varzim, Valongo e Vila do Conde. Cinco dos quais, membros do Eixo Atlântico.

A Lipor recebe nas suas instalações os resíduos produzidos pelos municípios seus associados, pagando estes apenas o tratamento dos resíduos indiferenciados. Os demais, designadamente papel, cartão, plástico e vidro são colocados novamente na cadeia de valor, pelo que não representam custo para os municípios. Sendo que a Lipor, a partir dos resíduos que recebe, ainda consegue transformá-los em fertilizantes orgânicos, bem como em energia eléctrica, que naturalmente vende, produtos que representam uma importante fonte de receita para a empresa.

E é óbvio, que nenhum destes municípios teria, com recursos próprios, a capacidade devida de construir por si só, um sistema com este grau de eficiência e eficácia, de gestão e tratamento de resíduos urbanos. Pelo que este é claramente um excelente exemplo de associação intermunicipal no espaço da nossa Euro-Região, onde todos ficam a ganhar.

Na minha modesta opinião, um modelo a seguir, inclusive para outras realidades.



ODS 13 Y 14 NA AGENDA 2030:
AÇÃO CONTRA A MUDANÇA GLOBAL DO CLIMA.
VIDA NA ÁUGA

Luis Ramos

Escola de Ciências e Tecnologia

Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro

Ricardo Bento

Escola de Ciências e Tecnologia

Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro

Emilio Fernández Suárez

Catedrático de Ecología

Universidade de Vigo



O PLANEAMENTO SUSTENTÁVEL DOS TERRITÓRIOS DISPERSOS DE BAIXA DENSIDADE: O CASO DA EURO-REGIÃO GALIZA-NORTE DE PORTUGAL

1. INTRODUÇÃO: DA INSUSTENTABILIDADE DO PADRÃO DE POVOAMENTO DISPERSO

Uma das alterações mais drásticas que o nosso planeta tem registado nas últimas décadas é, provavelmente, a transformação intensa do território associado à produção de bens e serviços requeridos por uma população humana que aumenta os seus efetivos de forma exponencial. Nesse sentido, estimou-se que cerca de 80% da superfície terrestre foi modificada pelos seres humanos (Vince, 2011). Estas modificações consistiram, no essencial, na alteração do solo natural em solo de características seminaturais destinado à agricultura e à exploração florestal.

A artificialização crescente dos solos naturais e seminaturais, diretamente associada ao número cada vez maior de seres humanos que habitam o planeta e que resulta da expansão das cidades e das infraestruturas (Jiang y O'Neill, 2015), exerce um impacto significativo sobre a biodiversidade e as reservas de carbono (Seto et al. 2012). Estima-se que a superfície terrestre ocupada por áreas urbanas era 0.51 % em 2001 (Schneider et al., 2009). Apesar da sua reduzida extensão, nestas áreas ocorrem aproximadamente 25% dos intercâmbios de carbono (Churkina, 2016).

O impacto do processo de artificialização na sustentabilidade territorial não está apenas relacionado com a magnitude da transformação antropogénica da paisagem natural, mas também com o padrão espacial pelo qual esse processo ocorre. O aumento das áreas artificializadas descontínuas é geralmente causado pela disseminação de manchas urbanas não planeadas nos subúrbios desenvolvidos ao longo das estradas principais, um padrão de artificialização que provoca efeitos ambientais e económicos como degradação, fragmentação e perda de habitat (Council, 2010), ocupação de áreas anteriormente ocupadas pela agricultura e florestas (Caetano et al., 2009), alto consumo de energia nos setores residencial, comercial e de transportes (EEA, 2010) ou custos elevados para fornecimento e gestão de serviços públicos (Silva e Clarke, 2002), entre outros.

No contexto europeu, o tecido urbano descontínuo é a classe de uso do solo artificial mais importante e dinâmica. Os resultados derivados do projeto Corine Land Cover correspondentes aos anos 1990 e 2006 mostram que essa classe representava 70% da superfície artificial total dos solos artificiais europeus, com um aumento de 6% de 1990 a 2006. Este processo e as dinâmicas de urbanização estão associados ao consumo exponencial de recursos naturais (incluindo solos produtivos agrícolas e florestais, energia, materiais, etc.) e à produção de resíduos e a emissões de gases com efeito de estufa, com um impacto muito significativo no ambiente e na sustentabilidade do planeta.

No entanto, o povoamento disperso não provoca efeitos negativos em si mesmo. Estes efeitos decorrem, em geral, da inadequada replicação de condições e soluções desenhadas para âmbitos compactos, aos modelos e territórios dispersos.

O planeamento territorial pode ter um papel decisivo na concretização de um modelo de povoamento e de um padrão de urbanização mais compacto, um fator chave para alcançar uma sociedade com baixas emissões de carbono, e, portanto, mais sustentável. A regulamentação do uso do solo pode e deve ser uma ferramenta útil para reduzir as emissões de CO₂, já que a estrutura espacial dos sistemas urbanos está intimamente relacionada com as emissões de gases com efeito estufa.

Neste capítulo procuramos aprofundar as causas dos efeitos indesejados da dispersão e as possíveis ações que podem ser implementadas para reverter, tanto quanto possível, os impactos negativos desses efeitos. As ações propostas não aspiram à uma modificação instantânea do modelo territorial da Euro-região Galiza-Norte de Portugal, situação que não é realista a curto prazo por razões económicas e sociais pois, de certa forma, compreende parte da identidade dos nossos povoados.

2. O PADRÃO DISPERSO DA OCUPAÇÃO HUMANA NA EURO-REGIÃO GALIZA-NORTE DE PORTUGAL: EFEITOS AMBIENTAIS

Uma das marcas mais antigas e vincadas do modelo de ocupação humana do território na Euro-região Galiza-Norte de Portugal é a da dispersão do povoamento numa multiplicidade de assentamentos rurais e de núcleos urbanos de forma muito diversa e de dimensão variável. Este modelo de povoamento, foi condicionado por fatores de natureza histórica, social, económica e até política, mas condicionou, também, o processo de urbanização que se desenvolveu nas últimas quatro décadas, ainda que com especificidades e ritmos diferenciados nas duas regiões.

No caso de Portugal continental, e a título de exemplo, os dados do projeto Corine Land Cover mostram que, em 2006, o tecido urbano descontínuo ocupava 69% do total do solo artificial, um valor superior em 33% ao registado em 1990 e desproporcionalmente bem mais elevado do que o valor médio observado nos diferentes países da União Europeia (3%).

Grosso modo, este processo não só acentuou o problema da dispersão territorial, agravado pelo despovoamento das zonas rurais, como criou novos problemas nas envolventes dos núcleos urbanos com uma urbanização difusa e descontínua. Este padrão de urbanização é particularmente importante em países caracterizados por uma baixa densidade populacional e um padrão de assentamentos humanos altamente disperso, como é o caso da Euro-região Galiza-Norte de Portugal.

A dispersão da população e a urbanização difusa / descontínua constituem um dos principais constrangimentos para a sustentabilidade do desenvolvimento da Euro-região Galiza-Norte de Portugal. A dispersão reclama acréscimos substanciais de infraestruturas rodoviárias, saneamento, telecomunicações, etc., as quais, por sua vez, provocam dinâmicas de ocupação e de transformação intensas do território. Além disso, esta infraestruturização é responsável pela indução de níveis desproporcionais de mobilidade em relação ao número de habitantes que ocupam o território.



A dispersão da população, como mencionado anteriormente, não é um problema em si mesmo. O problema ou os problemas resultam da gestão que fazemos desta dispersão. A gestão inadequada deste modelo disperso de ocupação humana do território é particularmente visível na Euro-região Galiza-Norte de Portugal.

Os estudos baseados na análise das dinâmicas de ocupações dispersas do território mostram a existência de relações diretas entre o grau de dispersão e as necessidades de infraestrutura viária, saneamento, telecomunicações, etc. O que se traduz numa forte ocupação e transformação do território, num maior consumo de materiais e energia, numa crescente utilização dos veículos particulares para satisfazer as necessidades de mobilidade, e, em geral, num aumento significativo dos custos com a provisão de serviços públicos. Consequentemente, e como concluem os autores dos diferentes estudos, os modelos dispersos de ocupação territorial acabam por ameaçar a sustentabilidade de qualquer área territorial (Rueda, 2001; MIMAN, 2008). A situação da Euro-região Galiza-Norte de Portugal é descrita de seguida sob a perspetiva dos impactos associados ao modelo territorial característico.

2.1. Ocupação e transformação do território

A morfologia territorial é fundamental para a funcionalidade dos elementos estratégicos do território. Os problemas associados a uma estrutura deficiente do território surgem quando se procura: garantir um serviço de transporte público de qualidade em áreas de baixa densidade populacional; assegurar as necessidades de serviços sociais e de saúde a uma população cada vez mais envelhecida e fisicamente disseminada e desligada; implementar uma gestão de recolha de resíduos sólidos urbanos e de recolha seletiva de qualidade nestes territórios dispersos ou fixar objetivos que permitam garantir serviços eficientes de distribuição de energia elétrica e de abastecimento de água em áreas de urbanização dispersa.

No caso da Euro-região Galiza-Norte de Portugal, as duas classes de ocupação do solo mais representativas são as áreas florestais, seminaturais e áreas agrícolas. Em 2006, as áreas florestais e seminaturais ocupavam 56% da superfície total, enquanto as áreas agrícolas representavam 40% do território. Por outro lado, as zonas artificializadas representavam 3% de todo o território (Gonçalves et al., 2016). Todos esses valores são equivalentes aos observados noutros países europeus, sendo que, em ambos os casos, o padrão de artificialização é mais vincado nas zonas litorais.

Analisando ainda as alterações ocorridas entre 1990 e 2006, verificou-se uma correlação significativa entre a magnitude do crescimento da superfície artificializada e o aumento do tecido urbano descontínuo, tanto na Euro-região como na UE, tendo sido precisamente esta última classe a que registou um aumento mais significativo em termos de superfície. A título de exemplo, importa referir que, entre 1990 e 2006, o tecido urbano descontínuo aumentou na Euro-região 20778 ha (27%), enquanto que, no mesmo período, o tecido urbano contínuo registou um crescimento de 4480 ha (45%). Em termos percentuais, o aumento mais significativo verificou-se na área ocupada com as redes viárias, que cresceu 3368 ha, ou seja, cerca de 46%. O crescimento do tecido urbano descontínuo, dos espaços industriais ou comerciais e da rede rodoviária ou ferroviária, ocorreu, principalmente, à custa da ocupação e, portanto da perda, de áreas florestais e áreas agrícolas seminaturais (Gonçalves et al., 2016).

Os estudos realizados confirmaram ainda a existência de uma relação positiva e significativa entre o crescimento relativo do tecido urbano descontínuo e a densidade habitacional (Gonçalves et al., 2016). Portanto, neste território, o crescimento de tecido urbano descontínuo é, essencialmente, originado pela disseminação dos edifícios pelo território, desencadeando o desenvolvimento horizontal das novas áreas residenciais ou comerciais e de serviços, sobretudo ao longo das principais vias de comunicação e cada vez mais afastados dos centros urbanos. Esta dinâmica de (sub)urbanização tem favorecido muito o crescimento descontínuo e de baixa densidade nas periferias e o abandono dos núcleos urbanos centrais, gerando modelos insustentáveis de organização territorial (Silva, 2008).

2.2. Consumo de energia e emissões de gases com efeito de estufa (GEE)

Uma das consequências mais óbvias da ocupação dispersa do território é o aumento do consumo de energia não industrial. Inúmeras investigações realizadas em diferentes continentes mostram que o consumo de energia não industrial de um determinado território e as emissões de gases com efeito estufa associados dependem do rendimento disponível e do grau de dispersão do povoamento (ex: Permana et al., 2008; Druckman e Jackson, 2008). O incremento do consumo de energia provocado pelos níveis elevados de dispersão do povoamento é o resultado não só do peso do fator mobilidade, mas também das necessidades de cobertura de bens e serviços públicos ou de conforto climático ou doméstico. Consequentemente, a pegada de carbono *per capita* dos habitantes que vivem nestas áreas é consideravelmente mais elevada do que a pegada média *per capita* nacional. Por outro lado, o crescimento do tecido urbano fragmentado e de morfologia linear, adjacente às vias de comunicação, está associado ao aumento do consumo de energia nos setores doméstico, industrial e dos serviços de transportes. À medida que aumenta a área urbana descontínua, ocorre uma diminuição nas densidades de habitação e um aumento dos custos energéticos com a iluminação pública (Gonçalves et al., 2016). Como o demonstram os estudos realizados para a Euro-região Galiza-Norte de Portugal, entre 2001 e 2007 os custos da eletricidade na iluminação pública aumentaram 49% (307 GWh) ou seja, o equivalente a um incremento das emissões de CO₂ neste setor de 37442 toneladas (Gonçalves et al., 2016).

2.3. Mobilidade sustentável

Uma das características mais marcantes da relação entre as sociedades europeias e o seu território é, nos últimos vinte e cinco anos, o aumento das necessidades de mobilidade da população. Estas necessidades conduziram a um aumento constante nas emissões de GEE, originado pelo consumo de combustíveis fósseis associado ao crescimento concomitante da frequência e extensão das viagens pendulares (Fernández et al., 2012). A crescente dissociação do local de residência, trabalho / estudo, lazer, compras, etc., conduziu a uma intensificação das necessidades de mobilidade urbana que duplicaram em poucos anos em todos os países europeus.



Este desacoplamento, principalmente entre os locais de residência e de trabalho, tende a envolver maiores distâncias, devido à densificação e melhoria da qualidade e capacidade das redes viárias, e viagens mais rápidas o que, por sua vez, origina um maior consumo de combustíveis fósseis e de emissões de GEE.

A constante disseminação de assentamentos de baixa densidade na periferia das cidades está intimamente ligada à utilização de veículos particulares e a dificuldades em tornar o transporte público mais atrativo e acessível para as populações, o que reforça a dependência energética crescente de combustíveis fósseis e o respetivo aumento das emissões de GEE. Este fenómeno do recurso crescente à utilização de veículos particulares nas deslocações quotidianas, acentua-se em territórios de baixa densidade populacional e alta dispersão de assentamentos humanos, constituindo as urbanizações residenciais de baixa densidade exemplos claros de desenvolvimento insustentável uma vez que condicionam fortemente a implementação de serviços de transporte público e coletivo.

A mobilidade baseada em veículos particulares é um dos mais importantes focos de emissões de gases com efeito de estufa nos países europeus em geral e na Euro-região em particular, pelo que o planeamento espacial e urbano deve procurar garantir uma acessibilidade máxima às redes de transporte público, minimizando, assim, as áreas acessíveis exclusivamente com veículos particulares. Assim, uma das metas principais para as nossas sociedades deve ser a adoção de uma abordagem de planeamento espacial baseada na perspetiva de redução da pegada de carbono (Fernández et al., 2012), o que implica a prossecução do objetivo, a médio prazo, da criação de cidades mais compactas, onde o transporte público seja mais fácil, ou onde o custo ambiental das deslocações, quando necessário, seja mais baixo. Como contribuição para esse objetivo, enunciámos de seguida um conjunto de recomendações que visam sobretudo incorporar nos processos de planeamento várias medidas e ações orientadas para a contenção do padrão de dispersão e fragmentação territorial e urbana e reduzir os seus impactos ambientais.

3. CONTER A DISPERSÃO E A FRAGMENTAÇÃO URBANA: ALGUMAS RECOMENDAÇÕES PRÁTICAS E INDICADORES DE CONTROLE

Como referimos anteriormente, o modelo e os padrões da ocupação humana do território na Euro-região Galiza – Norte de Portugal, que combina um povoamento disperso com um processo de urbanização difusa e descontínua, está associado a uma série de impactos ambientais significativos, entre os quais importa sublinhar, pelo seu carácter integrador e ilustrativo, o aumento das emissões de gases com efeito de estufa e, em particular, o aumento da sua pegada de carbono. Este padrão territorial pode ser visualizado de várias formas. Desde a crescente artificialização de solos produtivos ou com potencial de sumidouro de CO₂, até à expansão ilimitada e desregrada de infraestruturas e edificações. Mas também pelo consumo energético associado a uma mobilidade pendular com recurso à viatura privada ou a um ineficiente desempenho energético dos edifícios, residenciais ou não. Ou, ainda, pelos custos ambientais e económicos associados à provisão de bens e serviços públicos de natureza diversa, da recolha de resíduos sólidos urbanos à iluminação pública.

Os municípios podem e devem assumir, através das políticas públicas locais e dos seus instrumentos, um papel relevante na concretização de um dos principais objetivos de desenvolvimento sustentável, o da construção de uma sociedade de baixa emissão de carbono. O seu contributo pode ser particularmente eficaz em três domínios fundamentais: o planeamento e a gestão do uso do solo; a eficiência energética; e a mobilidade sustentável. De forma sucinta, enunciaremos nas páginas seguintes algumas recomendações de carácter genérico para cada um destes domínios, bem como alguns indicadores que julgamos pertinentes para a monitorização e a avaliação dos processos e das dinâmicas de dispersão e fragmentação urbana, bem como dos seus impactos em matéria de emissões de carbono.

3.1. Planeamento e gestão do uso do solo

O planeamento e a gestão do uso do solo, através da sua classificação, qualificação e regulamentação, por um lado, e do licenciamento e da gestão urbanística, por outro lado, constituem instrumentos pertinentes para conter a dispersão e a segregação funcional de usos e promover os valores da compacidade, da diversidade e da complexidade inerentes à sustentabilidade urbana. Tendo em conta o modelo e as dinâmicas de ocupação humana do território na Euro-região Galiza-Norte de Portugal, os domínios prioritários de intervenção deverão ser: o controle da expansão das áreas urbanas e a promoção da compacidade; o reforço da diversidade de usos, funções e residentes em áreas urbanas consolidadas ou em consolidação; a adequada gestão do ecossistema urbano (água, energia e resíduos) e a proteção e a conservação dos recursos naturais e do potencial ambiental e produtivo.

- **Consolidar e reforçar a compacidade urbana.** A fim de moderar a tendência contínua para a expansão urbana, os municípios devem promover a ideia da “cidade compacta” (ou a cidade de distâncias curtas), que inclui o controle sobre a expansão urbana, no quadro de uma política de urbanização cuidadosamente pensada, especialmente nas áreas periurbanas/suburbanas e nas zonas rurais de povoamento disperso. Os planos municipais devem priorizar o desenvolvimento urbano em áreas já edificadas e infraestruturadas (*infill*), bem como a requalificação e reutilização de áreas degradadas e abandonadas (*greyfields e brownfields*), em detrimento da urbanização de solos agrícolas, florestais ou naturais. Isto também pode ser conseguido através da promoção da requalificação e reutilização de edifícios e bairros históricos. O solo deve ser considerado um recurso escasso a ser usado da forma mais eficiente possível, e a abertura de novas frentes ou ilhas de urbanização deve ser evitada a todo o custo. O objetivo deve ser o de ter espaços urbanos relativamente densos (> 75 hab/ha) sem, contudo, atingir níveis de concentração populacional e de funções urbanas potencialmente geradores de deseconomias de escala e de equilíbrios socio-humanos frágeis.
- **Promover os usos mistos e a diversidade urbana em detrimento do tradicional zonamento e dos usos mono-funcionais.** O planeamento deve promover usos mistos em contraponto ao tradicional zonamento: um equilíbrio adequado de usos para fins laborais, residenciais, comerciais, de lazer e serviços evitará viagens



diárias e regulares que tenham alto impacto nas emissões de GEE, ao mesmo tempo em que enriquecem o uso contínuo dos espaços públicos. A densificação do edificado (*compact buildings*), desde que devidamente enquadrada e implantada, ajuda a criar uma gama de oportunidades e opções de alojamento, bairros acessíveis e comunidades atrativas e distintas com um forte sentimento de pertença ao território.

- **Definição e avaliação das prioridades para a localização estratégica dos novos projetos territoriais e urbanos.** A localização de novos projetos com impacto substancial nas estruturas territoriais e urbanas deve ser precedida de avaliação ambiental consequente e ter em conta a indispensável articulação com as infraestruturas e os sistemas de transportes públicos pré-existentes. Neste capítulo incluem-se tanto os empreendimentos residenciais como as novas áreas industriais, os *shopping centers* e as grandes instalações, como hospitais e universidades, centros de saúde e centros educativos, complexos desportivos e centros de lazer, que geram uma forte procura de mobilidade. A localização dos novos equipamentos ou serviços, que funcionam como polos geradores de mobilidade, num determinado espaço do território deve ter como condição prévia a existência de uma rede eficiente de infraestruturas e transportes públicos, ou a viabilidade económica e ambiental da sua dotação, para a instalação. A realocação de edifícios ou funções numa lógica de procura de solos mais baratos tem o efeito pernicioso da mobilidade forçada nas políticas e ações territoriais, bem como a tendência para ocupar solos naturais ou produtivos, agrícolas ou florestais. Os padrões de uso do solo influenciam fatores como a geração das deslocamentos, o tipo de transporte urbano e interurbano utilizado, as tipologias de densidade urbana etc., com o impacto consequente sobre o consumo de energia e as emissões de GEE. A avaliação das necessidades de infraestruturas, a definição dos critérios de utilização dos solos, a avaliação do impacto e as disposições orçamentais necessárias para fornecer soluções com menor impacto ambiental, ou ainda a consideração de custos adicionais, são indispensáveis para adotar medidas corretivas.
- **Conservação e promoção de espaços abertos, terras agrícolas, paisagens naturais e áreas ambientais críticas.** Da mesma forma, o desenvolvimento das áreas rurais precisa de ser promovido para evitar o seu despovoamento e a perda de emprego e atividades do setor primário, fundamentais para sustentar uma grande parte do território da Euro-região. A promoção das áreas rurais deve ser acompanhada de políticas específicas para os setores florestal e agrícola, tão características deste território, que não só proporcionam emprego à população rural, mas também desempenham um papel importante como sumidouros de CO₂. A delimitação, a classificação e a qualificação das áreas de reserva agrícola, florestal ou natural, devem ser elaboradas e regulamentadas de modo a garantir a sua integral proteção e evitar o seu uso para fins não compatíveis com a sua natureza e função produtiva ou ambiental.

No sentido de assegurar a monitorização e avaliação das dinâmicas de ocupação do território relevantes para o planeamento do uso do solo, em particular a dispersão e a fragmentação urbana e os seus impactos, propomos os seguintes indicadores, mostrando as tendências desejáveis como consequência do planeamento:

- ↔ **Variación da área total artificializada no município.** Avalia a pressão que a artificialização do território exerce sobre o meio ambiente. Fonte dos dados: Cartas de Uso e Ocupação do Solo (COS/SIOSE²) (Fernandes et al., 2013).
- ↘ **Área artificializada descontínua no município.** Mede a evolução da proporção de superfície ocupada por tecido urbano descontínuo, gerador de disseminação de população e de infraestruturas no território (Fernandes et al., 2013).
- ↔ / ↘ **Área artificializada dentro dos espaços naturais e rurais protegidos no município.** Avalia o incremento da área artificializada em espaços naturais ou rurais protegidos e de Rede Natura 2000 (RN2000) (Fernandes et al., 2013).
- ↘ **Porcentagem de edifícios em solo rural.** Quantifica a edificação dispersa em solo rural localizada fora dos núcleos/perímetros urbanos (Fernandes et al., 2013).
- ↑ **Porcentagem de solo urbano consolidado.** Mede o grau de consolidação do solo definido como urbano em Plano Municipal de Ordenamento Territorial (PMOT) (Fernandes et al., 2013).
- ↑ **Compacidade urbana dos perímetros urbanos.** Avalia a volumetria e compactação do tecido urbano construído. A compacidade calcula o volume de edificado presente numa determinada superfície, possibilitando medir a intensidade edificatória dos assentamentos urbanos e limitar o desenvolvimento de tipologias urbanas de baixa densidade, pouco eficientes no consumo de solo e recursos (Fernandes et al., 2013).
- ↑ **Peso da reconstrução de edifícios no total de obras concluídas.** Avalia a reabilitação de edifícios degradados ou abandonados (Fernandes et al., 2013).
- ↑ **Densidade de alojamentos.** Avalia a eficiência no consumo do solo urbano (Fernandes et al., 2013).
- ↑ **Rácio empregos/habitação.** Relação entre o nº total de atividades económicas e o número de alojamentos por perímetro urbano. Permite avaliar o grau de diversidade e *mix* de usos do solo urbano, no sentido de contrariar a ineficiência em termos do aproveitamento das infraestruturas e de padrões de mobilidade mais insustentáveis associada à mono-funcionalidade dos espaços urbanos. Calcular para o município e para cada núcleo/perímetro urbano (NP ISO 37120:2017)
- ↑ **Área de espaços verdes e de utilização coletiva *per capita*.** Relação entre a área total de espaços verdes e de utilização coletiva³ de um núcleo/perímetro urbano e a área total do núcleo/perímetro urbano. Avalia os aglomerados urbanos ao nível da qualidade de vida, pela dotação de espaços de recreio e fruição e interação social. Calcular para o município e para cada núcleo/perímetro urbano. (Fernandes et al., 2013).

¹ Disponível para descarga em: <http://mapas.dgterritorio.pt/inspire/atom/downloadservice.xml>

² Disponível para descarga em: <http://centrodedescargas.cnig.es/CentroDescargas/buscadorCatalogo.do?codFamilia=SIOSE>

³ Entendem-se espaços verdes e de utilização coletiva como espaços livres, entendidos como espaços exteriores, enquadrados na estrutura verde urbana, que se prestam a uma utilização menos condicionada, a comportamentos espontâneos e a uma estada descontraída por parte da população utente. Inclui, nomeadamente, jardins, equipamentos desportivos a céu aberto, praças e avenidas com predomínio de espaço público não afeto ao uso automóvel).



↑ **Área urbana incluída na estrutura ecológica municipal em PMOT⁴:** Avalia o grau de conservação e promoção de espaços abertos, terras agrícolas, paisagens naturais e áreas ambientais críticas no interior dos núcleos/perímetros urbanos, promotores de regulação ambiental e climática e de suporte à ativação biológica do território (DGTODU, 2011).

3.2. Consumo e eficiência energética

Uma das consequências resultantes da dispersão do povoamento é o aumento do consumo energético associado ao transporte individual e à menor eficiência das habitações unifamiliares, características dos territórios dispersos de baixa densidade. Para contrariar este efeito negativo, é necessário acentuar os esforços e medidas que visem a redução da pegada de carbono, tanto pela diminuição do consumo de energia produzida com origem em combustíveis fósseis, substituindo-a por energia limpa ou pela melhoria da eficiência nos seus múltiplos usos: abastecimento e iluminação pública; conforto climático e consumo doméstico; transporte de materiais, bens e pessoas; recolha e tratamento de resíduos sólidos urbanos, da construção e demolição ou águas residuais. Os municípios podem contribuir para a redução do consumo e a melhoria da eficiência energética adotando medidas específicas para, por exemplo, incentivar e regulamentar a construção sustentável, a arquitetura e o urbanismo bioclimático, a reciclagem e a reutilização de materiais e resíduos.

- **Promover a instalação de unidades de produção de energias renováveis.** Tendo por base as condições naturais e climáticas dos seus territórios, os municípios deverão identificar, no âmbito dos processos de planeamento territorial e urbano, as localizações potenciais para a instalação de unidades de produção de energias renováveis (biomassa, eólica e solar) e desenvolver esforços no sentido de captar iniciativas e investimentos para a sua concretização. Do mesmo modo, os municípios deverão identificar e qualificar as zonas com maior potencial de (micro)produção de energia solar e promover o lançamento de projetos piloto demonstrativos, a instalar nos equipamentos e edifícios públicos, bem como a divulgação das medidas e dos incentivos à auto-produção de energia solar junto das famílias e empresas.
- **Promover a construção sustentável e a arquitetura bioclimática.** Os requisitos para planeamento, projeto e construção sustentáveis devem ser implementados e deve ser promovida a arquitetura bioclimática de alta qualidade, usando novas tecnologias de construção e materiais adequados para incrementar a construção de edifícios de «baixa energia», ou mesmo neutros em emissões de GEE. Os municípios deverão adotar regulamentos específicos que contenham determinações construtivas para o isolamento térmico, o aproveitamento da radiação solar ou ainda a adequação das construções e das tipologias arquitetónicas locais a modelos energeticamente mais eficientes. Do mesmo modo, os planos municipais deverão valorizar a «exposição solar» na definição das áreas prioritárias para edificação e condicionar o uso do solo para fins residenciais ou terciários com base neste parâmetro.

⁴ Dados da delimitação da estrutura ecológica municipal acessíveis online em: http://www.dgterritorio.pt/sistemas_de_informacao/snit/crus/

- **Promover a reutilização e a reciclagem e o uso de materiais locais.** Os municípios devem incentivar, nomeadamente pela via administrativa e fiscal, os projetos e as intervenções que promovam a incorporação e valorização de recursos naturais (águas pluviais e materiais) ou a reutilização das águas residuais e de resíduos da demolição ou construção, tendo em vista a redução do consumo de energia e da respetiva pegada de carbono.
- **Implementar programas de autonomia e eficiência energética nos edifícios e equipamentos coletivos e nas redes de iluminação pública.** As técnicas atuais de construção permitem implementar estratégias avançadas de economia de recursos, como edifícios energeticamente eficientes, sistemas autónomos de produção de energia (solar, biomassa, etc.), utilização de águas pluviais e águas residuais recicladas, iluminação de edifícios ou espaços públicos inteligente e eficiente. A adoção de soluções e práticas adequadas nestes domínios por parte dos municípios terá efeitos diretos na redução da fatura energética e da pegada de carbono, mas também um efeito demonstrativo e multiplicador junto dos restantes setores e atividades de cada município e território.
- **Potenciar o papel das áreas florestais e das estruturas verdes na mitigação dos impactos das alterações climáticas ao nível urbano.** As regulamentações para o uso otimizado das condições climáticas devem ser implementadas nos setores de planeamento urbano e construção, bem como uma avaliação das necessidades de espécies e variedades de plantas em parques e jardins sob diferentes cenários de mudanças climáticas. Os municípios deverão ainda, no âmbito dos planos de ordenamento florestal e das suas competências na proteção e defesa da floresta contra incêndios, definir uma estratégia municipal para o reforço da capacidade de sumidouro de CO2 das suas áreas florestais, que privilegie as espécies e os modelos de florestação adequados.

No sentido de assegurar a monitorização e avaliação do consumo de energia e das consequentes emissões de CO2 relevantes para a sustentabilidade urbana, propomos os seguintes indicadores:

- ⌵ **Utilização total de energia elétrica residencial *per capita*.** Avalia a quantidade de energia que está a ser consumida pelo parque residencial, a fim de se gerir eficazmente a geração, consumo e conservação da eletricidade tendo em vista a redução dos impactos ambientais associados, (NP ISO 37120:2017)
- ⌵ **Consumo de energia de edifícios públicos por ano.** Mede a eficiência do consumo de energia no edificado público, entendido como um contributo para o combate às alterações climáticas e à obtenção de uma economia de baixo carbono. (NP ISO 37120:2017)
- ⌴ **Porcentagem de energia total proveniente de fontes renováveis, como cota do consumo total de energia.** Avalia o grau de promoção de fontes de energias renováveis, como medida de segurança e diversificação do fornecimento e de proteção ambiental. (NP ISO 37120:2017)
- ⌴ **Peso do autoconsumo no consumo total de energia elétrica do município⁵.** Avalia o fomento da produção descentralizada para autoconsumo, tendo como objetivo mitigar a vulnerabilidade energética por via da oferta endógena. (MAOTE, 2015)

⁵ Dados estatísticos para o cálculo disponíveis em: <https://www.pordata.pt/Municipios/Consumo+de+energia+el%C3%A9ctrica+total++alta+tens%C3%A3o++baixa+tens%C3%A3o++autoconsumo-27>



3.3. Mobilidade sustentável

O setor dos transportes é o principal responsável pelo consumo de combustíveis fósseis e emissões de gases com efeito de estufa, em particular de CO₂. No caso dos territórios como o da Euro-região Galiza-Norte de Portugal, marcados por uma forte dispersão e fragmentação urbana, o impacto deste setor é ainda mais considerável porque assenta num modelo em que o uso da viatura particular convencional prevalece sobre todos os outros modos e soluções possíveis de mobilidade. A redução da pegada de carbono depende, pois, em última análise, da ação integrada nos usos do solo e na mobilidade, seja através da reorganização do espaço urbano, tornando-o mais compacto e mais próximo, seja pela integração dos diferentes modos de transporte, pela promoção do transporte público e dos modos suaves ou ainda pela implementação de planos especiais de mobilidade e do reforço da mobilidade elétrica.

- **Promover uma abordagem global e integrada da mobilidade urbana.** A abordagem tradicional das questões da mobilidade urbana tem vindo a privilegiar uma perspetiva setorial, ignorando ou desvalorizando as múltiplas dimensões que lhe estão associadas: estrutura territorial e urbana; localização e distribuição dos usos e funções urbanas; custos de oportunidade da repartição modal; fiabilidade e qualidade do transporte público; articulação e complementaridade potencial dos modos alternativos. A elaboração de planos de mobilidade sustentável que tenham em conta estas dimensões e procurem desenhar soluções articuladas e integradas é, pois, fundamental para alcançar um dos seus principais objetivos: a redução da utilização da viatura individual convencional em detrimento do uso do transporte coletivo, público ou partilhado, e do recurso aos modos suaves.
- **Promoção e melhoria do transporte público.** O transporte público precisa ser melhorado e promovido, oferecendo alternativas e um leque diversificado de opções, facilitando o acesso e a utilização por um número maior de cidadãos. O incremento dos padrões de fiabilidade e de qualidade do serviço é fundamental para atrair e fidelizar novos utilizadores, contribuindo assim para favorecer a migração modal do transporte individual para o transporte coletivo. A adequação dos serviços de transporte à procura efetiva, no tempo e no espaço, através de horários e frequências dinâmicas, de soluções tecnológicas inovadoras e material circulante adaptado à tipologia dos utilizadores e dos trajetos são alguns dos aspetos fundamentais para tornar o transporte público mais atrativo e eficaz.
- **Promoção dos modos suaves de mobilidade.** Simultaneamente dever-se-á proceder ao estabelecimento de vias seguras para a conexão de centros educativos e desportivos em núcleos urbanos, à implementação de programas de partilha de bicicletas e trotinetes nos núcleos urbanos e ao desenho de soluções para os espaços públicos onde a mobilidade pedonal seja mais inclusiva e priorizada (zonas 30, vias partilhadas, etc.)
- **Implementação de planos e serviços dedicados de mobilidade.** Os municípios podem desenvolver estudos de viabilidade e de implementação de sistemas de transporte público entre polos geradores de mobilidade.

Poderão ainda ter um papel relevante na promoção e dinamização de planos de mobilidade específicos para empresas, serviços públicos e áreas empresariais, que se constituam como grandes polos geradores de viagens, e no desenvolvimento de modelos alternativos, com carácter experimental, de transporte público a pedido, com recurso a veículos elétricos, quer nas áreas pouco densas e dispersas, longe dos centros urbanos quer nas áreas suburbanas e periféricas com baixos níveis de acessibilidade.

- **Potenciar a convergência entre o sistema energético e a mobilidade urbana.** Os municípios têm um papel relevante na migração necessária e urgente do transporte convencional baseado nos combustíveis fósseis para a mobilidade elétrica. As suas intervenções poder-se-ão desenvolver a vários níveis. Desde logo na aquisição de veículos elétricos não só para os sistemas de transporte público, mas também para as frotas municipais ou ainda, através de medidas de sensibilização e promoção, para as frotas de entidades para-públicas ou até privadas com maiores taxas de uso. O seu papel é também relevante no planeamento, programação e instalação das redes de infraestruturas de carregamento, garantindo acessibilidade e comodidade na sua utilização. Esta rede deve ser desenvolvida ao longo dos principais acessos rodoviários, tanto na periferia dos núcleos urbanos centrais articulados com nós de transporte público e soluções de mobilidade alternativa como nos pontos de destino final. Isto é fundamental quer para acompanhar a procura atual, quer para resolver problemas de ansiedade de alcance, tornando as estações de carregamento acessíveis, convenientes e fáceis de localizar, promovendo a adoção de veículos elétricos em mercados comerciais e privados bem como continuando a potenciar a alteração modal para modos de transporte de elevada ocupação, e portanto, mais sustentáveis. A infraestrutura deve ser implantada em combinação com as tecnologias de ponta - como geração descentralizada, armazenamento e edifícios inteligentes - e integrada em redes inteligentes, oferecendo ao mesmo tempo uma experiência digital completa ao utilizador, o que ampliará os benefícios das tecnologias de ponta, aumentando a confiabilidade, a resiliência, a eficiência e a utilização dos ativos do sistema como um todo, fomentando a redução das emissões de CO2 permitindo ainda a criação de novos serviços.

No sentido de promover uma mobilidade sustentável e, por esta via, reduzir significativamente a pegada de carbono, propomos os seguintes indicadores:

- ⌵ **Consumo de combustíveis derivado do transporte rodoviário *per capita*.** Mede o consumo de energia final dos transportes dependentes de produtos derivados do petróleo, em relação a mobilidade por rodovias de pessoas e bens (Fernandes et al., 2013).
- ⌵ **Taxa de motorização (ou nº de veículos individuais *per capita*).** Analisa a relação entre o número de veículos ligeiros por cada 1.000 habitantes (Fernandes et al., 2013).
- ⌶ **Acessibilidade da população a redes de transporte público.** Avalia a percentagem de população com acesso às paragens de transporte público (paragens de autocarro, estações de comboio, metro, etc.) (Fernandes et al., 2013).



- ↑ **Viagens em transporte público per capita.** Quantifica o número anual total de viagens em transporte público com origem na cidade/município (numerador), dividido pela população residente da cidade/município (denominador) (NP ISO 37120:2017)
- ↑ **Extensão da rede de transportes públicos terrestres por 100.000 habitantes.** (incluindo as redes de alta e baixa capacidade) (NP ISO 37120:2017)
- ↑ **Extensão de faixas e pistas cicláveis por 100.000 habitantes.** Avalia o grau de implementação e funcionalidade das redes para deslocação em modos alternativos como forma de potenciar os modos suaves, nomeadamente o pedonal e a bicicleta. (NP ISO 37120:2017)
- ↑ **Nº de pontos de carregamento de veículos elétricos de acesso público por 100.000 habitantes.** Avalia o grau de adoção da mobilidade elétrica pelos municípios (EU, 2015).

4. REVERTER OS EFEITOS DA DISPERSÃO URBANA, UM DESAFIO COLETIVO QUE RECLAMA UMA VISÃO ESTRATÉGICA E UMA AÇÃO POLÍTICA DETERMINADA E CONCERTADA

A ocupação do território da Euro-região Galiza-Norte de Portugal, conheceu ao longo das últimas décadas um processo acentuado de urbanização relativamente dispersa e descontínua. Tal como se mostra neste trabalho, este processo de urbanização tem, indiscutivelmente, impactos ambientais e económicos consideráveis. A reversão das dinâmicas de dispersão e fragmentação urbana e a minimização/mitigação dos seus efeitos ambientais constitui assim não só uma necessidade como uma exigência para trilhar o caminho em direção ao desenvolvimento sustentável do território da Euro-região.

Os eleitos locais podem e devem ter um papel fundamental nesta reversão, desde que sejam capazes de construir, juntamente com os agentes públicos e políticos supramunicipais, mas também com os parceiros locais, uma visão estratégica para implementar as medidas e ações indispensáveis e revelem determinação e coragem política para as assumir, sobretudo porque a grande maioria não são nem populares nem de curto-prazo. Na verdade, as políticas de reversão da dispersão e da minimização dos efeitos ambientais exigem um compromisso político forte, alargado e duradouro em torno de um conjunto de apostas cruciais em matéria de políticas urbanas e dos seus instrumentos. Para que estas políticas sejam bem-sucedidas, é necessário que não sejam percebidas como remédios de curto prazo e que serão descontinuados com o tempo. Os governos municipais devem mostrar compromisso com a implementação dessas políticas, de modo a que todos os interessados e implicados possam ser convencidos a levá-las em consideração ao tomar decisões de longo prazo. Dado o tempo exigido pela maioria das políticas urbanas de uso do solo e de transporte para que seus efeitos sejam alcançados, é importante que este compromisso se prolongue por vários mandatos. O que só será possível se resultar de um acordo abrangente e sólido que envolva as várias forças político-partidárias locais e seja construído na base de uma visão de futuro partilhada e em objetivos, medidas e metas concretas e quantificadas em que todos se revejam e perfilhem.

Os autarcas devem ainda conceber e implementar um plano/roteiro estratégico local para a reversão da dispersão o qual não pode ignorar a especificidade territorial, funcional e até socioeconómica de cada município ou grupo de municípios. O alinhamento, a articulação e a coordenação de cada política urbana municipal com as políticas urbanas dos municípios vizinhos e com as políticas urbanas de nível superior (intermunicipal, metropolitana, regional ou nacional) é também fundamental para controlar a expansão urbana e enfrentar as suas consequências. Cada área urbana tem uma configuração espacial e institucional única, mas é importante que os diferentes níveis de governação e administração territorial tenham uma compreensão completa das implicações ambientais e económicas dessa configuração. Ao mesmo tempo, é importante que as políticas nacionais, regionais e locais estejam alinhadas para controlar a expansão urbana e mitigar seus efeitos.

A implementação destas políticas requiere um reforço da capacidade institucional e técnica de todos os agentes que operam no território e influenciam as políticas moderadoras da dispersão. O desenvolvimento de programas de formação e capacitação dos decisores e dos profissionais sobre os sistemas de redução da necessidade e do consumo energético, o aumento da eficiência energética, o uso eficiente de materiais, etc. deve ser fortemente incentivado pelos municípios.

O envolvimento dos atores locais e da população em geral na consensualização da estratégia e na sua implementação é também um fator crítico para o seu sucesso. Comunicar claramente os benefícios a longo prazo das políticas urbanas sustentáveis para o público e os atores relevantes pode aumentar o apoio a essas políticas. Na maioria dos casos, a comunidade e os seus atores podem não estar cientes das várias consequências ambientais e económicas da expansão rápida e descontrolada do tecido urbano nem dos desafios fiscais associados ao fornecimento de serviços públicos nas áreas de baixa densidade. Assim, o apoio público a muitas das políticas aparentemente impopulares, com o objetivo de controlar a expansão urbana, é potencialmente aumentado quando ocorre uma transmissão clara dos seus benefícios à comunidade. Ao mesmo tempo, a consulta pública e das partes interessadas relevantes numa fase inicial da tomada de decisões garante que as suas vozes e preocupações sejam ouvidas e facilita a identificação de medidas complementares necessárias para compensar os perdedores da intervenção política.

Em conclusão, a incorporação no planeamento territorial dos critérios expostos neste trabalho, possivelmente utilizando o instrumento da Avaliação Ambiental Estratégica no seu máximo potencial, e sendo visto não como uma limitação ao desenvolvimento económico dos territórios, mas como uma forma de eleger as alternativas mais sensatas que, inequivocamente, possa conduzir a um desenho territorial mais inteligente da Euro-região, orientando a evolução da sua sociedade para o caminho da sustentabilidade do seu desenvolvimento.

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Caetano, M., Nunes, V., Nunes A. (2009). CORINE Land Cover 2006 for Continental Portugal, Relatório técnico, Instituto Geográfico Português.



Churkina, G. (2016). The role of urbanization in the global carbon cycle. *Frontiers in Ecology and Evolution*. 3: 1-9.

Council (2010). Council conclusions on biodiversity post. EU and global vision and targets and international access and burden sharing regime - 3002nd Environment Council meeting Brussels, 15 March 2010.

DGTODU (2011). Sistema Nacional de Indicadores e Dados de Base do Ordenamento do Território e Desenvolvimento. Urbano. 2.º Relatório de Progresso. Novembro de 2011, 35pp.

Druckman, A., y Jackson, T. (2008). Household energy consumption in the UK: A highly geographically and socio-economically disaggregated model. *Energy Policy*, (36), 3177-3192.

EEA (2010). The European Environment: State and Outlook 2010 - Land Use. European Environment Agency, Copenhagen.

EU (2015). Electric vehicle charging points. European Commission. Acedido em 2 de fevereiro de 2019 em: https://ec.europa.eu/transport/facts-fundings/scoreboard/compare/energy-union-innovation/ev-charging-points_cs

Fernandes, A., Gonçalves, P., Suárez, M., Suárez, E., Ramos, L., Bento, R., Mendéz, G., Jiménez, J., González, F. 2013. Desenvolvimento de Atividades Inovadoras para a Gestão do Território. Coleção: Estudos de desenvolvimento sustentável. Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular e Instituto de Estudos do Território, Xunta de Galicia. 437 pp ISBN: 978-989-97959-8-0.

Fernández, E., Rice, B., Breuil, D., Murphy, C., Guirnay, S., Bento, R., Aldrey, J.A., Azevedo, R., Domínguez, L., Figueiredo, A. 2012. Local and regional actions for carbon footprint reduction. Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular. 30 pp. ISBN: 978-989-95035-9-5.

Gonçalves, P., Fernández, E., Ramos, L., Bento, R., Méndez, G. 2012. Dinâmicas de ocupación do solo na Erorrexión: Galicia-Norte de Portugal. Colección: Estudos de desenvolvimento sostible. Vol. 2. Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular. 30 pp. ISBN: 978-989-95035-7-1.

Jiang, L., O'Neill, B.C., 2015. Global urbanization projections for the shared Socioeconomic pathways. *Glob. Environ. Change* 42, 193–199. doi:<http://dx.org/10.1016/j.gloenvcha.2015.03.008>

MAOTE (2015). Cidades Sustentáveis 2020. Cavaco, C. (Coord.). Direção Geral do Território. 123pp. ISBN: 978-989-8785-03-9.

MIMAN, 2008. Estrategia de Medio Ambiente Urbano.

NP ISO 37120:2017. Desenvolvimento sustentável de comunidades Indicadores para os serviços urbanos e a qualidade de vida.

Permana, A. S., Perera, R., & Kumar, S. (2008). Understanding energy consumption pattern of households in different urban development forms: A comparative study in bandung cicy, indonesia. *Energy Policy*, (36), 4287-4297

Rueda, 2001. Los costes ambientales de la dispersión territorial.

Schneider, A., Friedl, M. A., and Potere, D. (2009). A new map of global urban extent from MODIS satellite data. *Environ. Res. Lett.* 4:044003. doi:10.1088/1748-9326/4/4/044003.

Seto, K.C., Guneralp, B., Hutyra, L.R. (2012). Global forecasts of urban expansion to 2030 and direct impacts on biodiversity and carbon pools. *Proceedings of the National Academy of Sciences.* 109 (40): 16083-16088.

Silva, G.P. (2008). *Forma Urbana e Sustentabilidade: Algumas Notas sobre o Modelo de Cidade Compacta, Prospectiva e Planeamento*, Vol. 15-2008.

Silva, E.A., Clarke, K.C., 2002. Calibration of the SLEUTH urban growth model for Lisbon and Porto, Portugal. *Comput. Environ. Urban Syst.* 26, 525–552. doi:10.1016/S0198-9715(01)00014-X

Vince, G. (2011). *An Epoch Debate.* *Science*, 334 (6052): 32-37.

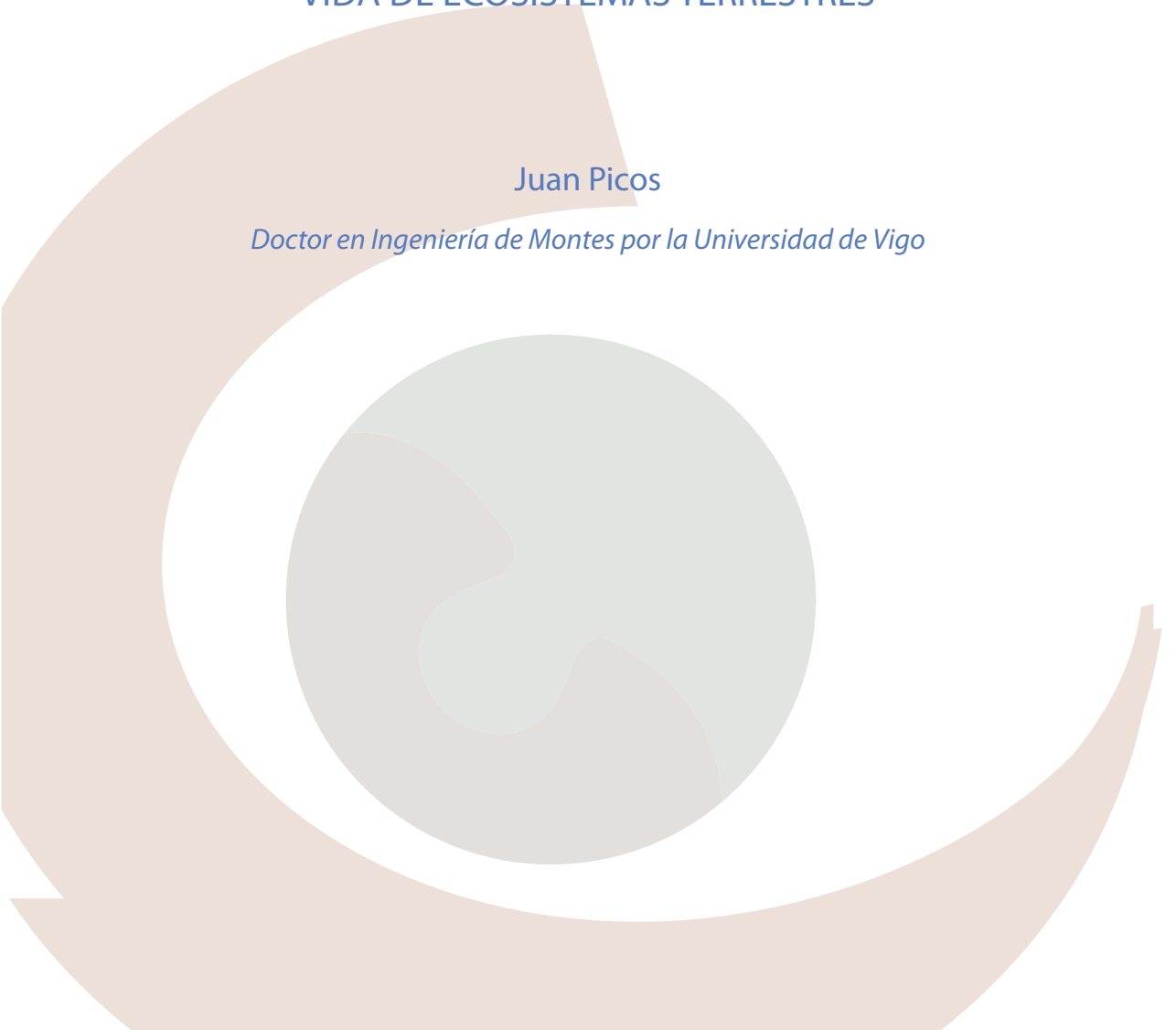
World Economic Forum e Bain & Company (2018). “Electric vehicles for smarter cities: The future of energy and mobility,” *Relatório Técnico.* Janeiro 2018. 32pp.



ODS 15 EN LA AGENDA 2030: VIDA DE ECOSISTEMAS TERRESTRES

Juan Picos

Doctor en Ingeniería de Montes por la Universidad de Vigo





EL PAPEL DE LA GESTIÓN DE LOS MONTES PERIURBANOS A LA CONSECUCCIÓN DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE (ODS)

El 25 de septiembre de 2015, los líderes mundiales adoptaron un conjunto de objetivos globales (Objetivos de Desarrollo Sostenible – ODS) para erradicar la pobreza, proteger el planeta y asegurar la prosperidad para todos como parte de una nueva agenda de desarrollo sostenible. Cada objetivo tiene metas específicas que deben alcanzarse en los próximos 15 años.

Desde 2007, por primera vez en la historia de la Humanidad la población urbana mundial superó a la población rural mundial. El proceso de urbanización global ha avanzado rápidamente desde mediados del siglo XX. En 1950, de una muestra de 233 países y regiones, solo el 24% tenía niveles de urbanización superior al 50%; y solo en 8% más del 75% de su población era urbana. En 2014, sólo 64 años después, el 63% de los países ya tenía más de la mitad de su población urbana y en un tercio más del 75% de su población vivía en ciudades. Naciones Unidas (ONU 2014) estima que en 2050 más del 80% de los países tendrá al menos la mitad de su población en ciudades; que algo menos del 50% tendrá niveles de urbanización superiores al 75%; y que el 70% de la población mundial vivirá en las ciudades.

Aunque las ciudades y áreas urbanas densas ocupan sólo el 2% de la superficie del planeta, sus habitantes utilizan el 75% de los recursos naturales globales. Es por ello que cabe considerar si, el crecimiento urbano amenaza y perjudica la consecución de los ODS, ya que las ciudades son en buena medida responsables del incremento de emisiones de dióxido de carbono, además del agotamiento de recursos, el aumento en las desigualdades sociales y otras tendencias negativas.

En este contexto, las áreas forestales urbanas y periurbanas tienen un papel fundamental en la consecución de buena parte de los ODS. Los montes y áreas agroforestales de los entornos urbanos y periurbanos, si están gestionadas adecuadamente, pueden contribuir enormemente a la planificación, diseño y gestión de paisajes sostenibles y resilientes. En caso contrario, no solo no mejorarán los aspectos citados, sino que pueden llegar a suponer incluso amenazas para la salud y seguridad de los habitantes urbanos.

1. EL ESPACIO PERIURBANO

El territorio periurbano se configura como uno de los principales retos de la planificación urbanística, territorial, ambiental y socioeconómica para las próximas décadas del siglo XXI. Durante los doscientos últimos años, los fenómenos urbanísticos se han analizado pretendiendo confrontar el ámbito urbano con el ámbito rural, presuponiendo entre ellos unas características bien diferenciadas, y, sobre todo, tratando de generar fronteras claras y definidas. La realidad ha sido bien distinta. Entre las zonas netamente urbanas y netamente rurales han aparecido espacios que comparten parcialmente algunas características de unos y otros. La invasión dispersa de actividad residencial, industrial y comercial, en los entornos urbanos ha creado la periurbanización, fenómeno que otros autores denominan rururbanización o suburbanización.

Este territorio se caracteriza por la coexistencia de suelos agrarios en recesión, desuso y/o abandono, imbricados en una matriz de masas forestales originadas, en muchos casos, por asilvestramiento de áreas antiguamente pastadas, y salpicados por una proliferación de viviendas de ciudadanos huidos de la ciudad de la cual dependen. Se produce así, en la mayoría de los casos, un espacio de indefinición, con grandes oportunidades de ser utilizado en la configuración de la estructura verde periurbana, pero con dificultades desde el punto de vista de las infraestructuras, de los servicios, de la inexistencia de suelos dotacionales y la falta de ordenación armónica del espacio.

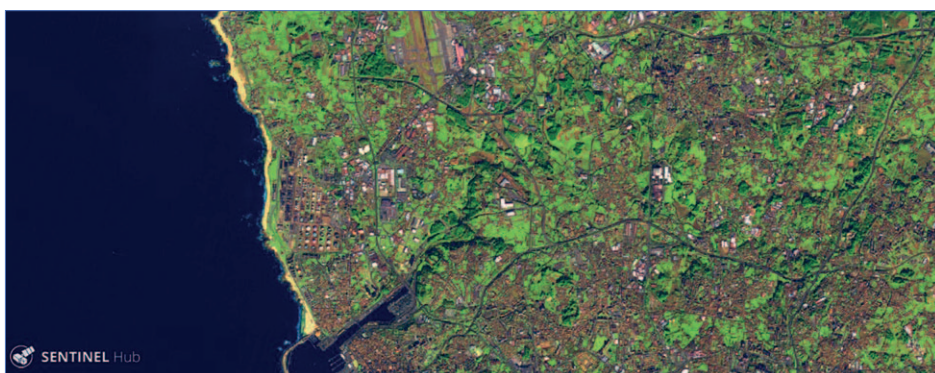


Ilustración 1. Imagen en falso color del área norte a la ciudad de Porto, pueden verse en la parte inferior derecha el puerto de Leixões y en la parte superior central el aeropuerto Sá Carneiro. Obsérvese la dispersión de las edificaciones, las instalaciones industriales y comerciales, en una matriz remanente del antiguo uso agrario prevalente. Fuente Sentinel 2. Copérnicus.

Como ha quedado descrito, se trata en la mayor parte de las ocasiones, de bolsas ineficaces de cultivos agrarios, rodeadas por edificaciones residenciales dispersas, que finalmente, por las dificultades productivas del nuevo medio, por la ineficacia y por las nuevas costumbres de los ciudadanos que colonizan el territorio, van quedando abandonados, a la espera de ser convertidos en parcela para una nueva vivienda, en la mayoría de los casos en un proceso imposible, no regulado por las condiciones urbanísticas del municipio.

Los primeros elementos que se conciben con la idea de estructurar la ciudad son los anillos verdes, que en los años 40 y 50 tratan de frenar el crecimiento disperso y la urbanización continua en el territorio creando una estructura que encierra toda la ciudad. A partir de este anillo se empiezan a configurar otros espacios interrelacionados como las cuñas de penetración, parques de naturaleza rústica o forestal, parques suburbanos y deportivos y se piensa en la interrelación con el campo circundante. Esta es la primera concepción de una estructura para el conjunto de la ciudad con el objetivo concreto de poner freno al crecimiento. Como ya se ha mencionado anteriormente, la concepción del verde como estructura de espacios conectados permite añadir objetivos más ambiciosos al verde urbano que tienen que ver con la resolución de problemas ambientales de escala global como la pérdida de biodiversidad y la resistencia frente al cambio climático.



2. LAS ÁREAS FORESTALES PERIURBANAS.

Es en Estados Unidos donde se desarrolló primeramente el concepto de bosques urbanos (Konijnendijk, 1999). Miller (1997) define el concepto de bosque urbano como:

“la suma de todo arbolado, una vegetación asociada con densos asentamientos humanos o en su entorno, oscilando desde pequeñas comunidades en asentamientos rurales a regiones metropolitanas... Más específicamente, este bosque es la suma de los árboles de las calles, de las zonas residenciales, parques y los cinturones verdes de vegetación. Incluye los árboles de las tierras no utilizadas públicas o privadas, árboles de los corredores de transporte público, y bosques en las tierras de las líneas divisorias de las aguas. Algunos de estos árboles y bosques son deliberadamente plantados y son cuidadosamente gestionados por sus propietarios, mientras que otros son accidentes de las decisiones económicas, topográficas, y del abandono del uso de la tierra”

Por otra parte, FAO (2017) utiliza la siguiente definición de bosques urbanos:

“redes o sistemas que comprenden todos los arbolados (rodales), grupos de árboles y árboles individuales ubicados en las áreas urbanas y periurbanas; por tanto, se incluyen bosques, árboles en las calles, árboles en los parques y jardines y árboles en las esquinas de las calles. Los bosques urbanos son la espina dorsal de la infraestructura verde que conecta las áreas urbanas a las rurales y mejora la huella ambiental de las ciudades.”

Complementariamente considera que “La ‘infraestructura verde’ de una ciudad comprende la red, estratégicamente planificada, de áreas de alta calidad en las tierras seminaturales y cultivadas, diseñada y gestionada para suministrar una amplia gama de servicios ecosistémicos y proteger la biodiversidad en los ambientes urbanos y periurbanos.”.

FAO (2017) clasifica los “bosques urbanos” en las siguientes categorías:

Bosques y arbolados periurbanos.	Los bosques y las masas boscosas que rodean los poblados y ciudades y que pueden suministrar bienes y servicios tales como leña, fibras, frutas, otros productos forestales no madereros (PFNM), agua limpia, recreación y turismo.
Parques municipales y bosques urbanos (> 0,5 ha).	Grandes parques urbanos o municipales con una variedad de cubierta terrestre y, al menos, parcialmente equipados con instalaciones para el tiempo libre y la recreación.
Parques y jardines pequeños con árboles (<0,5 ha).	Pequeños parques municipales equipados con instalaciones para la recreación/tiempo libre y jardines y áreas verdes privados.
Árboles en las calles o en las plazas públicas.	Poblaciones de árboles lineales, pequeños grupos de árboles y árboles individuales en las plazas, aparcamientos, calles, etc.
Otras áreas verdes con árboles.	Por ejemplo, los lotes agrícolas urbanos, campos deportivos, terrenos baldíos, prados, riberas de ríos, campos abiertos, cementerios y jardines botánicos.

Tabla 1. Clasificación del Bosque Urbano según tipologías empleadas por FAO (2017)

En este artículo nos centraremos especialmente en la primera categoría, obviando aquellas otras que corresponden con parques (grandes o pequeños), alineaciones, paseos, etc.

3. LOS SERVICIOS QUE PRESTAN LOS MONTES PERIURBANOS

Las áreas forestales periurbanas ofrecen servicios ecosistémicos esenciales a las comunidades urbanas y periurbanas. Contribuyen de manera económicamente eficiente a la mejora de la salud humana y la calidad de vida. Estas áreas se configuran como una solución innovadora, basada en la naturaleza, para muchas exigencias sociales y culturales, y un modo inteligente para afrontar las repercusiones negativas sociales y ambientales de la urbanización.

Las áreas forestales periurbanas pueden suministrar una amplia gama de productos y servicios ecosistémicos para ayudar a hacer frente a las necesidades de los habitantes de las áreas urbanas y periurbanas. Pueden afrontar muchos desafíos de importancia local y global, tales como: la mitigación y adaptación al cambio climático, la seguridad alimentaria y energética, la salud y el bienestar humano, la exigencia de empleo y de ingresos económicos, la conservación de la diversidad biológica, la protección de las cuencas hidrográficas y la gestión y reducción del riesgo de desastres.

Ciudades más agradables y entornos más atractivos – ofreciendo lugares para el recreo y esparcimiento, así como espacios abiertos para socializar, celebrar determinados eventos y disminuir la diferencia entre vecindarios ricos y pobres y ofrecer experiencias naturales para los habitantes de las zonas urbanas y periurbanas. Las áreas forestales periurbanas pueden ayudar a las comunidades a mantener su identidad histórica, etnográfica y cultural por generaciones, crear paisajes diversos y conservando las tradiciones.

Ciudades más saludables – Pueden mejorar la calidad del aire, ofrecer un lugar en el cual lograr el bienestar físico y mental. El equilibrio entre los entornos naturales y los edificados es un factor que influye en la salud urbana. El glosario de promoción de la salud de la OMS (OMS, 1998), por ejemplo, define una ciudad saludable como “una ciudad que crea y mejora continuamente aquellos entornos físicos y sociales y expande aquellos recursos comunitarios que permiten a la población apoyarse mutuamente en la elaboración de todas las funciones de la vida y en el desarrollo de su máximo potencial”. Los paseos al aire libre en las áreas verdes urbanas pueden reducir la depresión clínica en más del 30%, comparados con las actividades de interior (Frühauf et al., 2016).

Ciudades más ricas – porque ofrecen oportunidades para la producción de alimentos, medicinas y madera y generando servicios ecosistémicos de gran valor económico. Las áreas forestales periurbanas ayudan a las ciudades a construir economías verdes dinámicas, energéticas y prósperas, incluso por medio de estrategias de etiquetado verde y de comercialización. Sin embargo, pese a estas aportaciones, las áreas forestales periurbanas no son “lujos” caros que requieren altos niveles de mantenimiento; por el contrario, pueden aportar contribuciones significativas al crecimiento económico verde si su gestión es optimizada.



Ciudades más naturales y diversas – el aumento y la restauración de la funcionalidad y la conectividad de los paisajes naturales urbanos y periurbanos pueden aportar una valiosa contribución a la conservación de los recursos naturales y de la biodiversidad así como garantizar la continuidad de las características ambientales por medio del desarrollo y la gestión de corredores ecológicos.

Ciudades más resilientes frente al cambio climático – Las áreas forestales periurbanas pueden contribuir a la mitigación del cambio climático, tanto directamente por medio de la fijación del carbono, como indirectamente produciendo ahorro de energía y reduciendo el efecto urbano de “isla de calor”. Las áreas urbanas son los principales contribuidores al cambio climático; si bien cubren sólo el 2% de la superficie de la tierra, producen más del 70% de las emisiones de gas carbónico del mundo, además de enormes cantidades de otros GEI. Paradójicamente, además de grandes contribuidores del cambio climático, son también altamente vulnerables ante el mismo.

Ciudades con más y mejor agua – Las áreas forestales periurbanas, con la protección de las cuencas hidrográficas, el filtrado del agua y el aumento de la permeabilidad del suelo, pueden aportar contribuciones significativas a la gestión urbana y periurbano sostenible de las aguas y de las cuencas hidrográficas. Si bien ocupan sólo el 2% de la superficie terrestre mundial, las ciudades consumen el 75% del agua para uso residencial e industrial. Las cuencas hidrográficas urbanas y periurbanas pueden aportar agua de alta calidad para los habitantes. Las áreas forestales periurbanas pueden tener un papel clave para aumentar no sólo la disponibilidad sino también la calidad del agua, interceptando los contaminantes del aire, reduciendo el flujo de sedimentos y filtrando el agua de las lluvias. Pueden también contribuir a minimizar las escorrentías perjudiciales en los entornos urbanos y periurbanos y, al aumentar la infiltración en el suelo, pueden reducir la gravedad de los eventos de inundaciones. Sin embargo, para que sean eficaces, estas contribuciones de las áreas forestales periurbanas a la protección de los recursos hídricos se deben reconocer e integrar en los planes de gestión del agua y de las cuencas hidrográficas.



Ilustración 2. Monte Vecinal de Valladares (Vigo). Cartel con normas de uso y “graffiti” en las paredes rocosas

4. LA RELACIÓN DE LA CIUDAD CON LOS MONTES PERIURBANOS

A lo largo de toda la historia, el entorno de las ciudades se ha cultivado y aprovechado de manera intensiva ya que la mayor parte de las necesidades de alimento y energía (leñas y carbones) y materiales (madera, piedra, ladrillo, tejas, fibras vegetales, cuero, hierro...) debían proceder, en lo posible, del entorno inmediato de las mismas.

El rápido ritmo de la urbanización en las últimas décadas ha producido cambios importantes en el uso de la tierra y de los paisajes en y alrededor de las ciudades. Actualmente muchas áreas periurbanas han adquirido naturaleza forestal por abandono de agricultura y asilvestramiento general. Además, por primera vez en la historia, la población residente no gestiona el territorio adyacente y, con la globalización, los recursos que consume la ciudad proceden en su mayoría de zonas cada vez más alejadas.

Hemos pasado de tener una brecha entre lo urbano y lo rural, a ocupar grandes áreas con una mezcla íntima, pero disfuncional, de ambas naturalezas. En la mayor parte de los casos la integración rural-urbana no se establece de modo simbiótico -en la que ambos espacios sacan provecho-, sino que, por el contrario, la ciudad tiende a dominar de forma parásita, a veces, o oportunista, otras.

Las áreas rurales presentes en las interfaces urbanas y periurbanas, en numerosas ocasiones, se configuran a ojos de la ciudad como candidatos a albergar la deposición de aquellos residuos emanados de la actividad urbana. Esto, no pocas veces transforma las áreas rurales periurbanas en un mero patio trasero de las ciudades, donde legal o ilegalmente se disponen residuos sólidos y líquidos gracias a los espacios abiertos, y a su fácil acceso desde lo urbano.

Para garantizar un desarrollo coherente, se deben abordar las crecientes diferencias (p.ej., en términos de servicios, actividad económica, empleo) entre áreas urbanas y rurales, y en toda el área periurbana. Para ello, se necesitan políticas que garanticen inversiones adecuadas en infraestructura en las áreas periurbanas y rurales, en particular para energía, saneamiento, transporte, tecnologías de la información y comunicación, con el objetivo de aumentar la productividad rural y suministrar a los habitantes de esas zonas (hombres y mujeres) el acceso adecuado a mercados, empleo y servicios públicos.

Un área periurbana en la que se mejoren los montes y áreas agrícolas, debería ser considerada como infraestructura verde. De esta forma podría proporcionar la columna vertebral de las conexiones urbano-rurales, en las cuales se gestionen coherentemente los elementos interdependientes del paisaje para lograr la sostenibilidad a largo plazo y superar la brecha entre lo urbano y lo rural.

5. LAS ESPECIFICIDADES DE LOS MONTES PERIURBANOS EN EL EIXO ATLÁNTICO

La evolución socioeconómica de Galicia y Norte de Portugal desde mediados del siglo XX, ha generado la aparición de grandes desequilibrios territoriales entre los espacios rurales y urbanos. Los espacios rurales aparecen cada vez más afectados por un notable descenso demográfico unido a una tasa creciente de población



con edad superior a los sesenta y cinco años, un descenso paralelo de las tasas de natalidad y una profunda crisis del sector primario, lo que incrementa los efectos del despoblamiento. Al mismo tiempo las áreas periféricas a las ciudades sufren una urbanización dispersa, aumentando radicalmente la densidad de población en un entorno semirural donde el acceso a servicios públicos como transporte y suministro experimental una complejidad creciente.

En Galicia y Norte de Portugal, el territorio es el resultado de miles de años de intervención humana que transformó un pretérito paisaje natural en un paisaje funcional. En tiempos pasados la velocidad del cambio (aunque supuso transformaciones radicales) era lenta y de este modo se propició la asimilación del paisaje funcional como un paisaje cultural. Actualmente los cambios se producen con una gran intensidad y rapidez y en la mayoría de los casos sin integración entre las mismas. La irrupción del transporte motorizado de personas y mercancías rompió con un modelo tradicional de hábitat diseminado, pero estructurado de acuerdo a una red de unidades productivas rurales y ciudades como centros de intercambio. Sin embargo, el principal factor de alteración en el patrón territorial no se explica sólo por la huida de la aldea hacia ciudad, sino por una segunda ola de huida de las ciudades hacia sus periferias por el fracaso en su crecimiento ordenado y la carestía de la vivienda en períodos especulativos.

De este modo, las villas y ciudades fueron sustituidas por conglomerados contruidos con tipologías y usos diversos, con una dificultad de dotación si servicios, en una matriz fractal de naturaleza pseudorural donde algunos de los usos se mantienen, pero la mayor parte de los residentes ya no guardan relación funcional con las parcelas no edificadas, lo que las convierte en un mero reservorio de espacio edificable.

El análisis de los cambios de uso de la tierra entre 1985 y 2005 realizado para Galicia por CORBELLE et al. (2014) indica que, en ese período, el 43,2% da su superficie total cambió de uso. Además, ese porcentaje de cambio fue muy constante en las distintas categorías: Es decir, Galicia mantuvo una matriz de aproximadamente el 50% estable en cada una de las tipologías mientras la otra mitad mudaba al resto de las otras clases. Aunque con diferencias territoriales, en ese período aumentó la superficie urbanizada y la arbolada; disminuyó la ocupada por la agricultura y la ganadería; y grandes árelas del territorio quedaron abandonadas. La comparación con datos de la capacidad productiva del suelo revela que, en general, la urbanización y el mantenimiento del uso agrícola o ganadero tuvieron lugar principalmente en las tierras de mayor calidad productiva, mientras que la forestación se concentró en tierras de calidad intermedia y el abandono afectó a las de peores características.

Uno de los aspectos más característicos de los montes periurbanos de la Euro Región Galicia Norte de Portugal es que, al contrario de los de una parte de las ciudades europeas, son mayoritariamente de naturaleza privada. Muchas parcelas corresponden a una tenencia de la tierra de carácter minifundista de propiedad particular, mientras, normalmente las áreas más elevadas corresponden a la propiedad privada colectiva, bien en forma de montes vecinales en mano común (en el caso de Galicia) o en el de baldíos (en el caso portugués).

Es significativo que, con frecuencia, pese a este carácter privado, supongan una infraestructura complementaria básica para la población residente en las áreas urbanas. Proveen de servicios sociorecreativos, pero, además, desempeñan roles decisivos en el abastecimiento de agua de calidad, en la calidad del aire, en la prevención de incendios que puedan afectar a las poblaciones, son las reservas más importantes de patrimonio arqueológico, etc.

Además, su componente productiva, supone una fuente de ingresos para las comunidades de vecinos, que en muchos casos permiten financiar obras de interés social y además son un yacimiento de empleo. En Rodríguez et al. (2017) se calcula para una muestra de 144 CMVMC, mayoritariamente de la Provincia de Pontevedra, que, entre 2009 y 2013, generaron unos ingresos que superaban los 30 millones de euros.

Otra característica común de los montes periurbanos de la Euroregión es que vienen siendo afectados de manera creciente en distintas crisis de incendios. Por ejemplo, cabe citar que Las áreas forestales de entorno de Pontevedra y Vigo han sido afectadas por los dos últimos episodios de mayor gravedad (entorno de Pontevedra en 2006 y entorno de Vigo en 2017).

6. EL MONTE PERIURBANO Y LOS INCENDIOS FORESTALES

Los paisajes urbanos se están volviendo cada vez más complejos, y seguirá siendo fundamental la investigación para identificar la formulación de soluciones adaptativas ante los desafíos urbanos y para una planificación y gestión eficaces. Las áreas forestales periurbanas pueden estar expuestas a incendios que podrían amenazar a las personas, viviendas o empresas. Para la gestión forestal urbana eficaz y la mitigación de riesgos es fundamental que el nivel de riesgo planteado por cada árbol, arbolado o bosque, se evalúe objetivamente en base a información y conocimiento adecuados.

El estudio de los grandes incendios del 2017, especialmente los acontecidos en Portugal, concluye, la llegada de la tipología de incendios de sexta generación. Estos incendios se caracterizan, básicamente, por ser incendios que consiguen generar grandes cantidades de energía e incrementos de la velocidad de propagación en frentes extensas. Esto los convierte en incendios letales para la población, los servicios de defensa contra incendios, las infraestructuras y los intereses de la sociedad en general. La expansión de la denominada interfaz urbano-forestal (o urbano-rural según otros autores), asociada a la creciente dispersión del sistema de asentamientos y a la progresión de la vegetación natural, constituye una dinámica territorial preocupante: Está contribuyendo a incrementar la vulnerabilidad frente a un tipo de incendio que no sólo puede alcanzar, sino que además puede propagarse en el interior de las áreas edificadas

CHAS-AMIL et al. (2013) analizó que el 69,7% de las edificaciones de Galicia se sitúan en espacios clasificables como de interfaz urbano forestal/rural. Además, de entre estas áreas, aquellas que cuentan con una mayor frecuencia de igniciones (llegando a más de 1 punto por km²) son aquellas con aglomerados densos y/o con mayor fragmentación forestal. Esta extensión de la amenaza a bienes y personas provoca, además de un incremento del riesgo, una creciente complejidad en las labores de prevención y, sobre todo, de extinción, ya que hace que surjan unos problemas específicos, sustancialmente distintos a los provocados por los incendios puramente forestales o urbanos.



No obstante, existe una cierta corriente de opinión que preconiza a no intervención en los procesos ecológicos, dejando que la naturaleza actúe por sí misma. Con todo, parece más razonable actuar previniendo que los daños se produzcan o que, en caso de ocurrir, su acción resulte minimizada, y, mediante la persistencia y la multifuncionalidad, puedan satisfacerse las legítimas demandas de propietarios forestales y de la sociedad. Debería desarrollarse un conjunto de nuevas oportunidades para el desarrollo de las rentas de la propiedad, y de empresas de servicios de todo un conjunto de actividades vinculadas a la gestión y el mantenimiento de las nuevas áreas boscosas peri-urbanas, en el que estos agentes han de tener un especial protagonismo. La reformulación de estas áreas, la implicación de la propiedad, y de las poblaciones locales –rurales y urbanas– contribuiría a un mayor control del riesgo de incendio en estas áreas especialmente expuestas a negligencias, y conflictos que los favorecen.

En áreas donde predomina la naturaleza privada del territorio, no corresponde, en la mayor parte de los casos, a los poderes públicos la ejecución directa de las medidas. Por el contrario, la misión de las políticas es servir de marco y al mismo tiempo de palanca para posibilitar la mejora de la gestión de miles de legítimos propietarios del territorio, compatibilizándola con la defensa del interés general. Y este tipo de acciones no solo concierne a los propietarios del territorio. Una parte de la responsabilidad de evitar la reiteración de incendios catastróficos reside en decisiones que cada componente de la sociedad toma todos los días y que influyen en el territorio: donde y como se vive; que se consume; donde fue producido; si se está o no dispuesto a retribuir por el ocio que se desarrolla en áreas forestales, o por el oxígeno o al agua que producen; que se exige a los representantes políticos; si se participa en la comunidad de montes donde se reside; si se está buscando alternativas para poner en producción las parcelas forestales que se heredaron.

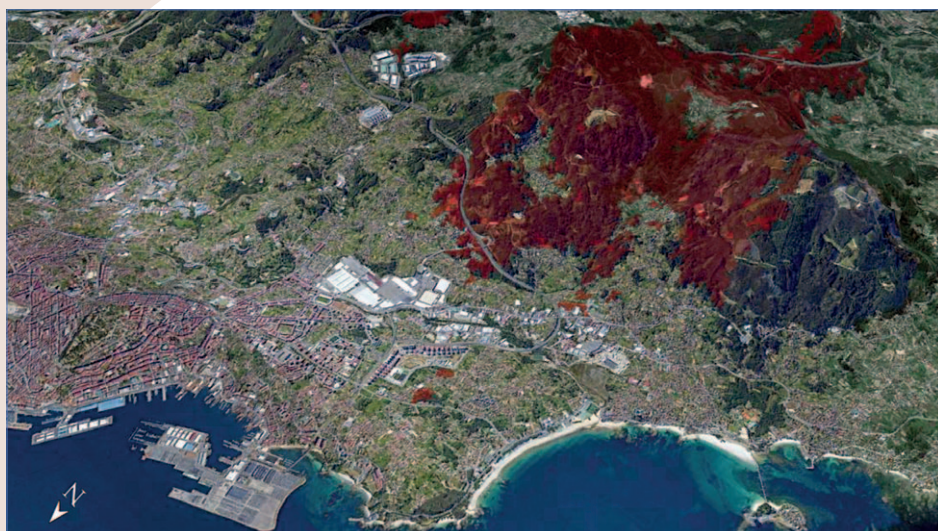


Ilustración 3. Vista aérea de la ciudad de Vigo, con las áreas afectadas por el incendio de Vigo-Nigrán de Octubre de 2017 (en rojo). La llegada del fuego sin control a un área densamente poblada pero donde las edificaciones se mezclan con áreas agrícolas y forestales supuso un grave riesgo de penetración del fuego a la malla urbana propiamente dicha, y enormes riesgos derivados de las evacuaciones o confinamientos en áreas extremadamente complejas. Fuente de la imagen. Google Earth Pro.

En este escenario de corresponsabilidad, se pueden destacar acciones como el Programa de reconocimiento de las “Firewise Communities” en EE.UU. Este programa es un proceso que empodera a las vecindades a trabajar juntas para reducir los riesgos y daños de incendios forestales. Este programa ha creado una red de más de mil comunidades preparadas y reconocidas que desarrollan acciones y asumen la apropiación en la protección de sus viviendas ante la amenaza de incendios forestales. Con ayuda de un proceso en cinco pasos, las comunidades elaboran planes de acción que guían sus actividades residenciales de reducción de riesgos, mientras comprometen y alientan a los residentes para que sean participantes activos en la construcción de un lugar más seguro para vivir.

7. EL MARCO DE OPORTUNIDADES PARA EL DESARROLLO DE LOS MONTES PERIURBANOS EN GALICIA.

Actualmente, a partir de diversos textos normativos y estratégicos, tanto a escala autonómica como estatal y europea, existen evidentes oportunidades para un impulso al desarrollo de acciones sobre los montes periurbanos.

Plan de acción de la UE para los bosques

Objetivo 3.3: contribuir a la calidad de vida conservando y mejorando las dimensiones social y cultural de los bosques.

Los bosques proporcionan bienes y servicios que benefician a los ciudadanos, su salud y su calidad de vida, incluidas zonas recreativas en los espacios urbanos y rurales, ocupación e ingresos para millones de personas y la protección del suelo y las aguas contra la erosión, la desertización y los peligros naturales. Para contribuir a la calidad de vida a través de la conservación y la mejora de las dimensiones social y cultural de los bosques, los Estados miembros, dentro de sus prioridades y con la ayuda del FEADER, cuentan con la posibilidad de fomentar las inversiones que potencien el valor de los bosques en concepto de zona recreativa pública.

Acción clave 12: explorar el potencial de los bosques urbanos y periurbanos.

Para muchos europeos, el bosque urbano es el principal medio de contacto con los beneficios y valores de la naturaleza. La planificación, creación y gestión de los bosques urbanos y periurbanos imponen nuevas demandas a los gestores forestales, concretamente en cuanto al compromiso y respuesta de la población local que pueda verse afectada o espere beneficiarse de las operaciones forestales. A partir de los trabajos científicos, la Comisión y los Estados miembros:

- revisarán e integrarán metodologías para evaluar el impacto social y humano de los bosques urbanos y periurbanos con vistas a establecer indicadores adecuados a largo plazo y marcos robustos para guiar la inversión y la gestión futuras;
- explorarán estructuras para comprometer a la población local y las partes interesadas no tradicionales en la planificación, creación, gestión y uso de los bosque urbanos y periurbanos



Ley 7/2012 de Montes de Galicia.

Artículo 21. Podrán ser declarados como montes protectores de Galicia aquellos montes o terrenos forestales públicos de naturaleza patrimonial o privados que cumplan alguna de las condiciones que para los montes públicos establece el artículo 27 de la presente Ley.

Artículo 27 (...) k) Los que se vinculen a la satisfacción de intereses generales y, en concreto, a la protección y mejora de la calidad de vida de la zona o al ocio y esparcimiento de los ciudadanos. Son montes en los que las características sociales o recreativas prevalecen sobre otro tipo de aprovechamientos

Artículo 88. Servicios del monte. 1). La Administración forestal y los propietarios podrán fomentar la creación y mejora de montes periurbanos para fines sociales y educativos, y regularán su disfrute bajo el principio del respeto al medio natural.

Dictamen de la Comisión especial no permanente del Parlamento de Galicia de estudio y análisis de las reformas de la política forestal, de prevención y extinción de incendios forestales y del Plan Forestal de Galicia, evaluando la experiencia acumulada desde 2006 y, específicamente, la extraordinaria ola de fuegos que viene de sufrir Galicia en octubre de 2017.

Recomendaciones hacia la potenciación de la multifuncionalidad de nuestro monte:

30. (...) se recomienda la elaboración de instrumentos de ordenación y planificación de los usos turísticos, sociales o recreativos de los montes públicos y personales próximos a los entornos urbanos o incluidos en figuras de protección ambiental, con el objetivo de cubrir las demandas de la población en cuanto a estos servicios ambientales generados por los montes.

Revisión del Plan Forestal de Galicia:

2.8. Red de parques periurbanos y los espacios sensibles

En cuanto a la red de parques periurbanos, (...), la Administración competente no ha ejecutado este instrumento del Plan Forestal de Galicia de 1992 de urgente promoción, garantizando el uso inteligente y sostenible de estos recursos naturales próximos a áreas urbanas u otros núcleos poblacionales.

Ley 43/2003 de Montes (ley básica de montes)

Artículo 39. Delimitación del uso forestal en el planeamiento urbanístico.

Los instrumentos de planeamiento urbanístico, cuando afecten a la calificación de terrenos forestales, requerirán el informe de la Administración competente en gestión forestal. Dicho informe será vinculante si se trata de montes catalogados o protectores.

8. REFERENCIAS

- FRÚHAUF, A., NIEDERMEIER, M., ELLIOTT, L.R., LEDOCHOWSKI, L., MARKSTEINER, J. Y KOPP, M. 2016. Acute effects of outdoor physical activity on affect and psychological well-being in depressed patients – a preliminary study. *Mental Health and Physical Activity*, 10: 4 – 9.
- FAO. 2016. Directrices para la silvicultura urbana y periurbana, por Salbitano, F., Borelli, S., Conigliaro, M. y Chen, Y. 2017. Directrices para la silvicultura urbana y periurbana, Estudio FAO: Montes No 178, Roma, FAO.
- ONU. 2014. World Urbanization Prospect - Revision 2014. United Nations Department of Economic and Social Affairs/Population Division. Cap. 1
- LAGE PICOS, X.A. 2006. Los bosques urbanos y peri-urbanos en la planificación del desarrollo regional. En XXXII Reunión de Estudios Regionales. Desarrollo de Regiones y Euroregiones. El desafío del cambio rural. Ourense, noviembre de 2006
- KONIJNENDIJK, C. J., 1999. “COST E12 – Urban forest and trees”, http://www.fsl.dk/cost_e12/project/re-rek.html
- MILLER, R.W., 1997. *Urban Forestry: Planning and Managing Urban Greenspaces*, second ed. Prentice Hall, New Jersey.
- RODRÍGUEZ, D., ABOAL, J. y PICOS, J (2017) Análisis de los ingresos de Montes Vecinales en Mano Común de Galicia y su reinversión, En Actas del 7º Congreso Forestal Español. Edita: Sociedad Española de Ciencias Forestales. Plasencia. Cáceres, Extremadura. 26-30 junio 2017 ISBN 978-84-941695-2-6



ODS 16 EN LA AGENDA 2030: PAZ, JUSTICIA E INSTITUCIONES SÓLIDAS

José Antonio Varela Agrelo

Presidente de la Audiencia Provincial de Lugo



1. INTRODUCCION

1.1. La lucha por el Derecho

La Agenda 2030 para el Desarrollo sostenible se auto define como un Plan de Acción a favor de las personas, el planeta y la prosperidad. Estas palabras evocaron en mi fuero interno esa expresión casi artística del GRAN Ihering que sintetizo en su libro “la Lucha por el Derecho”, al indicar que el fin de la Justicia ,no es gratuito y solo se logra en una tensión dialéctica de intereses contrapuestos.

Ha constituido un halago de la fortuna formar parte del grupo de expertos que estamos colaborando con el Eixo Atlántico en el alineamiento de la Agenda Urbana del Eixo con los objetivos plasmados en la Agenda 2030. Desde la perspectiva de un jurista comprometido con los valores que sostienen el Principio fundamental de la dignidad de la persona, soy testigo que puede dar fe de la importancia de que esa lucha permanente por mejorar la vida debe contar con actuaciones beligerantes de las instituciones, y entre estas, sin duda los Ayuntamientos están llamados a jugar un papel esencial.

Por otra parte la crisis permanente de la Unión Europea, una señora de avanzada edad ,con algo de sobrepeso, y de ánimo alicaído , constituye una oportunidad para que la euroregiones como la alianza de Ayuntamientos de Galicia y Norte de Portugal ,puedan cobrar protagonismo institucional al liderar un Proyecto como la Agenda del Urbana del Eixo que pretende ser un instrumento para hacer de las ciudades el espacio nuclear de crecimiento inteligente, sostenible e integrador , dentro de un margo estratégico general europeo.

En este artículo voy a recoger algunas reflexiones fruto de la tarea que me correspondió asumir en el grupo de trabajo, en concreto el relativo al objetivo 16 de la Agenda con el título PAZ, JUSTICIA E INSTITUCIONES SOLIDAS

Tras exponer cuestiones generales que nos sitúen correctamente en la cuestión a analizar y ubicar la agenda urbana del Eixo en el contexto de instrumentos relativos a la misma materia, pasare a comprobar el alineamiento. Para esta tarea clasifíco la temática en cuatro bloques que son los antecedentes necesarios para las conclusiones finales.

1.2. Cuestiones generales

1.2.1. Los Poderes Públicos y la participación ciudadana

Ninguna administración ni organismo son un fin en sí mismo, sino un **instrumento al servicio de un determinado fin.**

Los poderes públicos, las Administraciones que nos gobiernan en sus distintos niveles, existen porque es necesario conducir la gestión de los asuntos comunes de forma civilizada y eficiente.

Ahora bien, el pacto social que justifica su creación, no significa que se haya de prescindir de la participación ciudadana. Las Administraciones modernas han de ser cada vez más participativas y accesibles, lo que permitirá profundizar en los objetivos de eficiencia y eficacia que justifican su existencia.

Con el término “GOBERNANZA” quiere expresarse ese nuevo proceso de coordinación entre grupos sociales e instituciones, ya sean públicas o privadas para el logro de objetivos definidos colectivamente.

No se trata de abdicar del cumplimiento de las obligaciones sino de incrementar la calidad en la forma de tomar decisiones

1.2.2. Valores esenciales

Siempre resulta útil recordar que el pilar esencial en cualquier construcción jurídica es el VALOR DE LA DIGNIDAD DE LA PERSONA, principio del que emanan los derechos inherentes a tal condición.

En su búsqueda de felicidad y bienestar, haciendo abstracción de los derechos fundamentales a la vida, salud e integridad física, se hace preciso proveer de **otros soportes que faciliten esa calidad de vida** conforme a la dignidad.

Uno de ellos es **la paz**, en todas sus proyecciones, no solo la paz social del grupo, sino la paz entre distintos pueblos. La paz justificó la creación de varios foros internacionales como lugares de encuentro y diálogo, pero la paz sigue siendo una tarea inacabada.

También se hace necesario un **entorno ambiental sano**, en el que prevalezca el equilibrio entre los seres vivos. Así las cosas, no es de extrañar que la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible comience señalando que: “La presente agenda es un Plan de Acción a favor de las personas, el planeta y la prosperidad. También tiene por objeto fortalecer la paz universal dentro de un concepto más amplio de libertad”.

1.2.3. La realidad social

En el mundo actual perviven todavía **graves desigualdades**. Muchas personas en múltiples países sufren pobreza extrema, exclusión social, privación de derechos, cuando no graves vejaciones a su integridad.

El fenómeno de la globalización lejos de solucionar los retos de la desigualdad, los hace más visibles y patentes impulsando ingentes movimientos de personas que huyen de las guerras, la miseria o de regímenes totalitarios.

Al principio el milenio, la Asamblea General de la ONU consciente del diagnóstico entendió necesario **reafirmar los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas**, con el objetivo de construir un mundo más pacífico, más próspero y más justo.

Sin embargo, la lucha contra la desigualdad no está siendo exitosa y se hace necesario no solo proclamar los principios sino también implementar las medidas que nos permitan avanzar en ese difícil camino.



1.2.4. Legitimación del Eixo Atlántico

La utilidad de cualquier organismo se mide en términos de la eficacia que su funcionamiento aporte en el cumplimiento de sus objetivos.

El EIXO ATLÁNTICO, en cuanto Asociación de Derecho Público ha sido **pionero** en la iniciativa de elaborar una Agenda urbana para que las ciudades miembro tengan los instrumentos que permitan un crecimiento inteligente, sostenible e integrador dentro de un marco estratégico general europeo.

Desde su creación en 1992, tras la declaración de Porto, esta Euro región de la UE, ha venido realizando distintas actividades en cumplimiento de lo que justifica su existencia y se plasma en sus Estatutos, pero, sin duda, la actual Agenda, y el Plan de Acción de la misma constituyen un hito importante en la potenciación de las ciudades al servicio del bien general.

1.2.5. El reto de la difusión

Desde mi experiencia como miembro de la Red Judicial Europea, y co-participo en la elaboración del PRONTUARIO de Cooperación jurídica internacional puedo afirmar que uno de los déficits en el buen funcionamiento de la misma es la **falta o deficiente conocimiento**.

Lo he expresado en ocasiones diciendo que hemos construido muy buenas autopistas por las que circulan pocos coches... porque no saben que tienen esa vía, y siguen circulando por las tradicionales, tratando de describir gráficamente el desconocimiento de instrumentos normativos muchas veces vinculantes pero poco aplicados.

Recientes acontecimientos como el decepcionante funcionamiento de la euro-orden, una de las instituciones básicas en la construcción del espacio judicial europeo, no hacen sino confirmar tal percepción.

Mi aproximación al tema de las Adendas Urbanas me ha recordado en cierta medida esa percepción pues existen importantes construcciones doctrinales, Agendas, Declaraciones y Planes cuya implementación parece lamentablemente escasa, y uno de los factores de ello puede ser el escaso conocimiento de **los gestores que pueden y deben ser beneficiarias de los cauces de mejora proporcionados**.

Me consta que desde el Eixo se hacen esfuerzos para dar visibilidad a tales trabajos, pero la correcta diseminación de la información y material sigue siendo un reto importante para alcanzar los fines propuestos.

2. UBICACIÓN SISTEMATIVA DE LA AGENDA URBANA DEL EIXO

La conciencia de que las ciudades, están llamadas a protagonizar un papel importante en el desarrollo sostenible se constata a través de las múltiples declaraciones, agendas y otros documentos técnicos que abordan la cuestión.

El 25 de septiembre de 2015 la Asamblea General de la ONU aprobó la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible que incluye 17 OBJETIVOS y 169 metas lo que demuestra la amplitud del campo sobre los que se proyecta.

Pero ya con anterioridad la Unión Europea fue consciente de la necesidad de potenciar el papel de las ciudades como instrumento de política económica. Los fondos de cohesión o fondos estructurales son una demostración de la convicción de la comisión en ese sentido.

Entre las Declaraciones que así lo confirman destacan la **DECLARACION DE TOLEDO del año 2010** y la **DECLARACION DE RIGA del año 2015**.

Así se llega al **Pacto de Ámsterdam de 30 de mayo de 2016** tras el que se ha tomado la decisión de lanzar la Agenda Urbana Europea.

El Pacto de Ámsterdam y la Agenda Urbana 2020 son conscientes de la **complejidad de la gobernanza urbana** donde intervienen todas las capas institucionales que operan en Europa: gobiernos locales, regionales, nacionales y comunitarios, pueden tener intervención en muchas decisiones del ámbito urbano. Sin embargo **seguimos sin contar con estructuras adecuadas para una correcta integración de tal diversidad**.

Paralelamente las **redes de ciudades o euro regiones** han venido proliferando sin acompañarse de una paralela cooperación política debidamente institucionalizada.

En ese contexto la **Agenda Urbana Europea** ha iniciado un **camino sugerente** tratando de potenciar los mecanismos de la Smart Regulation, optimizando los recursos ya existentes, y estableciendo un foro abierto de buenas prácticas.

En el plano inmediato inferior, varios países miembros, como otros niveles de las Administraciones Públicas se han dotado de sus correspondientes agendas urbanas.

En el caso de **España** en Junio del presente año el Consejo de Ministros aprueban el **Plan de Acción para la implantación de la Agenda Urbana 2030, hacia una estrategia Española de Desarrollo sostenible**.

En definitiva tanto la Agenda 2030, como la Agenda Europea, como los Agendas Nacionales constituyen un **marco de referencia no excluyente** en el que se ubica la Agenda Urbana del Eixo, como euro región de la UE.

3. ALINEAMIENTO

3.1. La Agenda 2030

El objetivo 16 de la Agenda 2030 se titula: promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas.

Dicho objetivo se desarrolla en las siguientes diez metas.

1. Reducir significativamente todas las formas de violencia y las correspondientes tasas de mortalidad en todo el mundo.



2. Poner fin al maltrato, la explotación, la trata y todas las formas de violencia y tortura contra los niños.
3. Promover el estado de derecho en los planos nacional e internacional y garantizar la igualdad de acceso a la justicia para todos.
4. De aquí a 2030, reducir significativamente las corrientes financieras y de armas ilícitas, fortalecer la recuperación y devolución de los activos robados y luchar contra todas las formas de delincuencia organizada.
5. Reducir considerablemente la corrupción y el soborno en todas sus formas.
6. Crear a todos los niveles instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas.
7. Garantizar la adopción en todos los niveles de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades.
8. Ampliar y fortalecer la participación de los países en desarrollo en las instituciones de gobernanza mundial.
9. De aquí a 2030, proporcionar acceso a una identidad jurídica para todos, en particular mediante el registro de nacimientos.
10. Garantizar el acceso público a la información y proteger las libertades fundamentales, de conformidad con las leyes nacionales y los acuerdos internacionales.
 - a) Fortalecer las instituciones nacionales pertinentes, incluso mediante la cooperación internacional, para crear a todos los niveles, particularmente en los países en desarrollo, la capacidad de prevenir la violencia y combatir el terrorismo y la delincuencia
 - b) Promover y aplicar leyes y políticas no discriminatorias en favor del desarrollo sostenible.

De su lectura pueden sintetizarse que son **tres las líneas de actuación.**

- 1.- **La importancia del Estado de Derecho**, como única forma de Gobierno, pero adaptándose a los nuevos desafíos que exigen una mayor participación de la sociedad civil y con un acceso universal a la justicia.
- 2.- **La eliminación de las formas de delincuencia** que afecta a la dignidad de las personas, en especial delitos contra la integridad física y moral.
- 3.- La incorporación de los **principios de transparencia y rendición de cuentas de los gestores públicos**, y la eliminación de las distintas formas de corrupción.

Partiendo de estos presupuestos de carácter general parece lógico que lo que nos ocupe sea comprobar en qué medida estas líneas globales pueden ser incorporadas en una **Agenda proyectada sobre el ámbito urbano** con todos los condicionantes que acotan la tarea, como el ámbito competencial, recursos disponibles y coordinación con otros niveles administrativos. Dicha tarea también ha de afrontarse, en nuestro caso, sin perder de vista que la Euro región EIXO ATLANTICO **afecta a dos Estados miembros** con sus legislaciones propias, y agrupa a **ciudades con vocación de cooperación transfronteriza.**

3.2. La Agenda Urbana de Eixo Atlántico

La agenda urbana de Eixo tiene clara su vocación de ser un instrumento para hacer de las ciudades el **espacio nuclear de crecimiento inteligente, sostenible e integrador, dentro de un marco estratégico general europeo.**

De los cinco objetivos generales que establece, en el presente informe interesa el 4º y 5º que explicitan.

4º.- Promover comunidades urbanas inclusivas, tolerante y democráticas. Es preciso procurar el equilibrio entre la defensa de la identidad propia y la apertura multicultural a los valores universales. Además, el sentido de la Comunidad es clave para superar los problemas derivados de las diferencias generacionales, culturales y económicas.

Y el 5º, definir el modelo de ciudad de la próxima década. Hay que repensar la relación de los centros urbanos con su entorno, la organización, estructura y funcionamiento de la administración local, sus competencias y los recursos financieros necesarios, su imagen de marca.

Lo redactores del documento, tras sentar los principios, marcas transversales y muy especialmente los cinco objetivos generales consensuan que habrán de ser **cinco los grandes ejes de actuación.**

Acotando nuevamente los mismos a la materia de nuestro informe interesa reseñar el 4º que se proyecta sobre alcanzar una “ciudad integradora, participativa y para lo que se establece seis capítulos.

1. Demografía, salud, política social e inclusión
2. Multiculturalidad, interculturalidad y educación cultural.
3. Seguridad estructural, funcional y jurídica.
4. Programas integrales de revitalización urbana.
5. Vivienda.
6. Políticas de comunicaciones.

El eje 5º con el título: MUNICIPIOS EFICIENTES. LA NUEVA ADMINISTRACION LOCAL (entidades locales relacionadas).

Desglosa a su vez los siguientes temas:

- Gobernanza democrática, liderazgo e impulso de una estrategia integrada de desarrollo urbano.
- Eficiencia y transparencia administrativa.
- Financiación.
- Estructura de redes y lobby.



3.3. Consideraciones generales previas

3.3.1. Una oportunidad para el Eixo

Desde que Portugal y España hace ya más de 30 años se incorporaron a la Comunidad Europea han sido múltiples los **momentos críticos** del proceso de construcción de esta Unión.

Ha sido significativo que no hace muchos años haya sido infructuoso algo tan aparentemente sencillo como la denominación de **Constitución Europea** manteniéndose la clásica terminología de tratados para designar el entramado jurídico que sustenta la Unión

A día de hoy **esas dificultades permanecen**: el Brexit, el incremento de partidos euroescépticos, la frontal diversidad de criterios en cuestiones humanitarias como el afrontamiento del problema de los refugiados, etc.

Esas debilidades pueden constituir, sin embargo, un **factor de potenciación de los Euro regiones**, en cuanto constituyan zonas territoriales transfronterizas con una nítida vocación reforzada de cooperación institucional.

En ese sentido, el éxito de la Agenda Urbana puede constituir un estímulo para potenciar el amparo institucional a este tipo de estructura.

3.3.2. El eterno problema del ámbito competencial

Los distintos niveles de Administración concernidos en un proceso de este tipo: Unión Europea, Estado, Administraciones Regionales y Ayuntamientos constituyen un notable condicionante ya que hay materias como la JUSTICIA con una clara **asignación competencial del Estado**, en cuanto constituye uno de los tres pilares del mismo

El ámbito de competencias del municipio está delimitado en la legislación de los respectivos países, y no incluye determinadas materias como la Justicia y la Seguridad ciudadana que se reservan en exclusiva al Estado Central.

Sin embargo, no puede desdeñarse la posible colaboración de los municipios en el diseño de **actuaciones coadyuvantes** en el correcto funcionamiento de dichos servicios.

Las medidas concretas se abordarán más adelante, pero procede ahora recordar la potencialidad de la Administración más cercana, en cuanto a cauce de información al tiempo que puede resultar muy útil la promoción de actividades de concienciación civil, deportiva y cultural que puedan allanar el camino para el logro de las metas de la Agenda.

3.4. Propuestas justificadas

3.4.1. Ámbito educativo

La educación, la formación de las personas es siempre un **factor transversal fundamental** que también se proyecta en el análisis proyectivo de la lucha contra la pobreza, la desigualdad y la exclusión social en un primer nivel, y posteriormente como medio de mejorar la gobernanza de las ciudades.

En la educación está siempre el inicio de todas las soluciones y toda la inversión en este ámbito resulta rentable para la colectividad,

En el Plan de Acción de la Agenda Urbana de Eixo Atlántico que se estructura en torno a cuatro prioridades la primera de ellas es la de construir la ciudad del futuro.

En el desarrollo de la idea se incluye la mejora de la administración pública haciéndolo más eficaz y responsable de las políticas públicas que deben ser lideradas por los cargos electos. Se trata de profundizar en la idea de la gobernanza democrática, la transparencia y la eficiencia de los servicios públicos.

Para ello se persigue que el ámbito urbano además de saludable y habitable proporcione la adecuada seguridad física y jurídica.

También se aspira a la creación de estructuras de convivencia social con un recurso a las nuevas plataformas tecnológicas.

Desde los Concellos pueden apoyarse a los Centros Educativos no solo desde el punto de vista material, sino complementando su labor con una **oferta educativa bien diseñada y no centralizada**.

Una de estas actividades culturales podría ser las **sesiones de “cine de barrio” al aire libre que atraigan a los jóvenes** y les permitan percibir de forma amena los valores de la convivencia, e incentiven la cultura del esfuerzo como forma de mejora personal.

Las actuales plataformas de **economía colaborativa** son un ejemplo práctico de como grupos de personas con necesidades confluyentes pueden beneficiarse de ahorros de costes y tiempo para su satisfacción. En el ámbito educativo podría fomentarse la agrupación de padres o madres de alumnos para el **traslado y recogida de menores de los centros educativos**, lo que no solo proporciona ventajas a los padres al establecer turnos rotatorios sino que permitiría descongestionar el tráfico en las horas punta que coinciden con las entradas y salidas a los Centros de Enseñanza.

3.4.2. Ambito de la Seguridad

Ya hemos anticipado que **la Seguridad es competencia de los Cuerpos y fuerzas de Seguridad del Estado**, siendo las competencias de los Policía Locales limitadas a ámbitos estrictamente urbanos como Tráfico, Seguridad de lugares públicos y urbanismo.

También anunciábamos como esencial el Principio de Coordinación entre Cuerpos de Seguridad para evitar solapamientos y mejorar la eficacia

La proximidad de la Policía Local a la problemática de los Ayuntamientos no debería desperdiciarse, por lo que resultaría de utilidad la adecuada **incorporación de la Policía Local a los entes ya creados de cooperación**, como las Juntas de Seguridad o Comisiones Provinciales de coordinación de la Policía Local.



En función del tamaño de la ciudad también podría ser de utilidad la **específica asignación de Agentes a cada Barrio** para incrementar esa proximidad como fuente de conocimiento con una potente vocación preventiva. Así podrían detectarse tempranamente situaciones de desamparo de menores, focos de posible explotación de seres humanos, y zonas de cultivo de actividades criminales. La Policía de Barrio podría contar en dicha tarea con la colaboración de los Centros de Enseñanza, Comunidades de vecinos, Centros de Salud, etc.

Paralelamente a la asignación del Responsable Policial de Barrio, podría promoverse como forma de vertebración social la elección de un **ciudadano responsable de Barrio**, como **interlocutor con el Concello y con la Policía de Barrio** tanto sobre la problemática del mismo, como sobre la información de esas situaciones de peligro o afloramiento de actividades ilícitas. También podría ser impulsor de las actividades de gestión colectiva como el apoyo al transporte escolar comentado en el apartado anterior.

Los servicios sociales de los Concellos en coordinación en su caso con los de otros niveles con competencia en la materia, deberían estar en condiciones de proporcionar a las **víctimas de violencia, explotación a personas en situación de vulnerabilidad, de la red de apoyo suficiente** en caso de denuncia a los agresores: la ausencia de apoyo es una medida disuasoria que provoca que actividades de este tipo no se denuncien por las víctimas que carecen de refugio fuera del entorno donde se produce la actuación ilícita.

Finalmente, otro factor de refuerzo de la Seguridad podría ser el apoyo a **los pequeños emprendedores, y comercios de barrios**, que revitalizan zonas degradadas y fomentan las relaciones comerciales y personales en el ámbito más cercano.

3.4.3. Ámbito de la Justicia

Aun siendo una competencia del Estado, el diseño de la Agenda Urbana y el Plan de Acción aciertan cuando proponen la creación de mediadores comunitarios que permitan aplicar la justicia de proximidad en los comportamientos incívicos que facilitan la disculpa y la reparación.

Me parece que esta suerte de **“jueces de paz”**, que no tienen que ser técnicos en Derecho, deberían tener una extracción democrática lo que reforzaría la autoridad de sus decisiones.

También se puede prestar desde el Concello **apoyo y asesoramiento a los vecinos que se encuentren en la necesidad de acceder a los Tribunales** y carezcan de conocimientos y/o recursos, facilitándoles la información sobre los cauces a los medios ya existentes (comunes de Justicia Gratuita).

La lucha contra **la corrupción precisa de la colaboración ciudadana** conciliando la presunción de inocencia y la necesidad de minimizar este tipo de delincuencia. Carecería de sentido desaprovechar la información que puedan facilitar los vecinos para iniciar investigaciones preliminares y reservadas tras las cuales se podría efectuar por el investigador preliminar la correspondiente denuncia.

3.4.3. Ámbito de la Gobernanza y Transparencia

La administración local como la más cercana al ciudadano debe estar integrada por personas realmente representativas de los vecinos.

El actual sistema electoral en el que son los partidos los que designan los candidatos es nítidamente mejorable.

Un buen test para una **reforma del sistema electoral general**, que se encuentra regulado en una Ley Orgánica Estatal, sería la Administración Local de , donde podría chequearse un sistema con listas abiertas o agrupaciones de electores independientes.

En el ámbito de la transparencia existe amparo legislativo para complementar la legislación general en la materia, por lo que sería interesante establecer la **obligación de motivar y publicitar las decisiones** que excedan la mera gestión ordinaria de asuntos. La motivación y publicidad de una decisión constituye una exigencia democrática que reduce el riesgo de desviación de poder.

4. CONCLUSIONES

1.- La Agenda Urbana del Eixo, en el contexto de otras programaciones internacionales y locales, constituye una **importante herramienta al servicio de los Concellos** en la tarea de conseguir las metas propuestas en la Agenda 2030.

2.- Se hace necesario profundizar en la **visibilidad de la Agenda**, en especial en lo que afecta a los gestores públicos de las entidades beneficiarias del documento.

3.- **El Objetivo 16 de la Agenda 2030** incluye algunas materias para las que los Ayuntamientos carecen de competencias. Ello no debe ser obstáculo para proponer **medidas coadyuvantes** al objetivo.

4.- En un momento de debilidad en el proceso de la Construcción Europea, el éxito de la Agenda Urbana puede ser un **incentivo al refuerzo del entramado institucional** que dé cobertura a las redes transfronterizas de ciudades o euro regiones.

5.- El Plan de Acción de la Agenda Urbana **recoge de forma correcta** en la medida de las posibilidades competenciales, las líneas de actuación y medidas concretas de actuación.

6.- El presente informe aporta algunas **ideas complementarias** en los ámbitos Educativo, de Justicia, Seguridad Gobernanza y Transparencia que **se someten al mejor criterio de los redactores del Plan**.



EIXO ATLÂNTICO
DO NOROESTE PENINSULAR



Interreg
España - Portugal

Fundo Europeu de Desenvolvemento Regional
Fundo Europeu de Desenvolvemento Regional



UNIÓN EUROPEA
UNION EUROPEA



EIXO ATLÁNTICO
DO NOROESTE PENINSULAR