

Medidas intergubernamentales para reducir el riesgo y promover la sostenibilidad

P.J. May,
R.J. Burby,
N.J. Ericksen,
J.W. Handmer,
J.E. Dixon,
S. Michaels y
D. Ingle Smith.

EL SIGUIENTE ARTÍCULO, DESCRIBE LA FORMA EN QUE LAS AUTORIDADES DE VARIAS REGIONES DE TRES PAÍSES AFRONTAN LA PLANIFICACIÓN Y EL DESARROLLO MEDIOAMBIENTAL A TRAVÉS DE UNAS POLÍTICAS Y LEYES ESPECÍFICAS. SE ANALIZAN POLÍTICAS INTERGUBERNAMENTALES COACTIVAS Y COOPERATIVAS Y SE JUZGA LA SOSTENIBILIDAD DE LAS SOLUCIONES

Políticas cooperativas y coactivas

Los mandatos coactivos intergubernativos tratan a las administraciones locales como agentes reguladores encargados de seguir las reglas prescritas por instituciones gubernamentales de más alto nivel. Estos mandatos explican de forma detallada normas y procedimientos para lograr los objetivos políticos y, de este modo, reducir la competencia local o estatal en la elaboración de políticas. Los mandatos coactivos prestan atención a fomentar la capacidad de obedecer de las administraciones locales, pero es una medida secundaria a la hora de poner en su sitio los sistemas de control para el cumplimiento y recurrir a sanciones por el incumplimiento.

Las políticas cooperativas intergubernamentales, por otro lado, intentan aumentar el interés de la administración local y su capacidad a la hora de lograr los objetivos políticos. Las administraciones locales actúan como depositarios reguladores en la búsqueda de medios apropiados para lograr los objetivos que comparten con organismos gubernamentales de mayor nivel. Estas administraciones pueden prescribir elementos procesales o planes que se tienen que seguir, pero no pueden prescribir los medios particulares para lograr los resultados deseados.

La lógica inevitable de cada forma de mandato intergubernamental es diferente. La lógica que está detrás de las políticas coactivas es que los gobiernos conocen las medidas apropiadas que las autoridades locales tienen que adoptar e imponen las acciones deseadas. Las políticas cooperativas son menos paternalistas: los gobiernos saben que se tienen que adoptar medidas, pero existe la indecisión sobre qué medidas adoptar. A las administraciones locales se les ha encargado que piensen seria-

mente en este problema y que ofrezcan soluciones específicas.

Las dos formas de políticas intergubernamentales también se diferencian en sus supuestos sobre la obligación de la administración local a establecer unos objetivos políticos y sobre la capacidad de adoptar medidas para lograr esos objetivos. Por ejemplo, el mandato coactivo:

- reconoce tensiones fundamentales en los gobiernos compartidos y presume que habrá conflictos en relación a los objetivos propuestos o medios para alcanzar esos objetivos;
- El modelo cooperativo, por otro lado:
- asume que las administraciones locales no tienen ninguna discrepancia con los objetivos políticos y no tienen que ser forzadas a acatarlos.

Políticas intergubernamentales y sostenibilidad

La prueba fundamental para las políticas intergubernamentales sobre gestión medioambiental es saber si favorecen elecciones adecuadas por parte de los gobiernos sobre el crecimiento y el desarrollo. Estas elecciones o medidas pueden afectar a la economía base de las comunidades, a la calidad del medio ambiente y a la vulnerabilidad de la población a los peligros naturales.

Una cuestión fundamental es saber en qué se tienen que basar los criterios para evaluar las medidas justas en relación al desarrollo y aprovechamiento del suelo. El Bruntland Report de 1987 decía que el desarrollo sostenible debería ser un objetivo para la política medioambiental. Definía desarrollo sostenible como las acciones adoptadas para afrontar las necesidades actuales sin comprometer la

Extraído y reeditado de "Environmental Management and Governance. Intergovernmental Approaches to Hazards and Sustainability", Publicado por Routledge, 1996.

capacidad de futuras generaciones para hacer frente a sus necesidades. Es un concepto amplio que va más allá de la tradición de un sabio uso de los recursos, e incorpora cuestiones sociales, de equidad, económicas y ecológicas.

Algunos argumentan que esto supone un objetivo irreal y que hay otros conceptos de sostenibilidad que proporcionan unos objetivos más apropiados. Por ejemplo, los órganos de decisión de Nueva Zelanda pretenden lograr un desarrollo sostenible de los recursos físicos y naturales gestionando recursos en modo que se pueda hacer frente a las necesidades de futuras generaciones. Un concepto diferente es el de la sostenibilidad medioambiental que subraya la protección del medio ambiente y sugiere restricciones a medidas que sean perjudiciales para el medio ambiente.

La consideración de sostenibilidad de la administración local supone una serie de retos para el diseño de políticas intergubernamentales. Estos retos se relacionan con las complejidades de las interacciones humanas respecto al entorno natural. Se buscan políticas que tengan en cuenta las fluctuaciones ecológicas en el entorno natural, por lo que es difícil diagnosticar y evaluar las implicaciones de esos cambios. Unas medidas políticas apropiadas suponen la consideración de los efectos cumulativos del desarrollo entre las jurisdicciones vecinas.

Otra dificultad para favorecer la sostenibilidad es idear políticas que sean capaces de perdurar a los retos ideológicos y políticos y medidas de moda que sean flexibles, a la vez que se reconoce que existen muchos y diferentes caminos que conducen a la sostenibilidad. Estas consideraciones, en conjunto, van en contra de políticas y prescripciones rígidas que se hallan en los modelos intergubernamentales coactivos. Sugieren la flexibilidad, la capacidad de acomodar los cambios y la voluntad de negociar los puntos de las políticas cooperativas.

FLORIDA

Los mandatos de la legislación sobre la gestión del desarrollo están regulados por un principio que establece unos criterios mínimos que juzgan la idoneidad de los planes locales presentados para la aprobación estatal. Este principio particular requiere ciertos elementos en los planes locales y prescribe métodos que las administraciones locales deben adoptar en la preparación de sus programas. También propone una lista con datos, asuntos y objetivos que se tienen que tener en cuenta, y obliga a unos objetivos específicos y mensurables que el estado puede utilizar para controlar el progreso de las administraciones locales hacia la consecución de esos objetivos.

Este principio o norma general se ocupa de los peligros naturales en la gestión de las costas. Esta gestión de las costas consta de las siguientes prescripciones en relación a los esfuerzos que tienen que llevar a cabo las administraciones locales a la hora de tratar los peligros naturales:

- limitar los gastos públicos que subvencionan el desarrollo en zonas de alto riesgo, a menos que estos gastos estén destinados al restablecimiento e incremento de los recursos naturales;
- dirigir las concentraciones de población lejos de zonas conocidas por su alto riesgo o que pudieran ser propensas a peligros naturales;
- mantener o reducir el tiempo que se tarda en evacuar a las personas cuando llega un huracán;
- integrar planes de desarrollo posteriores a los desastres que reduzcan la exposición de vidas humanas y daños materiales a los peligros naturales.

Estos requisitos dan un cambio radical a la política adoptada en un estado que en los años 50 y 60 permitió, de forma escandalosa, la venta masiva, la subdivisión y el mercadeo de tierras que no sólo eran propensas a inundaciones, sino que a menudo se encontraban bajo el agua.

Además de este punto referido a la gestión de las costas, hay otras consideraciones que se ocupan de otros elementos del proceso de planificación general. Por ejemplo, en los futuros planes de aprovechamiento y conservación del suelo, se tiene que tener en cuenta la gestión de las llanuras aluviales, así como los elementos de gestión de las costas de planes generales y reglamentaciones de desarrollo internas.

La legislación sobre la gestión del desarrollo obliga a las administraciones locales a establecer normas para la provisión de servicios e instalaciones comunitarias, así como los requisitos necesarios para garantizar que el nuevo desarrollo no supere la capacidad de las estructuras disponibles. Aunque estos requisitos no hacen frente directamente a los peligros, al menos controlan el crecimiento de las zonas costeras, ya sobrecargadas, de Florida.

La ley de gestión del crecimiento prohíbe fondos públicos para la construcción de puentes que unan islas y de infraestructuras inconsecuentes con los planes generales locales. Finalmente, la ley permite al estado abolir proyectos locales de construcción, a menos que la administración local no haya adoptado un plan de mitigación de peligros teniendo en cuenta códigos de construcción, medidas contra inundaciones, infraestructura pública, sistemas de información pública, medidas de planificación preventiva que eviten los posibles daños causados por temporales, y