

# La CIUDAD

## una cuestión de derechos

Rosa Moura  
Nelson Ari Cardoso  
Jérôme Monnet  
Joan Subirats  
Pablo Gigoso  
Manuel Saravia  
Julio Alguacil  
Diana Mitlin  
David Satterthwaite  
Vicente Pérez Quintana

dgewater  
LAWSONKOKI

Foto: REUTERS / Mick Tsikas

Imagine  
Living Here

New apartments proposed

Delve with  
Delfin

el primer  
cipi  
ecosocial

Icaria editorial

**Director** - Santiago Álvarez Cantalapiedra

**Jefa de redacción** - Olga Abasolo Pozas

**Consejo de redacción** - Francisco Fernández Buey, José Manuel Naredo, Gaby Oré Aguilar, Óscar Carpintero, Tanja Bastia, Carlos Montes, Helena Villarejo, Yayo Herrero, Javier Gutiérrez Hurtado, Nieves Zúñiga

**Comité asesor** - Daniele Archibugi, Pedro Ibarra, Isabell Kempf, Michael T. Klare, Bichara Khader, Saul Landau, Maxine Molyneux

Papeles es una publicación trimestral del Centro de Investigación para la Paz (CIP-Ecosocial), que forma parte de FUHEM.

Duque de Sesto, 40, 28009 Madrid  
Tel. (+34) 91 576 32 99 - Fax (+34) 91 577 47 26  
cip@fuhem.es  
www.cip.fuhem.es  
www.revistapapeles.fuhem.es

#### **Venta y suscripciones**

Tel. (+34) 91 431 03 46 / 04 06  
publicaciones@fuhem.es

**Publicidad** - Ana Belén Martín

**Diseño original de la maqueta** - Alicia Núñez Morales

**Foto portada** - REUTERS/Mick Tsikas. Promoción de una nueva urbanización en las afueras de Melbourne (Australia).

I.S.S.N. - 1888-0576

Depósito legal - M-30281-1993

© FUHEM. Todos los derechos reservados.

Para solicitar autorización de reproducción de artículos, escribir a CIP-Ecosocial.

Las opiniones de los artículos publicados no reflejan necesariamente las del Centro de Investigación para la Paz (CIP-Ecosocial) y son responsabilidad de los autores.

Esta revista ha recibido una ayuda de la Dirección General del Libro, Archivos y Bibliotecas del Ministerio de Cultura para su difusión en bibliotecas, centros culturales y universidades de España, para la totalidad de los números editados en el año 2009.

Impreso en papel ecológico como parte de la política de buenas prácticas en materia de sostenibilidad de FUHEM.

## INTRODUCCIÓN 5

---

### ESPECIAL:

#### La CIUDAD

**Diversidad y desigualdad en aglomeraciones urbanas transfronterizas 11**

*Rosa Moura y Nelson Ari Cardoso*

**La urbanización contemporánea: los desafíos de un mundo fluido y difuso 21**

*Jérôme Monnet*

**Gobiernos locales e implicación ciudadana 33**

*Joan Subirats*

**¿Cuál es el tema? 47**

*Pablo Gigos y Manuel Saravia*

**Reconquistar la ciudad para satisfacer las necesidades humanas 61**

*Julio Alguacil*

**Un reto para el siglo XXI: comprender y luchar contra la pobreza y la desigualdad humana 73**

*Diana Mitlin y David Satterthwaite*

**El movimiento vecinal: artífice de la ciudad desde el conflicto y la alternativa 85**

*Vicente Pérez Quintana*

---

### PANORAMA

**Una valoración de la estrategia antiterrorista de Pakistán 97**

*Muhammad Raza*

# SUMARIO

<b>El poder del lado oscuro de la fuerza. Presiones, falacias e intereses atómico-nucleares</b>	117
<i>Eduard Rodríguez Farré y Salvador López Arnal</i>	

---

## **PERISCOPIO**

<b>Manifiesto por Madrid. Crítica y crisis del modelo metropolitano</b>	143
---	-----

*Observatorio Metropolitano*

<b>La reforma de la jurisdicción universal: un acuerdo para desandar un avance en la defensa de los derechos humanos</b>	155
--	-----

*Luis Carlos Nieto García*

---

## **LIBROS**

<b>Un futuro sin petróleo. Colapsos y transformaciones socioeconómicas</b> de Roberto Bermejo	163
---	-----

*Paloma Conde*

<b>Economía del cambio climático</b> de Jaime Terceiro Lomba	167
---	-----

*M<sup>a</sup> Ángeles García-Campero Corona*

<b>Memoria ciudadana y movimiento vecinal</b> de Vicente Pérez Quintana y Pablo Sánchez León (eds.)	170
---	-----

*Alfredo Ramos Pérez*

<b>Postmetrópolis. Estudios críticos sobre las ciudades y las regiones</b> de Edward Soja	174
---	-----

*José Luis Fernández Casadevante*

# INTRODUCCIÓN

La dinámica de los asentamientos urbanos constituye una de las manifestaciones más claras del cambio global. No sólo porque la población urbana mundial haya superado por primera vez a la rural, sino sobre todo porque, en un plazo histórico relativamente breve, se ha sustituido aceleradamente una organización basada en un número limitado de grandes ciudades y centenares de miles de pequeños pueblos, por una estructura metropolitana donde el crecimiento descontrolado da lugar a un mar de urbanidad con islotes rurales en continuo retroceso. Se disuelven así las fronteras entre la ciudad y el campo y se rompen los límites de la dimensión que puede llegar a adquirir una aglomeración.

A lo largo del siglo XX, la población mundial se ha multiplicado casi por cuatro, pero en el mismo período la población urbana se ha multiplicado por doce. Por tanto, el proceso urbanizador no responde únicamente al crecimiento exponencial de la población del planeta. Y no se vislumbra un cambio de tendencia: cada año de las próximas décadas, unos 60 millones de personas se añadirán a los que ya viven en las ciudades, mayoritariamente en los asentamientos urbanos pobres de los países del Sur. De los más 3.300 millones de habitantes urbanos actuales, más de 1.000 millones malviven en barriadas marginales donde carecen de los servicios más básicos. Es así que este proceso, aunque global, presenta características diferenciadas según las latitudes. En el Norte, el crecimiento de las ciudades es más espacial que demográfico, acompañado de una fuerte reestructuración funcional interna (terciarización de las actividades y definición como plazas financieras, centros de decisión y espectaculares escenarios de consumo). En las ciudades del Sur, con un crecimiento impulsado predominantemente por factores demográficos y migratorios, la vinculación económica de la población se efectúa mayori-

tariamente por la vía de la economía informal, por lo que la condición social del nuevo poblador viene marcada en gran medida por la exclusión en un contexto urbano hipertrofiado y con graves problemas de desigualdad y gobernabilidad. En todos los casos, la evolución general se asienta en una reorganización de un capitalismo que busca convertir a las llamadas “ciudades globales” (muchas de ellas en el Sur) en plataformas organizativas y nodos principales de una red de interconexiones que se desarrollan a escala planetaria.

Las transformaciones recientes en los procesos de urbanización han avivado el debate sobre el modelo de ciudad. La intensidad del debate se concentra con frecuencia en los rasgos de extensión y compacidad de la ciudad, con una traducción inmediata en el plano sociológico sobre las condiciones urbanas que permitan garantizar la cohesión y la diversidad social. Normalmente estas polémicas conducen a la oposición de dos arquetipos de ciudad: la ciudad compacta y la ciudad extensa. El primero se corresponde con la ciudad tradicional europea; el segundo, fuertemente implantado en EE.UU, caracteriza una ciudad sin confines, difusa, reptante o con sinónimos parecidos para expresar lo que se conoce con la expresión inglesa de *urban sprawl*.

Con todo, la ciudad es algo más que un tejido espacial. No existe ciudad sin ciudadanos, sin vida comunitaria. La ciudad presenta una doble dimensión interactuando: la ciudad como *urbs* y la ciudad como *civitas*. Esta concepción dialéctica desde la que la modernidad ha definido la ciudad evoca la unión de un territorio físico (*urbs*) y de una comunidad de ciudadanos que la habitan (*civitas*). De ahí que junto a la atención que merecen aquellos modelos que provocan una dispersión, fragmentación y segregación crecientes de lo urbano a costa de un debilitamiento de la comunidad, haya que tomar también en consideración las dimensiones políticas, culturales y simbólicas de las experiencias metropolitanas.

De no ser así será difícil comprender cómo se transforma la ciudad en sus formas y contenidos. La vida de consumo, por ejemplo, reclama que la ciudad se convierta en un gigantesco escaparate, de ahí la obsesión por erigir, a golpe de proyectos arquitectónicos firmados por arquitectos de renombre y de macroeventos internacionales, una nueva “ciudad-espectáculo” acorde con su propia “imagen de marca” (*city marketing*). A través de la creación de grandes complejos y edificios singulares la ciudad recrea los nuevos espacios simbólicos del poder (las torres corporativas, las ciudades de las empresas, los complejos financieros, los centros comerciales...), primando –frente a las necesidades de sus moradores- la seguridad y –frente al genuino espacio público- el espacio privatizado. El nuevo espacio urbano mercantilizado, securitizado y privatizado se impone como modelo hegemónico; el miedo, la creciente preocupación por la seguridad (la videovigilancia, los omnipresentes agentes de seguridad privados, las nuevas ordenanzas municipales que recortan libertades y capacidad de expresión...) produce una regresión del espacio público

y una inhibición de la participación, terminando por marcar el paisaje de la ciudad con tipologías urbanas más propias del *apartheid* que de una realidad social cohesionada.

Pero junto a estas tendencias las ciudades son también espacios de experimentación y ensayo de alternativas a través de las prácticas de las organizaciones sociales, vecinales y de los gobiernos locales, que despliegan estrategias innovadoras de lucha contra la pobreza, la degradación ambiental y a favor de la participación. Por eso, al hablar de la ciudad, no basta con señalar las tendencias urbanizadoras y las críticas al modelo metropolitano; hay que resaltar también su papel como *locus*, o lugar de especial interés, en la expresión y comprensión de las necesidades humanas y su aplicación como derechos.

Con esta intención ofrecemos en este número de *Papeles* un conjunto de trabajos que nos ponen sobre la pista de los principales debates que hoy surgen en torno a la ciudad. La sección Panorama, con su repaso a la actualidad, pone la atención en la estrategia antiterrorista de Pakistán en la franja fronteriza con Afganistán y en la necesidad de reforzar los argumentos ante la nueva ofensiva pronuclear que se avecina con la presumible buena intención de encarar los problemas relacionados con la crisis energética y el cambio climático. En Periscopio, además de hacernos eco de las principales ideas del *Manifiesto por Madrid* realizado desde el Observatorio Metropolitano, reflejamos la preocupación por las limitaciones que se han introducido recientemente para la aplicación por parte de la justicia española del principio de jurisdicción universal en la persecución internacional de crímenes de lesa humanidad. Como es habitual, el número se cierra con una selección de recensiones sobre algunos libros de lectura recomendable.

Santiago Álvarez Cantalapiedra  
Director

PAPELES: Revista de relaciones ecosociales y cambio global  
[www.revistapapeles.fuhem.es](http://www.revistapapeles.fuhem.es)

CIP-Ecosocial: análisis y debates para  
una sociedad justa en un mundo habitable  
[www.cip-ecosocial.fuhem.es](http://www.cip-ecosocial.fuhem.es)

## La CIUDAD

---

**Diversidad y desigualdad en aglomeraciones urbanas transfronterizas** 11

*Rosa Moura y Nelson Ari Cardoso*

---

**La urbanización contemporánea: los desafíos de un mundo fluido y difuso** 21

*Jérôme Monnet*

---

**Gobiernos locales e implicación ciudadana** 33

*Joan Subirats*

---

**¿Cuál es el tema?** 47

*Pablo Gigosos y Manuel Saravia*

---

**Reconquistar la ciudad para satisfacer las necesidades humanas** 61

*Julio Alguacil*

---

**Un reto para el siglo XXI: comprender y luchar contra la pobreza y la desigualdad humana** 73

*Diana Mitlin y David Satterthwaite*

---

**El movimiento vecinal: artífice de la ciudad desde el conflicto y la alternativa** 85

*Vicente Pérez Quintana*

---



# Diversidad y desigualdad en aglomeraciones urbanas transfronterizas<sup>1</sup>

*En este artículo se aborda la complejidad que plantea la gestión de las aglomeraciones transfronterizas. La gestión de aglomeraciones urbanas es per se un proceso de difícil articulación puesto que constituyen espacios localizados sobre múltiples unidades político-administrativas. En ellas confluye la disputa entre una ciudad para los que la habitan y una ciudad para los visitantes/consumidores o transeúntes esporádicos; el juego de poder entre las distintas culturas que impone la hegemonía de unas sobre otras; y unos derechos sociales que no son ejercidos igualmente. En las aglomeraciones transfronterizas se observa la constitución de un territorio en el que al mismo tiempo se manifiesta lo mejor de lo diverso y se expresa la cara peor de la desigualdad.*

La conformación de ciudades articuladas en ubicaciones fronterizas en Suramérica es una realidad de la que emergen rasgos de diversidad (con una riqueza potenciada por la sinergia de las relaciones entre distintas culturas y economías) y de desigualdad (como resultado de las asimetrías y diferentes formas de inserción en la división social del trabajo). Algunas de estas aglomeraciones urbanas transfronterizas se encuentran en la región andina, otras en la amazónica, otras más en el sur; las hay en fronteras secas, en las que una calle demarca la división entre países, otras separadas por importantes barreras naturales.

La más grande de las ubicadas en Suramérica es la aglomeración transfronteriza triple de Foz do Iguazu (Brasil), Ciudad del Este (Paraguay) y Puerto Iguazú (Argentina), con una población que supera los 700.000 habi-

Rosa Moura es geógrafa, investigadora en el Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES) y en la red Observatório das Metrôpoles

Nelson Ari Cardoso es historiador, investigador en IPARDES

---

<sup>1</sup> Este tema ha sido presentado y debatido en el IV Seminario Internacional de la Red de Investigación sobre Áreas Metropolitanas de Europa y América Latina (RIDEAL), Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, México, mayo de 2008.

tantes y una economía desplegada por una intensa actividad comercial, turística y de generación de energía hidroeléctrica. Esa aglomeración conforma una extensión ocupada en continuidad entre los tres países, con fronteras delimitadas por inmensos ríos y reservas naturales, pero con flujos cotidianos de personas y mercancías que superan las barreras físicas o aduaneras y hacen que la unidad prevalezca sobre el rompecabezas de fragmentos institucionales y de intereses privados que se confrontan en el ejercicio del poder.

En este artículo abordamos la complejidad que plantea la gestión de estas aglomeraciones transfronterizas, sea porque la proximidad se combina con una frágil articulación entre los diferentes Estados autónomos, sea por la multiplicidad de escalas actuantes en la producción del espacio o sea, finalmente, por la desigualdad de las condiciones entre los tramos territoriales y los segmentos sociales que realizan el intercambio del día a día (muchas veces bajo el velo de la ilegalidad).

## Entre límites y fronteras

La frontera establece una relación entre unos Estados-nación separados por límites físicos o abstractos en contraposición a las relaciones cotidianas de convivencia que emanan de la expansión de la ocupación y de la dinámica económica. En síntesis, es una línea material o imaginaria, históricamente institucionalizada, que se desvanece ante los movimientos de producción real de ese mismo espacio. Aunque regidas de forma ostensiva por los más diversos aparatos de control, las fronteras reflejan y propician interdependencias y dinámicas interrelacionales capaces de suplantarse, de forma legal o ilegal, las propias barreras de su existencia.

De acuerdo con Machado,<sup>2</sup> la palabra frontera denota también aquello que está delante, el lugar hacia donde el Estado tiende a expandirse. En este sentido, contrasta con la noción de límite, que significa el fin de aquello que mantiene en cohesión una unidad político-territorial. Dicha connotación política ha sido reforzada por el moderno concepto de Estado, en el que la soberanía se corresponde con un proceso absoluto de delimitación territorial, legitimando el uso de la fuerza física, las normas, la moneda, los impuestos o la existencia de una lengua nacional.

Así, la frontera está orientada “hacia fuera”, y puede ser un factor de integración por constituirse en una zona de interpenetración, mientras los límites se orientan “hacia dentro”. Si la frontera puede representar intereses distintos a los del Gobierno central es porque el límite jurídico creado por un Estado se realiza sobre la base de un polígono abstracto que

---

<sup>2</sup> Lia Osório Machado, “Límites, fronteiras, redes” en T. M. Strohaecker, A. Damiani, N.O. Schaffer, N. Bauth, V. S. Dutra (org.), *Fronteiras e Espaço Global*, AGB-Porto Alegre, Porto Alegre, 1998, pp. 41-49.

funciona como elemento de separación entre unidades políticas soberanas y que actúa como un obstáculo fijo que fragmenta una aglomeración con la presencia de factores comunes de orden territorial, económico o cultural.

Normalizada en el intercambio de personas y mercancías, la frontera posibilita la expansión de los pueblos hacia fuera del límite jurídico del Estado, desafiando la ley territorial. A veces, creando una situación potencialmente conflictiva, obligando a la revisión de los acuerdos diplomáticos, otras veces, con más flexibilidad, creando zonas de nacionalidad híbrida (cabe recordar expresiones acuñadas por el lenguaje común como los brasiguayos o el portuñol, en las fronteras brasileñas con países de lengua hispánica, o el texmex, en la frontera mexicana con Texas).

---

### La confluencia de oportunidades e intereses diversos pasa a ser elemento clave en la configuración urbana del aglomerado, tendiéndose a privilegiar los intereses externos frente a los propios de la población residente

---

En el escenario contemporáneo de cambios rápidos y de difícil asimilación, emerge la sensación nostálgica de un país como un sistema cerrado, protegido por sus propios límites. Desde ese punto de vista, la permeabilidad presente en las fronteras pasa a ser comprendida como algo nocivo, amenazador a la integridad de la nación; una metáfora en la cual la porosidad de las fronteras resume todo lo negativo que se identifica en un país.

Sin embargo, muchos estudios señalan que las áreas fronterizas pueden ser espacios de despliegue de posibilidades para el desarrollo, áreas de transición, de contacto y de articulación especialmente vivas y con dinamismo propio. Las ciudades contiguas que se extienden entre países y ejercen, muchas veces, actividades económicas similares y funciones urbanas complementarias podrían dar origen a estructuras bi o trinacionales con articulación productiva y transformación territorial. No obstante, contraponiéndose a esta idea, prevalecen todavía tensiones históricas fronterizas y, sobre todo, asimetrías entre las partes, llevando a cuadros de expresiva desigualdad.

No hay que dejar de subrayar la importancia de la presencia del Estado en el planeamiento y gestión (mediación) de esos espacios. A partir de la toma en consideración de las particularidades de estos espacios y de las dificultades que surgen en ellos para controlar la movilidad económica y poblacional, se hace necesario abandonar la imagen de un mosaico de trozos de países independientes que se avecinan, y se debe empezar a formular y hacer efectivas políticas integradoras. Y más aún, se debe enfrentar la gran cuestión de esas regiones: las restricciones a la movilidad de los factores de pro-

ducción y la consecuente dificultad que eso impone a la concreción de un espacio económico peculiar.

La porosidad de la frontera atrae por su supuesta libertad. Cruzar la frontera puede representar un horizonte de realización o, aun más, una impunidad amparada en el derecho internacional y en las trabas burocráticas de relaciones diplomáticas. Traspasarlas significa la apertura a flujos que no sólo acercan lugares sino que también amplían las posibilidades de su inserción en una misma dinámica económica y social. Esa perspectiva de extensión “hacia fuera” sirve para reforzar su posición central en la red urbana y orienta el análisis del papel que representan las aglomeraciones urbanas transfronterizas en el amplio juego de interrelaciones entre países.

## **Las asimetrías en la aglomeración transfronteriza**

Situada en una zona de intersección entre las ciudades de Foz do Iguazu, Ciudad del Este y Puerto Iguazú, esta aglomeración se asienta en un espacio transfronterizo, heterogéneo, diverso y asimétrico, representando un punto de encuentro, de paso, de llegada y de partida de los más variados flujos. Dos elementos de especial importancia se ubican en esta zona: el primero, las cataratas del Iguazú, localizadas en la frontera entre Brasil y Argentina, uno de los más significativos fenómenos turísticos naturales del mundo, considerada por la Organización de las Naciones Unidas para Educación y Cultura (UNESCO) patrimonio de la humanidad; el segundo, la hidroeléctrica de Itaipu, con su gigantesco lago formado por el apresamiento de las aguas del río Paraná, en la frontera entre Brasil y Paraguay, y que constituye una de las mayores plantas generadoras de energía hidroeléctrica del mundo.

Es una zona de una gran diversidad étnica y cultural y con una intensa actividad comercial, especialmente en Ciudad del Este. Dicha actividad se caracteriza por una oferta de productos importados, cuyos precios constituyen su mayor atractivo, y que repercute en los diversos segmentos del comercio minorista (principalmente informal) y configura una economía que es responsable de miles de empleos directos e indirectos. El dinamismo comercial no sólo hace posible la generación de renta para los comerciantes, sino que también posibilita el acceso a dichas mercancías a un consumidor final de menor renta.

Los puentes de la Amistad y Tancredo Neves ligan a Brasil y Paraguay y a Brasil y Argentina respectivamente. Foz do Iguazu destaca como centro de comercio y servicios más complejos y ejerce la función de polo internacional de turismo. Es una función que comparte con Puerto Iguazú, que también ofrece servicios e infraestructuras al turismo, pero en menor volumen. Ciudad del Este se caracteriza por la actividad comercial, con mezcla de grandes y pequeños negocios y un amplio comercio informal en la calle protagonizado por los llamados

*mesiteros* que abastecen a turistas y, especialmente, a los *sacoleiros*, o compradores informales con grandes bolsos (*sacolas*, en portugués), que contribuyen –junto al resto de los consumidores de los tres países y a los proveedores (particularmente asiáticos)– a intensificar la densidad de los flujos establecidos en esa aglomeración transfronteriza.

Un movimiento constante de comerciantes que actúan por cuenta propia como pequeños empresarios o como trabajadores autónomos, transfiere al aglomerado urbano una presencia inestable que no crea raíz, no firma compromiso, pero que hace girar esa economía poco formal, aunque consolidada. Ese comercio informal, rutinario a veces, tensa las relaciones bilaterales, particularmente entre Brasil y Paraguay (provocando en ocasiones el cierre de las entradas del puente), pero en ningún caso deja de dinamizar las relaciones comerciales locales. Y es que esa presencia es, en buena medida, la que mueve esa economía de la aglomeración, en la que la funcionalidad de cada una de las partes del territorio se muestra diferente en función de su inserción en la división social del trabajo, que, a su vez, genera grandes asimetrías y condiciones sociales desiguales.

Las oscilaciones en el tipo de cambio activan o revierten las direcciones del flujo de consumo y de negocios; la coyuntura de los precios favorece o desfavorece a determinados productos; las alteraciones en los mercados benefician o privan al consumidor, fortalecen el negocio o imponen la redirección de las actividades, implicando en no pocas ocasiones cambios de ubicación entre las distintas zonas del territorio; las diferentes políticas nacionales en el plano laboral provocan en los trabajadores una mayor movilidad en función de cómo terminen por afectar a cada mercado de trabajo local. Esta danza de oportunidades crea la idea de paraísos efímeros, tanto para los moradores estables del complejo –que logran apropiarse de las oportunidades territorialmente mutantes–, como para los habitantes de afuera del complejo, atraídos por las posibilidades que esa dinámica les abre. Conscientes o inconscientes de la integración, las poblaciones residentes y fluctuantes que cruzan las fronteras contribuyen, igualmente, a esta integración efímera y cambiante. Las relaciones cotidianas entre los actores que continuamente traspasan las fronteras hacen que surjan pactos que, aunque informales, resultan relativamente estables. Se originan así unas alianzas y un espacio de cooperación genuino protagonizado más por las personas que por las naciones.

La presencia de la hidroeléctrica de Itaipu, por un lado contribuye a fortalecer ese tipo de configuración, ya que reproduce, en una condición aún más puntual, limitada a la propia empresa, un enclave en la aglomeración. Pero, por otro lado, contribuye también a privilegiar a unos municipios en relación a los demás. En efecto, algunos municipios se ven favorecidos por los recursos provenientes de *royalties* o como compensación a las áreas inundadas por la formación del lago, y el manejo de esos recursos, que está restringido a la esfera municipal, amplía las desigualdades regionales.

## Una aglomeración diversa y multicultural

La dinámica de los años setenta –resultado de la infraestructura física instalada, como puentes, carreteras y aeropuertos internacionales, y de la construcción de la hidroeléctrica de Itaipu– intensificó el crecimiento poblacional de las tres ciudades y sus respectivos alrededores, con más peso en Foz do Iguazu y Ciudad del Este. Acrecentó también el rol de las actividades del sector terciario y su importancia relativa frente a otras aglomeraciones urbanas de los respectivos países.

El crecimiento, en términos poblacionales, ha sido muy intenso. Con el inicio de las obras de Itaipu, en 1975, el Foz do Iguazu pasó –según el Censo del Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)– de los 34.000 habitantes que tenía en 1970 a los 136.000 habitantes del año 1980. En 2007, la población estimada para ese mismo municipio era de 310.000 habitantes. Ciudad del Este, por su parte, ha experimentado un crecimiento similar. Los datos de la Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (DGEEC) del Paraguay muestran cómo en 1972 la municipalidad tenía una población de 26.500 habitantes, mientras que en 1982 el número se elevaba ya a los 62.300; un ritmo que prosigue en los años posteriores y que llega a superar los 260.000 habitantes en el año 2005. Aunque Argentina no formó parte del acuerdo binacional entre Brasil y Paraguay para la construcción de la planta hidroeléctrica, Puerto Iguazú también ha vivido el impacto de las obras de la presa. Su población se ha triplicado después de 1970, cuando tenía apenas 3.000 habitantes, pasando a 10.250 en el año 1980. En 2001 presenta una población total de 31.500 habitantes, conforme a los datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) de Argentina.

Tal orden de crecimiento ha causado impactos relevantes sobre las administraciones municipales encargadas de responder a unas demandas sociales que se incrementan día a día. La contabilidad en la relación necesidad-beneficio no siempre es favorable para las instituciones locales. Además, se tiene que tener en cuenta que, aparte de esa creciente población fija, existe también un volumen creciente de población flotante en busca del turismo, del comercio y del resto de las actividades, que formula unas demandas particulares y distintas a unos poderes locales ya de por sí fragilizados.

Como suele ocurrir en regiones frontera, la movilidad humana es un rasgo característico tanto en lo que se refiere a los movimientos cotidianos de trabajadores y consumidores, como a la diversidad étnica, haciendo que los propios límites fronterizos se diluyan en el abanico de relaciones. De ese contingente de población fluctuante, la gran mayoría no permanece más de un día en la ciudad, tiempo suficiente para completar el recorrido de las compras. Se trata, en suma, de un escenario complejo que exige la atención del administrador local por cuanto que la gestión de los intereses de los diferentes tipos de población con presencia en la ciudad (la residente y la que no vive en ella) no siempre se muestran coincidentes.

La heterogeneidad étnica y cultural, casi siempre presente en una zona fronteriza, asume en este caso una amplitud aún más notable. Más allá de su condición de punto de intersección entre tres países culturalmente distintos, las oportunidades económicas y la construcción de la planta hidroeléctrica han provocado un intenso movimiento migratorio. Ello ha producido una mayor diversidad en cuanto al origen de la población, contribuyendo a hacer más complejas las relaciones y las identidades sociales.

A la secular diversidad cultural de los moradores natos, con fuerte presencia indígena (guaraní), particularmente en Paraguay, hay que sumar la que viene de la mano de un relevante volumen de inmigrantes internacionales de origen asiático, como árabes, chinos y coreanos. Es populosa la colonia árabe instalada a partir de los años sesenta en Foz do Iguaçu (la segunda más grande de Brasil) y en Ciudad del Este, formada mayoritariamente por libaneses, pero también por sirios, egipcios, palestinos y jordanos. Asimismo, es notable la presencia de chinos y surcoreanos, estos más recientes. La principal vinculación de esos migrantes con la región está en la actividad comercial. Como observan Montenegro y Béliveau:<sup>3</sup> “en Ciudad del Este se torna visible la multiplicidad de lenguas y nacionalidades, en las calles del centro es posible escuchar hablar árabe, guaraní, portugués y español, entre otras lenguas. La multiculturalidad se hace también evidente en vestimentas, oferta de ‘comida étnica’ y otros diacríticos de la yuxtaposición de culturas.”

---

### La suma de los procesos refuerza un imaginario de miedo e inseguridad y, al mismo tiempo, aflora un contradiscurso que aglutina movilizaciones en defensa de la diversidad cultural y de la biodiversidad natural

---

En ese espacio, la singularidad étnica amplía la diversidad religiosa y hace más compleja su calificación de frontera. La presencia musulmana está concentrada en Foz do Iguaçu, cuyos íconos –la mezquita o el Centro Cultural y de Beneficencia Islámica– pasan a puntuar la ciudad. En la misma ciudad adquiere expresividad la presencia de un gran templo budista, entre otros símbolos de la presencia multicultural y multirreligiosa.

Cada segmento constituye una territorialidad particular, componiendo el conjunto un espacio de múltiples fronteras, dada la cantidad de actores, intereses, pactos formales e informales que hacen que, por tratarse de un espacio de todos, parezca no pertenecer a nadie. Son fronteras de orden económico, social, antropológico, cultural,

---

<sup>3</sup> Silvia Montenegro y Verónica G. Béliveau, *La triple frontera: globalización y construcción social del espacio*, Miño y Dávila Editores, Madrid/Buenos Aires, 2006, p. 21.

étnico y principalmente del deseo de usufructo de las oportunidades que oscilan entre los tres países con sus peculiaridades. Fronteras que demarcan territorialidades de la diversidad, que deben ser identificadas, reconocidas y comprendidas como escalas que intervienen en la producción del espacio transfronterizo y en sus relaciones con el exterior.

Montenegro y Béliveau en sus investigaciones<sup>4</sup> han analizado las tensiones y conflictos que surgen de los procesos de integración cultural, señalando que muchos de ellos se articulan externamente a la región, siendo recibidos y contestados por los actores locales. Dichas autoras han trabajado la yuxtaposición entre diversidad y conflicto y han indagado sobre las representaciones de la alteridad nacional, étnica y religiosa que resultan de los flujos culturales y simbólicos, así como de los comerciales o económicos. Llamen la atención sobre el hecho de que la aparente fluidez fortalece identidades –religiosas, nacionales, regionales– que en determinados momentos asumen una expresión de plasticidad, hibridismo y compatibilidad, y en otros, de desconfianza recíproca e invención del peligro del extranjero. Esos casos dejan explícita la desigualdad social, económica y de derechos.

Asimismo, dichas autoras resaltan que los mensajes que se construyen contribuyen a difundir una imagen de la región por sus aspectos negativos. Por un lado, la región se ha convertido en una metáfora de las zonas grises sometidas a la amenaza imprevisible del terrorismo global. Después del año 2001, ha sido frecuente en la prensa nacional e internacional un discurso periodístico que la relaciona con un espacio transnacional que escapa a los controles estatales, en el que se dan vínculos con eventos como los atentados al World Trade Center en Nueva York. Esas noticias se relacionan con circunstancias locales, como la concentración de inmigrantes árabes y el descontrol existente sobre los flujos comerciales realizados en la confluencia de los países. Por otro, la informalidad en la circulación ilegal de cigarrillos, armas y componentes electrónicos, las falsificaciones de marcas de productos, el tráfico de drogas, la prostitución y violencia contra los niños, etc., ha favorecido la difusión de mensajes que presentan a esta aglomeración como si de una tierra salvaje se tratara –imagen común en las ciudades de frontera–. La superación de estas representaciones exige una alternativa económica y formas de control ausentes en las actuales políticas de desarrollo de los países. En cualquier caso, no hay que obviar que, a pesar de que la suma de todos estos procesos refuerza un imaginario de miedo e inseguridad, al mismo tiempo aflora también un contradiscurso que aglutina movilizaciones en defensa de la diversidad cultural y de la biodiversidad natural, y llamadas a la responsabilidad social de los gobiernos ante las desigualdades.

---

<sup>4</sup> *Ibidem.*

## El reto de la gestión del espacio transfronterizo

La gestión de aglomeraciones urbanas es *per se* un proceso de difícil articulación, puesto que constituyen espacios localizados sobre múltiples unidades político-administrativas. En este sentido, el gran reto es romper el orden escalar. Por otro lado, la larga distancia que separa a estas zonas de los centros de decisión de los respectivos países relega a estas aglomeraciones al olvido. Por supuesto, otro desafío relevante es la cuestión del poder.

En Brasil, la mayoría de las aglomeraciones urbanas afronta las dificultades impuestas por la autonomía municipal, que fragmenta decisiones que deberían ser tomadas al unísono. En las de carácter transfronterizo, surgen aún mayores dificultades como consecuencia de la superposición de otras escalas político-administrativas, como la de los estados federados y la de los propios países, con legislaciones y políticas macroeconómicas distintas. En ellas, el fenómeno urbano, el espacio económico y los aspectos culturales, aunque tengan similitud, sufren la limitación de barreras políticas, financieras y legales en el flujo de personas y mercancías, hecho que acentúa las diferencias en los rasgos de las muchas identidades y la desigualdad entre los pueblos.

La dinámica de Foz do Iguazu, Puerto Iguazú y Ciudad del Este sirve de ejemplo en la discusión acerca de las formas de integración, planeamiento y gestión de estas zonas transfronterizas. En esos espacios, el diseño de las metas y prioridades locales suele estar subordinado a decisiones y controles vinculados, principalmente, a los intereses nacionales y a los acuerdos regionales, cuando no directamente a los intereses de los grandes grupos del comercio y de los servicios o a los de las grandes industrias internacionales, como también a la población fluctuante.

Así, la confluencia de oportunidades e intereses diversos pasan a ser elemento clave en la configuración urbana del aglomerado, tendiéndose a privilegiar los intereses externos frente a los propios de la población residente. Es evidente que se establece una disputa entre una ciudad para los que la habitan y una ciudad para los visitantes/consumidores o simplemente transeúntes ocasionales.

La integración que surge de hecho es el resultado de la dinámica de los diferentes agentes que actúan en ese espacio, bien sea de forma puntual, formal o informal. La búsqueda por cubrir necesidades concretas genera integraciones puntuales. Por ejemplo, surgen servicios públicos especializados en salud que, con independencia de sus limitaciones, se hacen accesibles a la población sin consideración al país de origen del paciente. Lo mismo ocurre en el ámbito de la educación, que favorece la mezcla cultural y la construcción de una identidad compleja. Hay niños que se alfabetizan en un idioma, conocen la historia y acceden a la cultura de un país, pero que viven en otro. Pero si hay una hibridización, hay

también, conjuntamente, exclusión. Las distintas culturas no son aceptadas equitativamente, sino que el juego del poder impone la hegemonía de unas sobre otras. De la misma manera, los derechos sociales no son ejercidos igualitariamente, con contingentes de excluidos de los servicios esenciales y del empleo, sea por la procedencia –de acuerdo con la motivación del día, se selecciona el origen del usuario del servicio– o por la condición de vínculo del trabajo. Se acentúan, así, las desigualdades socioterritoriales.

En el ámbito de los municipios también se expresan manifestaciones de la desigualdad. La condición de economía de enclave desata en esa aglomeración urbana una dinámica del sector terciario de la que no logran participar ni beneficiarse los espacios regionales en los que esta zona se encuentra inserta. Tampoco se logran articulaciones con la producción agroindustrial de las regiones. Otro motivo de desigualdad está en la diferenciación entre aquellos presupuestos de los municipios de las orillas del lago de Itaipu, con ingresos garantizados por la planta hidroeléctrica, y aquellos otros que no tienen esta fuente de recursos.

La ausencia de cualquier tipo de articulación regional, nacional o entre los tres países que forman la aglomeración, lleva a que la toma de decisiones tenga un carácter fragmentario y que no se formulen estrategias que prioricen acciones para el desarrollo del territorio en su totalidad. Las soluciones en las relaciones transfronterizas se alcanza muchas veces al margen de los sistemas formales de gestión del espacio, siendo marginadas o fragilizadas por el aparato de la ley. La manera en que los moradores y consumidores pasajeros buscan hacer viable ese espacio se manifiesta cotidianamente en una recomposición permanente del mismo más allá del poder instituido. Aunque se cierre o se restrinja el pasaje por el puente de un país a otro, lo que frecuentemente ocurre, los senderos emergen en la periferia de lo formal, en la trasgresión de los límites. Esas circunstancias, además, suelen mostrar el carácter obsoleto de muchas de las acciones que se contemplan para gestionar los conflictos que van surgiendo.

Así, en esa como en otras aglomeraciones transfronterizas, se observa la constitución de un territorio en el que al mismo tiempo que se manifiesta lo mejor de lo diverso también se expresa la cara peor de la desigualdad; un territorio en el que se muestra la paradoja de que, por un lado, exista una presencia excesiva del Estado, manifestándose en todas sus escalas formales y, por otro, se manifieste una ausencia del mismo, por lo que se configura un vacío institucional que da origen a numerosos poderes fragmentados. Los movimientos y procesos sociales que surgen cotidianamente de esos flujos de personas que transitan por el espacio transfronterizo llevan a que sea posible, al fin y al cabo, que la frontera prevalezca con toda su porosidad. En ese caso, “lo importante es que lleven y traigan. Que mezclen. Que cambien. Que no se detenga el movimiento del mundo”.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> C. Fuentes, *La frontera de cristal*, Alaguara, México DF, 1995, p. 125.

JÉRÔME MONNET

# La urbanización contemporánea: los desafíos de un mundo fluido y difuso

Traducción de Cristina Ridruejo

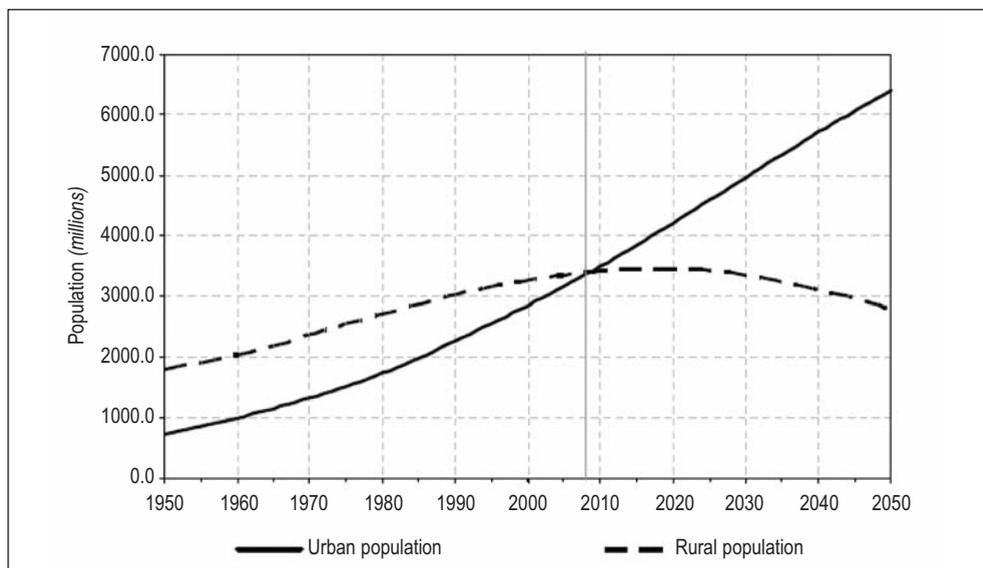
*En su fase actual, la urbanización se basa en una total reorganización de la economía, y va acompañada de nuevos sistemas de gobierno, de cooperación y de competencia cuyas implicaciones para los habitantes se repasan en este artículo. Las grandes ciudades contemporáneas sobrepasan las capacidades perceptivas del individuo. A diferencia de otros hábitats humanos, la metrópoli es un medio vital que el individuo no puede abarcar con la mirada; convertirse en ciudadano metropolitano plantea varios desafíos más allá incluso de los obstáculos que constituye la inercia del sistema político-administrativo.*

**E**n 2008, las Naciones Unidas y los medios de comunicación divulgaron que se había franqueado un umbral histórico: la mitad de la humanidad vive ya en las ciudades, es decir 3.300 millones de habitantes. El tema principal que plantearemos aquí es: ¿qué implicaciones tiene este hecho? Que el 50% de los seres humanos residan en las ciudades no supone un gran cambio con respecto al anterior 49% ni incluso con respecto al 45%; por ese motivo hay que matizar su dimensión cuantitativa (véase la figura 1), y dotar al impacto simbólico que supone el paso del umbral del 50% de la profundidad histórica que precisa.

Jérôme Monnet es profesor del Instituto Francés de Urbanismo de la Université Paris-Est, Lab'Urba

Por lo tanto, exploraremos algunas de las consecuencias de los cambios en curso, las más profundas de las cuales no siempre son visibles. Efectivamente, el hecho de que a partir de ahora la humanidad sea mayoritariamente urbana ha tenido un impacto mediático y político escaso, en comparación con las informaciones relativas al cambio climático global, que en los últimos tiempos obsesiona a los gobernantes y a los tecnócratas, así como a los periodistas y a las empresas. No obstante, veremos aquí que el “Home” de la humanidad –por parafrasear el título de la película producida por un

**Figura 1**  
**Población rural y urbana mundial, 1950-2050**



Fuente: Figura 1.1., United Nations Department of Economic and Social Affairs/Population Division, *World Urbanization Prospects : The 2007 Revision*, p. 2)

grupo comercial y de marcas de lujo, difundida mundialmente en 2009,<sup>1</sup> es necesariamente la ciudad y, cada vez más, la gran ciudad.

La evolución de la urbanización implica que los límites originales entre la ciudad y el campo (el surco de Rómulo), entre la civilización y la barbarie (la Muralla china), entre la cultura y la naturaleza (los fuertes de los pioneros americanos), ya no tienen sentido hoy por hoy, y se desvanecen a favor de las divisiones internas. La urbanización significa la intensificación de la movilidad de las personas, de los bienes y de la información. En su fase actual, se basa en una reorganización completa de la economía, y va acompañada de nuevos sistemas de gobierno, de cooperación y de competencia cuyas implicaciones para los habitantes repasaremos.

## La urbanización: una larga historia y una revolución reciente

La ciudad, definida como una gran concentración de personas, de edificios y de funciones especializadas, e igualmente como origen y destino de abundantes flujos de población,

<sup>1</sup> *Home* (<http://www.home-2009.com/fr/index.html>), película realizada por Yann Arthus-Bertrand y producida por el grupo PPR (Pinault-Printemps-Redoute), «actor mundial del Lujo y de la Distribución» ([www.ppr.com](http://www.ppr.com)).

es un invento humano que surgió hace 6.000 años en Mesopotamia y que no ha dejado de extenderse desde entonces.<sup>2</sup> Al igual que la agricultura, la escritura, el arte, la construcción y numerosas técnicas, la ciudad ha sido reinventada varias veces por las sociedades humanas que se han desarrollado en todos los lugares habitados del planeta. Hace 1.500 años, tanto en Asia oriental como en África, en Europa o en América se encontraban aglomeraciones de varias decenas de millares de habitantes.<sup>3</sup>

La urbanización del planeta por los seres humanos es una historia milenaria que ha conocido importantes variaciones en el espacio y en el tiempo, y que comenzó a sincronizarse globalmente en el siglo XV, cuando la conquista europea del mundo fue acompañada de la fundación de ciudades y de puertos que establecieron la primera estructura de una red urbana mundial vinculada por intercambios de personas, de bienes y de información. La revolución industrial alteró esa red a partir del siglo XIX, al introducir nuevos sistemas de producción y de transporte. Por una parte, desencadenó un éxodo rural tremendo, que condujo al abandono del campo en ciertos lugares del mundo y que aún continúa en otros lugares; por otra parte, permitió que en la ciudad se alojase, se alimentase y trabajase una cantidad de población radicalmente nueva.

La revolución industrial permitió que se rebasara un “techo” que nunca se había sobrepasado anteriormente. Desde Babilonia hacia 1.700 a.C. hasta Pekín en el 1.800 d.C., la población aglomerada de la mayor metrópoli mundial siempre había oscilado entre 0,3 y 1,3 millones de habitantes; por vez primera en la historia de la humanidad, el límite de los 2.000.000 de habitantes se sobrepasó en Londres en 1842, y después en París (1863), Nueva York (1875), Berlín (1892) y Chicago (1893); a lo largo del siglo XX, otras 143 aglomeraciones urbanas han sobrepasado ese límite.<sup>4</sup>

Esta revolución, que comenzó en Europa y se extendió al conjunto del planeta, empezando por las colonias europeas vinculadas desde tiempos remotos a la primera industrialización (las Américas, Oriente Próximo y Oriente Medio), y siguiendo por Asia y hoy en día en África, presenta tres grandes consecuencias geográficas:

- el tamaño sigue aumentando, estando la mayor aglomeración de 2007 (Tokio, 35 millones de habitantes) 17 veces más poblada que la mayor aglomeración de 1842; dado que como no hay nada que indique la aparición de un nuevo tope, desconocemos qué tamaño máximo puede alcanzar una ciudad...

<sup>2</sup> Claude Nicolet, Robert Ilbert y Jean-Charles Depaule (dirs.), *Mégapoles méditerranéennes. Géographie urbaine rétrospective*, Maisonneuve et Larose, París, 2000.

<sup>3</sup> Paul Bairoch, *De Jéricho à Mexico. Villes et économie dans l'histoire*, Gallimard (Arcades), París, 1985.

<sup>4</sup> François Moriconi-Ebrard, *De Babylone à Tokyo. Les grandes agglomérations du Monde*, Ophrys, París, 2000.

- el número de grandes ciudades sigue aumentando: en 2007 se cuentan en el mundo 430 aglomeraciones de más de un millón de habitantes, mientras que en 1975 eran menos de 200;<sup>5</sup>
- no hay ninguna región en el mundo en la que no haya ciudades ni grandes ciudades; existen ciudades de más de un millón de habitantes en 109 países diferentes, en todos los continentes, incluyendo aquellos en los que se dan condiciones naturales extremas: a más de 4.000 metros de altura, en el corazón de las selvas ecuatoriales, en áridos desiertos o plantando cara a los fríos siberianos o canadienses.

Hoy en día nos hallamos en lo que se puede considerar como la tercera fase de la revolución urbana. La primera fase corresponde al inédito crecimiento urbano ligado a la revolución industrial del siglo XIX, cuyas condiciones y consecuencias llevaron a Hildeonso Cerdá a crear en 1867 el neologismo *urbanización*,<sup>6</sup> que se aseguró un extraordinario éxito mundial a medida que se extendía el fenómeno así denominado. La segunda fase corresponde con la emergencia, al terminar la segunda guerra mundial, de entidades urbanas cuyo gigantesco tamaño y cuya estructura policéntrica suscitaron la acuñación de otro neologismo, *megalópolis*,<sup>7</sup> en tanto que la urbanización se extendía a todo el planeta. La tercera –y actual– fase de la revolución urbana contemporánea se caracteriza por la constatación de que las grandes ciudades ya no tienen límites, de que se expanden de manera reticular, irregular y discontinua (*metapolis*<sup>8</sup>), y de que tienen más relación entre ellas que con su propia región (la *ciudad global*<sup>9</sup>).

En la historia de la humanización del planeta, la revolución urbana es tal vez equivalente a la revolución neolítica. Esta última marcó la transición progresiva de un mundo fundado en la economía de extracción (pesca, caza, recolección) a menudo asociada a una organización social en pequeños grupos y al nomadismo, a un mundo basado en la especialización territorial funcional (aglomeraciones, espacios agrícolas, etc.), en importantes *stocks* y flujos de aprovisionamiento, y en masas de población sedentaria.<sup>10</sup> La revolución industrial y urbana implica una transición acelerada de un mundo estructurado por la dualidad campo/ciudad y por las fronteras de los imperios coloniales, de los Estados nacionales o de los bloques ideológicos, hacia un mundo centrado en los intercambios y las redes.

---

<sup>5</sup> *World Urbanization Prospects: The 2007 Revision*, United Nations Department of Economic and Social Affairs/Population Division [<http://www.un.org/esa/population/publications/wup2007/2007wup.htm>]

<sup>6</sup> Hildeonso Cerdá, "De l'urbanisation en general" (1867), en: Marcel Roncayolo y Thierry Paquot (dir.), *Villes et civilisation urbaine. XVIIIe-XXe siècle*, Larousse, Paris, 1992.

<sup>7</sup> Jean Gottmann, *Megalopolis. The Urbanized Northeastern Seaboard of the United States*, The Twentieth Century Fund, Nueva York, 1961.

<sup>8</sup> François Ascher, *Métapolis ou l'avenir des villes*, Odile Jacob, Paris, 1995.

<sup>9</sup> Saskia Sassen, *The Global City*, Princeton University Press, 1991.

<sup>10</sup> Alain Testard, *Les chasseurs-cueilleurs ou l'origine des inégalités*, Société d'ethnographie, Paris, 1982.

## La incertidumbre sobre los límites, el tamaño y la definición de las grandes ciudades

El hecho de que abunden ciudades cuyos límites son cada vez menos claros, conlleva dificultades para definir ese objeto socio-espacial difuso y fluido.<sup>11</sup> Una consecuencia inmediatamente visible de ese carácter indefinible es un cierto desorden con respecto a las cifras de población que dan las administraciones y los medios de comunicación. Mientras que las técnicas contemporáneas permiten la elaboración de censos de población muy precisos en casi todas las partes del mundo, el problema ha pasado a ser el de la agregación de esas poblaciones. Lógicamente, las administraciones contabilizan el número de habitantes de su circunscripción de competencia: así pues, se puede hablar con certeza de la población de tal municipio o de tal provincia.

---

### Los territorios administrativos son cada vez menos apropiados para gestionar las metrópolis

---

No obstante, los investigadores han demostrado que el crecimiento urbano ha superado ampliamente los límites contabilizados por las administraciones. No sólo la aglomeración en continuo crecimiento afecta a menudo a varias circunscripciones político-administrativas, sino que su área de influencia se extiende por lo general mucho más allá, y en formas múltiples: mercados de trabajo, áreas de influencia comercial, turismo y residencias secundarias, redes migratorias, flujos financieros, etc. En algunos casos, las estadísticas agregan la población de distintas circunscripciones administrativas; en otros, se procede a un cálculo más afinado de los habitantes aglomerados en el seno de la unidad morfológica de la edificación continuada.

Esta situación explica que se encuentren importantes diferencias y contradicciones entre las cifras de población publicadas para comparar las ciudades entre sí. Por ejemplo, dos métodos distintos de clasificación de las aglomeraciones de más de 10 millones de habitantes en el mundo dan lugar a resultados diferentes (véase la figura 2).

En general, la relación de datos de Brinkhoff ofrece unos índices de población de las megalópolis superiores a los facilitados por la ONU. No obstante, se observa que en los casos de Tokio o Dacca, es la ONU la que atribuye una población mayor, cosa que no alte-

---

<sup>11</sup> Jérôme Monnet, "La ville comme OSS (Objet Socio-Spatial Identifiable). Les catégories de l'expérience et de la connaissance de l'espace urbain", en: *L'urbanité dans les Amériques. Les processus d'identification socio-spatiale*, Presses universitaires du Mirail (Villes & territoires), Toulouse, 2000, pp.19-39.

**Figura 2**  
**Clasificación de las aglomeraciones de más de 10 millones de habitantes**

Nombre de la ciudad-centro de la aglomeración	ONU 2007*: puesto y pob. (en millones)	Brinkhoff 2008**: puesto y pob. (en millones)	Diferencias principales de estimación en millones
Tokio	1 (35,7)	1 (33,8)	
Nueva York	2 (19,0)	6 (21,9)	
Ciudad de México	3 (19,0)	3 (22,9)	3,9 (+20%)
Bombay	4 (19,0)	5 (22,3)	
São Paulo	5 (18,8)	7 (21,0)	
Delhi	6 (15,9)	4 (22,4)	6,5 (+40%)
Shanghai	7 (15,0)	10 (17,9)	
Calcuta	8 (14,8)	12 (16,0)	
Dhaka	9 (13,5)	20 (13,1)	11 puestos de diferencia
Buenos Aires	10 (12,8)	17 (13,8)	
Los Ángeles	11 (12,5)	9 (18,0)	5,5 (+44%)
Karachi	12 (12,1)	13 (15,7)	
El Cairo	13 (11,9)	16 (14,8)	
Río de Janeiro	14 (11,7)	21 (12,5)	
Osaka	15 (11,3)	11 (16,7)	5,4 (+48%)
Pekín	16 (11,1)	19 (13,2)	
Manila	17 (11,1)	8 (19,2)	8,1 (+73%)
Moscú	18 (10,5)	18 (13,5)	
Estambul	19 (10,1)	21 (12,5)	
París	20 (9,9)	26 (10,0)	
Seúl	21 (9,8)	2 (23,9)	14,1 (+144%)
Lagos	22 (9,5)	25 (11,4)	
Yakarta	23 (9,1)	15 (15,1)	6 (+66%)
Chicago	24 (9,0)	27 (9,9)	
Guangzhou (Canton)	25 (8,8)	14 (15,3)	
Londres	26 (8,6)	24 (12,3)	3,7 (+43%)
Lima	27 (8,0)	30 (8,9)	
Teherán	28 (7,9)	21 (12,5)	4,6 (+58%)

\* *World Urbanization Prospects : The 2007 Revision*

([http://www.un.org/esa/population/publications/wup2007/2007urban\\_agglo.htm](http://www.un.org/esa/population/publications/wup2007/2007urban_agglo.htm))

\*\* *Thomas Brinkhoff: The Principal Agglomerations of the World* (<http://www.citypopulation.de>)

ra en nada el puesto en la clasificación de la ciudad más grande del mundo, pero traslada a Dacca del puesto 20 al 9. Y es que las estimaciones superiores de Brinkhoff ofrecen variaciones que implican una diferencia de varios millones de personas. Los ejemplos de Osaka, Los Ángeles o Londres, donde existen censos particularmente fiables, demuestran que no se trata de un problema vinculado a la calidad de las fuentes primarias, sino más bien a los criterios escogidos. Esto conduce a absurdos, como en el caso de Seúl, cuya población aglomerada varía un 144% y 14 millones de una fuente secundaria a otra.

Las dificultades son aún mayores cuando se trata de cuantificar fenómenos más complejos, como la producción o la riqueza. Esta incertidumbre sobre las cifras es causa y consecuencia de la incertidumbre sobre la realidad de la que se está hablando. Los poderes políticos, relevados por los medios de comunicación, hablan esencialmente de la ciudad como una entidad político-administrativa, entendida como unidad de organización y de acción tecnocrática y, en los sistemas democráticos, como marco de la expresión de la voluntad de los electores. En cambio los trabajadores, los consumidores, las empresas o ciertos operadores de transporte, consideran la ciudad como un mercado en el que buscan los recursos que requieren, por lo que prescinden de las subdivisiones político-administrativas. Así, la experiencia metropolitana del urbanita se caracteriza por la superación de los límites y la indeterminación de las competencias.

Las grandes ciudades contemporáneas sobrepasan las capacidades perceptivas del individuo. A diferencia de otros hábitats humanos de dimensiones más reducidas, la metrópoli es un medio vital que el individuo no puede abarcar con la mirada, no puede recorrer íntegramente, no puede conocer familiarmente en su conjunto. Se puede hablar de superación de las capacidades cognitivas cuando las representaciones sociales de la metrópoli hacen de ella un objeto incognoscible, supuestamente ajeno a la “escala humana”, luego “monstruoso”, justificando así el fatalismo o el *laisser-faire*.<sup>12</sup>

Como ya hemos mencionado, las metrópolis sobrepasan los límites de las unidades territoriales de administración. Excepto en los países de régimen comunista actual o reciente (China, Rusia), ninguna gran ciudad se ha “encarnado” en un cuerpo político-administrativo único que la represente y la gestione como un todo. La regla es la multiplicidad de actores y la superposición de niveles de competencia: por ejemplo, en la aglomeración de México intervienen, sin coordinación eficaz, el Estado federal, dos estados federados y 45 municipios; en la aglomeración de Los Ángeles, hay que contar con el estado de California, 5 condados y 158 municipios; la región parisina concierne al Estado central, a dos regiones, 9 departamentos y más de 1.300 municipios...

<sup>12</sup> Jérôme Monnet, *La ville et son double. La parabole de Mexico*, Nathan (Essais & recherches), Paris, 1993. e *id.*, *Usos e imágenes del Centro Histórico de la ciudad de México*, DDF/CEMCA, México DF, 1995.

Las metrópolis se caracterizan por la heterogeneidad de las zonas funcionales. Las variaciones de escala de los fenómenos y de las interdependencias hacen ya imposible la coincidencia de los límites de la aglomeración física de edificios con los de las zonas de movilidad cotidiana por empleo, servicios o consumo, al igual que con las distintas áreas de influencia de las entidades político-administrativas o de las empresas.

A la imprecisión inducida por la confusión de los límites o por su debilitamiento en la organización de la vida de los urbanitas, se suma la fluidez provocada por la intensificación de la movilidad: diversificación y aumento de los desplazamientos de personas a distintos ritmos y a todas las escalas, refuerzo de las infraestructuras de transporte, parte creciente de la logística en la actividad de las empresas, flexibilización y precarización de la relación con el trabajo y con los patronos, etc. La reorganización de los flujos impide que se sigan considerando de manera separada las migraciones internacionales y las movilidades urbanas.<sup>13</sup>

Por lo tanto, parece inútil plantearse una representación geométrica única de la metrópoli, objeto impreciso y cambiante donde los haya. Dado que los territorios administrativos son, por lo general, netos y estables, cada vez resultan menos apropiados para gestionar las metrópolis. En consecuencia, se acrecienta la necesidad o la prescripción de construir gobernanzas complejas, sistemas inestables de cooperación y de partenariado entre el gobierno de distintos niveles, los actores económicos y la "sociedad civil".

## La metropolización y los desafíos de la gobernanza

En la década de los años noventa del siglo pasado, el crecimiento demográfico y económico, así como la evolución del funcionamiento y de la estructura de las ciudades, llevaron a los investigadores a emplear la noción de metropolización. La "ley de la metropolización"<sup>14</sup> predijo que la concentración demográfica en las mayores aglomeraciones continuaría en tanto que siguiera aumentando la población, mientras que la transformación de las ciudades parece concomitante con la globalización y con la reorganización de la distribución de las poblaciones, de las actividades y de las riquezas de acuerdo a una "economía de archipiélago".<sup>15</sup>

Pero, dicha evolución, a un tiempo cuantitativa y cualitativa, se presenta en ocasiones como una multiplicación de problemas: La terciarización, la metro o megalopolización,

---

<sup>13</sup> Sylvain Allemand, François Ascher y Jacques Levy (coords.), *Les sens du mouvement. Modernité et mobilités dans les sociétés urbaines contemporaines*, Belin (Colloques de Cerisy), París, 2004. Guénola Capron, Geneviève Cortes y Hélène Guetat-Bernard (dirs.), *Liens et lieux de la mobilité. Ces autres territoires*, Belin (Mappemonde), París, 2005. Frédéric Lasserre, "Internet: la fin de la géographie?", *Cybergeo* n°141, 2000 (<http://www.cybergeo.eu/index4467.html>).

<sup>14</sup> François Moriconi-Ebrard, "La loi de la métropolisation et la notion de système urbain", *Colloque Géopont 2000*, pp .65-75.

<sup>15</sup> Pierre Veltz, *Mundialización, ciudades y territorios: la economía de archipiélago*, Ariel, Barcelona, 1999.

la multiplicación de los centros de negocio, la dispersión de los lugares de residencia y de los emplazamientos del empleo, el desarrollo del tráfico automovilístico, la pobreza, la violencia y la contaminación definen cada vez más las aglomeraciones urbanas. La fragmentación urbana constituye una de las manifestaciones más evidenciadora de esos cambios".<sup>16</sup> El nuevo modelo de desarrollo urbano parece estar en correlación con la propagación del "capitalismo flexible" y la banalización de la precariedad, una economía del riesgo y una gobernanza de crisis permanente, pero igualmente crea oportunidades para las innovaciones económicas, sociales o políticas.<sup>17</sup> Así, el desarrollo de actividades informales puede ser visto como una consecuencia de la metropolización.<sup>18</sup>

Muchos de los análisis de la metropolización tienen en común que tratan de poner en evidencia el carácter extensivo, fragmentario, disperso, indeterminado y policéntrico de la ciudad contemporánea. La metropolización no se ve tanto como un nuevo "estado" de la ciudad, sino como un proceso de cambio; se puede considerar como una dinámica en la que se están redefiniendo, a todos los niveles, las interacciones entre los actores de un sistema social que ya no tiene límites estables perceptibles por sus miembros. Entre los rasgos de la urbe contemporánea, a la desaparición de los límites hay que añadir el refuerzo del anonimato, de la experiencia de la alteridad y de la individualización: aquello que constituía la originalidad de la ciudad industrial según los pensadores de principios del siglo XX (Weber, Simmel o la escuela de Chicago) se ha convertido en el horizonte banal de casi todos los habitantes de un mundo postindustrial y globalizado, es decir metropolitano o incluso megalopolitano.<sup>19</sup>

La experiencia metropolitana es difusa y fluida, heterogénea y compleja para individuos que deben llevar a cabo la síntesis en la práctica en su vida cotidiana. La realidad de la vida metropolitana disemina la territorialidad de los habitantes en una multitud de lugares vinculados por redes en las que encuentran los servicios para la vida cotidiana y, en particular, los servicios de información que contribuyen a estructurar la esfera pública y la representación de la ciudad. Ya no está tan claro que la gente "cercana" comparta los mismos intereses, incluso cuando busca un entorno familiar en urbanizaciones cerradas (*gated communi-*

<sup>16</sup> "Villes de l'avenir : la gestion des transformations sociales", *Revue Internationale des Sciences Sociales* n° 147, 1996.

<sup>17</sup> Alain Bourdin, *La métropole des individus*, La Tour d'Aigues: éditions de l'Aube, 2005. Gérard Divay y Mario Polese, *Essai sur les enjeux de gouvernance urbaine au Canada en contexte de mondialisation*, Institut national de la recherche scientifique/Urbanisation, culture et société, Montréal, 2002. Patrick Le Gales y Dominique Lorrain (dir.), "Gouverner les très grandes métropoles", *Revue française d'administration publique* n° 107, 2003. Thierry Paquot (dir.), *Le Monde des villes. Panorama urbain de la planète*, Complexe, Bruselas, 1996.

<sup>18</sup> Jérôme Monnet, "Ambulantaje y metropolización: nuevas preguntas para la inclusión social", *Summa de Voluntades*, n°5/abril 2005, p.36-43. Jérôme Monnet, "Le commerce de rue, ambulant ou informel et ses rapports avec la métropolisation: une ébauche de modélisation", *Autrepart*, n° 39, 2006, pp. 93-109.

<sup>19</sup> Néstor García Canclini, *Consumidores y ciudadanos. Conflictos multiculturales de la globalización*, Grijalbo, México DF, 1995. Jérôme Monnet, "La mégapolisation: le défi de la ville-monde", en: Yves Michaud (dir.), "Qu'est-ce que la société?", *Université de tous les savoirs*, vol. 3, Odile Jacob, Paris, 2000, pp.155-168.

ties) o cuando se ve limitada a los guetos.<sup>20</sup> Con la diversidad y la individualización de los modos de vida, ya no se puede dar por sentado que nuestro vecino sea nuestro semejante y, en cambio, sí se puede imaginar la posibilidad de compartir intereses (modas, gustos, preocupaciones políticas o medioambientales) con perfectos desconocidos muy lejanos. En el mismo bloque de vecinos, unos habitantes pueden dedicarse a lo local y a las relaciones vecinales, otros a lo mundial y a la ayuda a los necesitados en la otra punta del planeta, y otros más pueden repliegarse más bien sobre sí mismos o sobre su familia.

---

### El nuevo modelo de desarrollo urbano parece estar en correlación con la propagación del "capitalismo flexible" pero igualmente crea oportunidades para la innovación económica, social o política

---

Sin embargo, la expresión legal de la soberanía política de los ciudadanos se ciñe a un área pequeña: el ciudadano sólo es elector en tanto que *residente*. Ese derecho sólo se ejerce en una circunscripción electoral que no se corresponde con el territorio en el que se organiza su vida en tanto que trabajador (por cuenta propia o ajena), usuario de servicios y transportes, consumidor o visitante. A este primer problema de legitimación de la acción pública se añade otro, más o menos agudo según la relevancia actual de la inmigración extranjera en cada ciudad: la globalización promueve una intensificación de las migraciones internacionales y el ciudadano legal, como elector, es cada vez menos representativo de los urbanitas metropolitanos. Por ejemplo, en el municipio de Los Ángeles, poblado por un 40% de "blancos" y un 40% de "latinos", hay un elector por cada cuatro habitantes blancos, mientras que no hay más que uno por cada 12 habitantes latinos.<sup>21</sup>

Para el sujeto urbanita, convertirse en ciudadano metropolitano plantea varios desafíos más allá incluso de los obstáculos que constituye la inercia del sistema político-administrativo. El individuo debe convertirse en un estratega, y ya no puede dejarse guiar por unos principios simples, tradicionales o impuestos. Así, los distintos mecanismos de consulta pública y de democracia participativa pueden considerarse variaciones de la implicación individual en las decisiones colectivas.

Cuando la mitad de la humanidad se ha hecho urbana, esto marca discretamente el triunfo... de una banalización. Banalización del paisaje urbano en el horizonte de la gran

---

<sup>20</sup> Guénola Capron, "Les ensembles résidentiels sécurisés dans les Amériques: une lecture critique de la littérature", *L'espace géographique*, n° 2004-2, pp. 97-113.

<sup>21</sup> Frédéric Leriche y Jérôme Monnet, "Los Angeles: l'industrialisation de l'image et de la culture", en G. Jalabert (ed.), *Portraits de grandes villes : société, pouvoirs, territoires*, Presses universitaires du Mirail (Villes et territoires) Toulouse, 2001, pp. 51-72.

mayoría de la población, banalización del carácter complejo de la vida metropolitana y de la maraña de actividades, banalización de los desafíos de la gobernanza compleja a varios niveles. Pero las representaciones de esa realidad parecen estar tardando en tenerla en cuenta. Los discursos mediáticos siguen trasladando una imagen dominante de la ciudad como “lugar de perdición”, sobre todo en el Tercer Mundo. A las autoridades públicas y a las actividades sectoriales (transporte, vivienda, empleo, etc.) les cuesta mucho romper los límites administrativos que ellas mismas se han trazado. Es por ello que de nuevo nos ha parecido necesario aquí, recordar que la ciudad, medio vital difuso y fluido, constituye la forma más lograda de humanización del planeta, la única forma sostenible conocida para dar cobijo y ofrecer servicios a grandes masas de habitantes.

JOAN SUBIRATS<sup>1</sup>

# Gobiernos locales e implicación ciudadana

*Los más de treinta años de democracia que hemos disfrutado han ido consolidando una forma de entender el papel de los ayuntamientos que los sitúa bastante más allá de lo que tradicionalmente se había entendido como administración local. La reivindicación del concepto de gobierno local no es pues sólo un problema de terminología, sino que expresa también la voluntad de reivindicar una esfera propia de demos; de problemáticas propias y de exigencia de capacidades de gobierno que hagan realidad lo que denominamos como "autonomía local". Este significativo reconocimiento se hace en momentos de grandes cambios sociales, económicos, familiares y políticos. No es pues extraño que exista en el ámbito local la sensación de que también en los municipios y ayuntamientos estamos "cambiando de época".*

**S**i en los años setenta y ochenta la cantidad de aspectos que era necesario afrontar en los pueblos y ciudades convertían prácticamente en innecesarias las elucubraciones sobre prioridades, protagonismos institucionales o maneras de hacer las cosas, la situación ha cambiado considerablemente desde entonces. Se han ido resolviendo muchos problemas y carencias y, poco a poco, han ido surgiendo más debates sobre qué tipo de ciudad o pueblo queremos, qué tipo de gobierno precisamos, o qué distribución de protagonismos y de responsabilidades entre iniciativa pública, iniciativa social y respuestas mercantiles es la más adecuada en cada caso. De la seguridad sobre lo que era necesario hacer (todo lo que el franquismo no había hecho), se ha llegado a un punto en el que es preciso repensar el papel de los ayuntamientos en esta España del siglo XXI tan diferente de la que teníamos hace sólo veinticinco años.

Joan Subirats es director del Institut de Govern i Polítiques Públiques Universitat Autònoma de Barcelona

---

<sup>1</sup> Este artículo se basa en reflexiones, análisis, estudios y trabajos previos en el área de gobierno y políticas locales del conjunto de investigadores que formamos el Institut de Govern i Polítiques Públiques de la Universitat Autònoma de Barcelona. Es, por lo tanto, fruto de un trabajo colectivo. Véase <http://igop.uab.es>

Ya hace tiempo que sabemos que del “hacer cosas” se ha de ir pasando a decidir “qué hace falta hacer” y cuál debe ser el protagonismo de los poderes locales y su relación con los otros actores presentes en el escenario territorial. Esta transformación, sumada a la necesidad paralela de fortalecer los mecanismos de diálogo y comunicación con los ciudadanos, y la clara conciencia de que estamos en un escenario de gobierno multinivel, con competencias cruzadas y responsabilidades compartidas con otras esferas institucionales, ha ido impulsando la dimensión política de nuestros ayuntamientos y de sus equipos de gobierno.

---

### Una preocupación creciente en nuestras poblaciones es cómo abordar los cambios sociales desde unas políticas que parecen ajustarse poco a lo que sería necesario hacer

---

En los primeros años de actuación de los Gobiernos democráticos (Estado, autonomías, municipios, etc.), las políticas públicas tuvieron que abordar problemas y situaciones que eran propias de una sociedad industrial clásica, incorporando, lógicamente, los cambios y adaptaciones que se habían ido produciendo a lo largo del siglo XX. No es necesario insistir en que en estos últimos años el contexto social, económico, tecnológico y cultural presenta características radicalmente nuevas. Esto tiene consecuencias muy significativas tanto en los ámbitos tradicionales de socialización y de convivencia (familia, escuela y trabajo) como en el funcionamiento de las instituciones y las organizaciones sociales y políticas.

En el ámbito productivo o de trabajo, los impactos de la globalización y del cambio tecnológico han ido provocando una gran flexibilización-precariedad de los mercados laborales, con la consiguiente diversificación de las condiciones de ocupación, con la emergencia de nuevos fenómenos de exclusión sociolaboral y con la fragmentación de las tradicionales identificaciones y articulaciones de clase. En el ámbito escolar, las condiciones en las cuales los niños desarrollan su escolarización también han tendido a diversificarse, con la incidencia de fenómenos como la inmigración y las exigencias que plantea, la tendencia a segregar o segmentar los centros educativos u otras instancias de formación no reglada, lo que al fin y al cabo genera nuevas dificultades al sistema para garantizar la igualdad de oportunidades educativas. Y en el ámbito de convivencia más primaria, se han roto los viejos modelos de articulación familiar, con la emergencia de nuevos modelos de familia, con la diferenciación de los necesitados de atención social y con la generación de nuevas desigualdades vinculadas al género y a la condición de mujer.

En general, las nuevas desigualdades que aparecen en nuestra sociedad se presentan de forma menos agregada (en ámbitos como la información, la formación, etc.) e inciden

sobre una creciente diversidad de individuos y de grupos sociales. Por un lado, la fragmentación de la realidad y desigualdad sociales ha ido acompañada de una creciente estructuración y diversificación del poder y de las relaciones políticas en múltiples instancias de gobierno, a pesar de la creciente vinculación entre lo global y lo local. Y, por otro lado, en el ámbito simbólico o de valores, se ha ido produciendo una diversificación y entrada en crisis de los tradicionales espacios de articulación y representación colectiva.

Es en este contexto en el que se han ido transformando en los últimos años las políticas públicas en general y las locales en particular. Podemos afirmar que el bienestar hoy va pasando de ser una reivindicación global para convertirse cada vez más en una demanda personal y comunitaria, articulada alrededor de la vida cotidiana y en los espacios de proximidad. Los problemas y las expectativas vividas a través de las organizaciones sociales primarias requieren soluciones concretas, pero sobre todo soluciones de proximidad. Cada vez se hace más difícil desde ámbitos centrales de gobierno dar respuestas universales y de calidad a las demandas de una población menos indiferenciada, más consciente de sus necesidades específicas. Y esto hace que el foco de tensión se traslade hacia niveles más próximos al ciudadano, asumiendo así los gobiernos y servicios descentralizados una nueva dimensión como distribuidores de bienestar comunitario, pasando de una concepción en la que el bienestar era entendido como una seguridad en el mantenimiento de los derechos sociales para toda la población (universalismo-redistribución), a ser entendido como una nueva forma de ver las relaciones sociales de manera integradora y solidaria (especificidad-participación).

Las políticas públicas locales se han ido configurando alrededor de los ejes de desarrollo económico, ordenación del territorio y servicios a las personas, añadiendo una dimensión transversal de sostenibilidad ambiental. En todos estos ámbitos las transformaciones han sido muy grandes. No tenemos aquí espacio para desarrollarlas ni tan solo de manera sintética. A pesar de ello, quisiéramos entrar al menos en lo que es hoy una preocupación creciente en nuestras poblaciones: cómo abordar los cambios sociales desde unas políticas que parecen ajustarse poco a lo que sería necesario hacer.

Las políticas sociales comprenden un conjunto de actuaciones públicas que se proyectan sobre dos dimensiones cada vez más interrelacionadas: los procesos de inclusión/exclusión del mercado de trabajo y de regulación de los derechos individuales y colectivos en la esfera laboral; y, por otra parte, los procesos de distribución de recursos, valores y oportunidades de desarrollo, más allá del mercado, entre colectivos y clases sociales, entre hombres y mujeres. Como es suficientemente conocido, estas políticas tienden a estructurarse en cinco ámbitos sectoriales: laboral, de protección social, de vivienda y territorial, de educación y de exclusión social, y un ámbito transversal, dedicado a los temas de género. En cada ámbito encontramos todo un conjunto de políticas y programas sociales concretos.

Estas políticas se han ido configurando de manera universalista y se han caracterizado por “elaborarse” de manera poco fraccionable y por operativizarse a partir del supuesto de unas necesidades-demandas tendencialmente homogéneas. Por otra parte, el diseño de estas políticas se ha hecho de manera acumulativa, respondiendo a las nuevas demandas de manera segmentada. A cada nueva demanda, a cada nuevo derecho reconocido, le ha ido correspondiendo nuevas responsabilidades políticas diferenciadas, nuevos servicios, nuevos “negociados” administrativos, nuevas especializaciones profesionales. En la medida que se mantenían las dinámicas sociales comunitarias o los grandes agregados sociales eran coherentes con dinámicas económicas también constantes y estables; esta segmentación administrativa no generaba excesivos problemas, ya que era el propio colectivo objetivo del servicio quien acababa integrando unas prestaciones y servicios fuertemente especializados. Hoy, a la desintegración social y a las renovadas dinámicas individualizadoras, le siguen correspondiendo respuestas especializadas y segmentadas, compartimentos profesionales estancos y responsabilidades políticas no compartidas, cuando lo que se necesita es cada vez más lo contrario: respuestas integradas a problemas integrales.

De hecho, las políticas sociales de ámbito local han tenido un carácter selectivo o más particularista, se han desarrollado sobre bases normativas más débiles, y se han caracterizado porque potencialmente han permitido procesos de diseño y de producción más flexibles. Han tendido así, pese a su carencia de recursos y competencias, a actuar sobre dinámicas de marginación/inserción personal y grupal, y a dar respuesta a necesidades tendencialmente más heterogéneas. La proximidad se ha ido configurando como un factor que ayuda a integrar las respuestas concretas a demandas que requieren abordajes integrales. Y por lo tanto no es extraño que hoy los municipios sean espacios decisivos en el bienestar individual y colectivo. Es en el territorio dónde conviven el personal sanitario, los trabajadores sociales, los empresarios y los trabajadores, los psicólogos, los policías, el personal de la administración de justicia, los dinamizadores económicos, los periodistas, los tenderos y los políticos. Es en el territorio donde la gente, desde la proximidad, sabe y comparte la importancia de lo que pasa en el municipio en relación al futuro de la comunidad, del colectivo que vive y convive en un territorio específico, donde mantiene vínculos de pertenencia e implicación en los asuntos comunes. El futuro de la comunidad pasa también por el futuro del municipio y del ayuntamiento como expresión colectiva del mismo.

## **¿Dónde estamos y hacia dónde cambiar?**

A lo largo de muchos años y dentro de lo que podríamos considerar las coordenadas básicas de la sociedad industrial, el ejercicio de gobierno se caracterizó por una clara división

entre un ámbito público, en el que el voto se entendía como el elemento básico y suficiente de representación y legitimidad política, y una esfera privada en la que las relaciones sociales esenciales (familia, género...) eran consideradas ajenas a la política.

Por otra parte, la acción colectiva estaba muy centrada en el eje socioeconómico/laboural, con los partidos y los sindicatos como grandes organizaciones de encuadramiento, y en un marco de interacciones políticas muy centrado en las instituciones del Estado. También podríamos considerar que, en general, las diferentes esferas territoriales de poder estaban muy dominadas por el ámbito estatal, que controlaba los recursos de regulación y aseguraba la producción básica de bienestar. Ese ámbito central, ha ido quedando sometido, al fin y al cabo, a fuertes presiones de cambio en las últimas dos décadas, transitando de los esquemas clásicos de gobierno a lo que se denominan nuevos escenarios de gobernanza.

Tenemos, cada vez más, nuevas dialécticas de relaciones y regulaciones públicas, mercantiles, asociativas y comunitarias, compitiendo por los mismos espacios de influencia social. La capacidad de gobierno ya no se comporta del mismo modo unidireccional y jerárquico desde los poderes públicos hacia los ciudadanos y el tejido social. Gobernar requiere cada vez más capacidad de implicación y compromiso, tanto en la definición de problemas y políticas, como en la gestión de programas y servicios. Y, al fin y al cabo, todo ello debe hacerse más desde una lógica relacional que a través de dinámicas de subordinación y jerarquía.

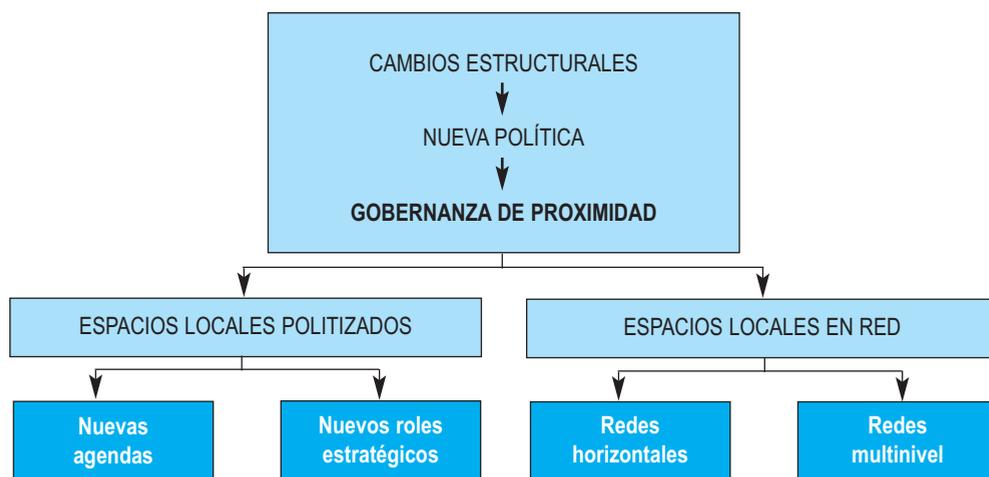
Por otra parte, han ido surgiendo nuevas formas de acción social, más plurales y heterogéneas. Tenemos más actores presentes en los escenarios políticos y sociales (nuevos grupos de presión, las ONG, los nuevos movimientos sociales, las redes críticas...). Y estos actores presionan en campos poco tradicionales (sostenibilidad, relaciones de género, las TIC, las opciones sexuales, la inmigración...), temas que poco a poco van ganando espacio en las agendas públicas y de gobierno, utilizando además nuevos recursos de acción política, menos centrados en los ya clásicos legales y económicos. El marco en el que se desarrollan estas dinámicas políticas ya no está tan claramente dominado por el eslabón central. La descentralización política de una parte, y la creciente significación de las decisiones europeas y de una economía mundializada, ha ido configurando un escenario de gobierno multinivel, dónde la globalidad y la proximidad juegan de manera simultánea.

¿Cómo ha quedado el espacio local en esta nueva situación? Una primera hipótesis nos haría pensar en su debilitamiento, puesto que el casi monopolio del Estado en el ámbito europeo, el reforzamiento de las instituciones globales (OMC, FMI, BM...), o el evidente reforzamiento de la esfera regional así nos lo harían pensar. Pero, varios factores han pro-

vocado una resignificación de los elementos territoriales y de proximidad, reforzando las oportunidades de los ámbitos locales. De una parte, el viejo fordismo productivo ha ido sustituyéndose por nuevos modelos de desarrollo que revalorizan los aspectos ecológicos y endógenos, y por lo tanto refuerzan las especificidades territoriales. Por otra parte, la estructura social ha ido fragmentándose y haciéndose más compleja, con más dinámicas de individualización y con demandas sociales más heterogéneas y específicas, y ello exige respuestas también más individualizadas y concretas, difíciles de hacer si no es desde lógicas de proximidad. La vida cotidiana, los temas de género, las exigencias de compatibilizar trabajo y familia, apuntan también a dinámicas que a la fuerza hace falta abordar desde el ámbito local. E incluso, los procesos de homogeneización cultural global han encontrado respuestas que refuerzan los aspectos de identidad y de sentido de pertenencia comunitaria. La sociedad postindustrial ofrece, por tanto, nuevas estructuras de oportunidad a los espacios locales en este contexto territorial globalizado.

Si aceptamos que la esfera local tiene una nueva dimensión y un nuevo relieve, haría falta ver qué características específicas tiene la nueva y emergente política local. Destacaríamos dos factores: de una parte la exigencia de superar una visión administrativista y operativa del gobierno local, y el adelanto hacia nuevas funciones, con agendas de temas más amplias y con nuevas exigencias estratégicas y cualitativas. De otra parte, la necesidad de superar estilos de autosuficiencia, y de avanzar hacia dinámicas más de relación vertical y horizontal, tanto con otros protagonistas institucionales y políticos de diferentes niveles de gobierno, como con otros actores sociales, económicos y comunitarios.

**Cuadro 1. La gobernanza de proximidad como espacio político**



Elaboración: IGOP

## El fortalecimiento de la dimensión política local

Podríamos asegurar que tanto desde la perspectiva comparada como desde la experiencia española, la dimensión política local se ha ido fortaleciendo en los últimos años. Tanto en el modelo más claramente anglo-escandinavo, basado en el principio estatutario o de autorización competencial, como en el modelo continental-mediterráneo, basado en el principio de competencia general, los últimos veinte o treinta años han reforzado claramente el peso estratégico y decisivo de los gobiernos locales en las nuevas agendas territoriales y de bienestar. Tenemos ejemplos en la Gran Bretaña posconservadora, en los pactos entre *länder* y municipios en Alemania, en el nuevo papel de los municipios en los países escandinavos, o en el evidente incremento de competencias y no tanto de recursos en los municipios franceses, italianos o españoles. Y todo ello ha provocado nuevas formas de articulación intermunicipal, y entre el ámbito local y otros ámbitos de gobierno.

En España, una de las tendencias más claras ha sido la progresiva expansión de las políticas públicas municipales. Hoy nuestros municipios ya no son, en general, aquellas administraciones abocadas casi totalmente a un número muy reducido de funciones básicas (asfaltado, alumbrado, limpieza, ordenación viaria y poca cosa más). Tampoco son ya aquellas instituciones simplemente ejecutoras de decisiones tomadas siempre en niveles superiores de gobierno. Desde la década de los ochenta ha ido generándose una agenda local, una oferta de políticas públicas específica, orientada a construir un cierto modelo de municipio de bienestar, o si lo queremos decir de otra manera, una dimensión local propia en el proceso de construcción de los regímenes autonómicos y estatales de bienestar.

Es evidente, no obstante, que el tamaño del municipio es también una variable a tener muy en cuenta, y que por lo tanto, no siempre la autonomía de decisiones es igualmente posible en municipios legalmente considerados de manera casi homogénea, pero con características reales muy distintas entre sí. Y también es cierto que las agendas locales siguen fuertemente condicionadas por las limitaciones que impone el hecho que las redes escolares y sanitaria, la formación profesional y ocupacional, y los servicios sociales especializados no forman parte hoy por hoy de la base competencial de los municipios. La participación de los municipios catalanes en el gasto público global está todavía lejos de la de la mayoría de países europeos.

Pero aún así, y de manera general, las agendas de intervención municipal se han ampliado notablemente y también ha crecido significativamente la capacidad de gasto. Primero, fueron políticas de promoción económica, de juventud o deportivas. Después, políticas de regeneración de los espacios públicos y de rehabilitación de viviendas y edificios. Y más tarde una red de servicios sociales de atención primaria más allá de lo que era con-

siderado como tradicional en este campo. Y en los últimos años proliferan nuevas actuaciones frente a problemas nuevos, entrando en espacios y temáticas que no habían estado nunca consideradas: medio ambiente y sostenibilidad, planes comunitarios, promoción de vivienda, educación infantil, planes de igualdad de género, programas de cooperación al desarrollo, políticas de innovación tecnológica, etc.

En los últimos años, se constata una creciente preocupación por buscar formas más integradas de relacionar las diferentes políticas y actuaciones municipales. Se plantean planes transversales a partir de criterios territoriales (barrios degradados, regeneración de centros históricos...), temáticos (exclusión, inmigración...), de franja de edad (jóvenes, gente mayor...), o de colectivos específicos (discapacitados, familias monomarentales...), y todo ello relacionado –mejor o peor– con las tradicionales formas de gestión departamentalizadas y segmentadas. Y quizás, todavía más significativamente, surgen estrategias de lectura global de las ciudades y pueblos, buscando procesos de actuación multidimensional vinculados a un cierto eje temático. Destacaríamos las Agendas Locales 21, los Proyectos Educativos de Ciudad, las Políticas de Nueva Ciudadanía, las Iniciativas de Ciudad Digital o los emergentes Planes Locales de Inclusión Social. Temáticas concretas que buscan conectar diversas formas de actuación dentro de perspectivas teóricas que nos hablan de estrategia global de ciudad o comunidad (véase resumen en cuadro 2).

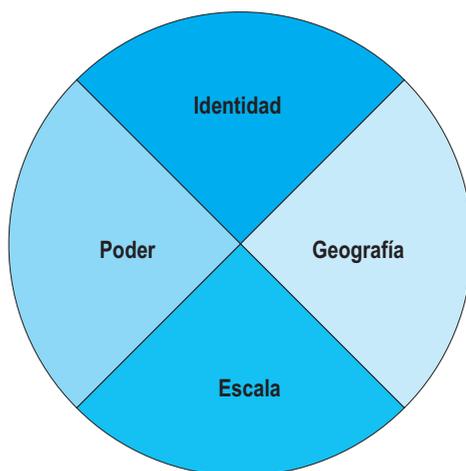
**Cuadro 2. Innovación y transversalidad en las Agendas de Políticas Locales**

	<b>POLÍTICAS ECONÓMICAS</b>	<b>POLÍTICAS SOCIALES</b>	<b>POLÍTICAS TERRITORIALES</b>	<b>POLÍTICAS MEDIOAMBIENTALES</b>
Políticas de PRIMERA GENERACIÓN	- Ocupación comunitaria y formación - Apoyo a empresas	- Atención social primaria - Promoción cultural - Deporte y tiempo libre	- Regulación urbanística de usos - Infraestructuras viarias	- Espacios verdes - Control de la contaminación
Políticas INNOVADORAS	- Servicios locales de ocupación e inserción laboral - Pactos Territoriales y nuevos yacimientos - Políticas innovación tecnológica	- Políticas cooperación al desarrollo - Lucha contra exclusión - Planes igualdad de género - Servicios a las familias - Bancos de tiempo	- Regeneración de centros históricos - Planes comunitarios - Pactos de movilidad - Vivienda diversificada y ecológica	- Minimización y gestión sostenible de residuos - Nueva cultura del agua - Planes de energías renovables - Políticas contra la contaminación acústica
ESTRATEGIAS TRANSVERSALES	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Agendas locales 21</li> <li>• Proyectos educativos de ciudad</li> <li>• Planes de nueva ciudadanía e interculturalidad</li> <li>• Planes locales para la sociedad de la información</li> <li>• Planes locales de inclusión social</li> </ul>			

Fuente: IGOP, "Las nuevas formas de gobierno y de gobernanza locales en un contexto de cambio de escala".

Este fortalecimiento de la dimensión política de los espacios locales no se da bajo las formas que tradicionalmente han caracterizado el gobierno. Para empezar, si bien el territorio ha reforzado su peso, también se ha hecho menos definible desde perspectiva clásicas puesto que las escalas pueden variar mucho en relación a objetivos y finalidades diversas. ¿Qué es hoy lo “local”? Podríamos hablar de lo que es próximo, pero la propia definición de lo que es próximo es muy relativa, puesto que en los ámbitos rurales unos cuantos kilómetros se consideran distancias próximas y en una ciudad esta misma distancia te sitúa muy lejos. “Local” tiene que ver también con identidad, con pertenencia, con conexión, con un sentido compartido de una historia vivida de manera conjunta. La identidad local puede ser una construcción política, organizada en torno a conceptos como “ellos” y “nosotros”. También es habitual referirse a “local” como una escala concreta, en la que es posible y conveniente tomar ciertas decisiones y no otras. Y, finalmente, también hablamos de “local” para referirnos a una esfera de poder concreta, que ha ido evolucionando a lo largo de los siglos, y que se relaciona con otras “esferas” o “niveles” de poder (regional, estatal, supraestatal).

**Figura 1. Elementos de “local”**



Fuente: Adaptación de S. Goss, 2001.

Tradicionalmente, el territorio respondía a una cierta imagen de jerarquía entre ciudades y espacios. Unas ciudades con fuertes centralidades financieras e institucionales, periferias industrializadas y espacios de tercer orden donde no llegaba ni la urbanización ni la aglomeración industrial. En los últimos años, no obstante, se han producido transformaciones que lo han complicado todo. Con fenómenos de contraurbanización y periurbanización, y acaba así generándose una idea de territorio-red donde todo es posible, a partir de una

nueva concepción y relativización de lo que se entiende como proximidad. El territorio no es sólo una realidad física, sino también relacional, y por lo tanto hace falta también tener en cuenta los flujos de relaciones a la hora de pensar en escalas y espacios, y avanzar hacia configuraciones institucionales y de gobierno más flexibles de lo que hasta ahora tenemos.

---

**"Local" tiene que ver también con identidad, con pertenencia,  
con conexión, con un sentido compartido de una historia vivida  
de manera conjunta**

---

En Europa, se han ido produciendo procesos de reconfiguración del espacio en dos direcciones: hacia la descentralización (masiva y visible) y hacia la centralización (selectiva y cualitativa). Se desconcentran poblaciones y actividades hacia una "periferia" cada vez más "centro". Pero, por otra parte, si observamos la escala más amplia, y miramos lo que pasa en la "red global", entonces vemos procesos claros de concentración de actividades directivas y decisionales en determinados nudos centrales. Tenemos pues dos niveles en la representación espacial del territorio. El primero nos hace acentuar la significación de la proximidad y de lo que esta facilita en relación a interacciones, calidad de vida y cohesión social y, en cambio, el espacio es también cada vez más una red de flujos y relaciones, que vincula ciudades, pueblos y territorios, independientemente de las distancias físicas que los separan. En la primera dimensión los elementos físicos y de conectividad real son muy importantes, en la segunda dimensión los aspectos de conexión virtual son los más decisivos. Son espacios diferentes pero compatibles entre sí: territorios simultáneamente físicos y virtuales, próximos y relacionales.

Esta doble lógica del territorio obliga pues a los gobiernos y entidades locales a moverse en una doble dirección. Por una parte, aceptar la naturaleza relacional del territorio y, por lo tanto, desarrollar estrategias de conexión y vinculación que vayan más allá de lo que tienen más cerca. Pero, por otra parte, deben ser actores colectivos bien integrados y cohesionados internamente, poniendo en juego sus "capitales" sociales, humanos y ambientales, mediante pactos y estrategias compartidas que les permitan aparecer como territorios cohesionados.

Esta configuración territorial, más integrada a la red, reclama formas de gobierno que se adapten a las nuevas realidades y peculiaridades. Hemos ido dejando atrás las formas de gobierno muy centradas en la jerarquía y en la visión estrictamente normativa o competencial. También se van constatando las limitaciones de una estrategia estrictamente *managerial* del gobierno local. Nos hemos ido dando cuenta de la significación de la importancia de la interacción con grupos, entidades, colectivos y personas, por lo que representan de inte-

reses y de nuevas visiones. Si la sociedad se nos ha hecho más compleja, también nosotros hemos de avanzar hacia formas de gobierno que recojan e incorporen esta complejidad, desde visiones más compartidas de lo que significa la elaboración y puesta en práctica de las políticas y de la acción de gobierno de la comunidad y del territorio. Todos dependemos de todos, todos compartimos problemas y podemos compartir también líneas de avance y de mejora. Cada cual desde sus responsabilidades y desde posiciones de poder que no son simétricas, asumiendo el conflicto entre intereses y actores, como un elemento no sólo natural, sino creativo e innovador. No todos son “iguales” en la red, ni en sus posiciones de partida ni en recursos, pero ello no excluye la colaboración ni tampoco el conflicto.

Cuando hablamos de nuevos espacios de gobernanza, destacamos algunas características:

- La no-existencia de un centro jerárquico capaz de gobernar de forma monopolista. Y por lo tanto, en positivo: una visión relacional del poder y de los procesos y resultados.
- La interdependencia. No quiere decir únicamente que hay muchos actores, sino que entre ellos tienen dependencias mutuas en el momento de tratar de resolver problemas, de avanzar hacia sus objetivos y de conseguir resultados.
- Una cierta institucionalización, en el sentido menos estructural del término. Es decir, un marco de interacciones más o menos estables y con un cierto nivel de institucionalización.
- Una visión también relacional de las interacciones con otras esferas de gobierno. Esferas con quienes se comparten agendas, problemas, intereses, conflictos y actores. Y por lo tanto sirve más una perspectiva de confluencia y de colaboración que no una de perspectiva de jerarquía y exclusividad.

A nivel local, los mecanismos representativos siguen siendo el eje de legitimación de las autoridades locales, pero cada vez se es más consciente de que hace falta desarrollar nuevas formas de participación e implicación ciudadana que permitan ampliar la legitimidad de decisiones significativas para la comunidad, y acercar a la gente a la complejidad de las decisiones públicas. Hará falta ampliar y diversificar el camino emprendido con la consolidación en muchos municipios de los consejos sectoriales de representación y participación, buscando tanto componentes más territoriales que permitan transversalizar problemas como líneas de solución, llegando a los ciudadanos no integrados en las redes ciudadanas. En este sentido las nuevas formas que se van experimentando de participación directa de los ciudadanos en la toma de decisiones son significativas, y dignas de apoyar para seguir aprendiendo de sus puntos fuertes y débiles.

El gobierno de las ciudades y las comunidades locales no puede plantearse sólo como un problema de los ayuntamientos, de las autoridades representativas locales. Debe ser visto como un problema colectivo, en el que las reglas de la jerarquía ya no sirven como antes, y dónde hace falta establecer mecanismos de coordinación y corresponsabilidad con

los agentes y actores sociales presentes a la comunidad. Sólo de esta manera se podrán asumir colectivamente la complejidad de los retos futuros.

## **¿Estamos avanzando hacia un nuevo gobierno local?**

Algunos de los elementos de cambio que van surgiendo aquí y allá sobre el papel de los gobiernos locales y sus formas de ordenación y actuación, parecen sugerir que muchas de estas cuestiones han ido penetrando en el debate político y legislativo. En algunos cambios de Estatutos de Autonomía se está avanzando al respecto, con la incorporación del concepto de gobierno local, y con listados de competencias, incorporando esferas sustantivas para el bienestar de la población, en las que hasta ahora los gobiernos locales tenían una presencia más bien periférica. En general, aumenta claramente la conciencia sobre las dificultades financieras de los ayuntamientos, sobre todo de los más pequeños, y se pone de relieve que todo traspaso de competencias o servicios ha de ir acompañado de una previsión financiera al respecto.

---

**El gobierno de las ciudades y las comunidades locales debe ser visto como un problema colectivo hace falta establecer mecanismos de coordinación y corresponsabilidad.  
Las reglas de la jerarquía ya no sirven**

---

En general, podríamos afirmar que desde una perspectiva propia de las políticas públicas observamos un renovado impulso del municipalismo, con frecuentes propuestas de transferencia de competencias o de procesos de concertación en políticas tan significativas como educación, sanidad o servicios sociales, todo ello condicionado por la fragilidad financiera de los gobiernos locales, y la resistencia a ceder poder y competencias desde otras esferas de gobierno.

## **Algunos elementos finales**

El gobierno local se enfrenta al futuro desde una agenda de actuaciones más compleja y heterogénea que hace unos años. El cambio de época en el que estamos inmersos resitúa la significación y la capacidad de gobierno de los ayuntamientos.

La vida de los ciudadanos y ciudadanas está hoy más llena de incertidumbres y de dudas sobre su trabajo, su familia, su vida, de lo que lo estaba antes. Estas incertidumbres

planean sobre la realidade social y afectan a la vida de pueblos y ciudades. La política tiene que ver hoy en día en pueblos y ciudades con cotidianidad, estilos y formas de vida.

Los ayuntamientos y sus equipos de gobierno son los que desde posiciones de primera fila deben gestionar y tratar de implicar conjuntamente a la ciudadanía en la gobernación de la vida local, y en la resolución de unos problemas cada vez más complejos y más difíciles de resolver desde los recursos y las estructuras de gestión de que disponen los gobiernos locales.

El bienestar individual y colectivo de los ciudadanos depende cada vez más de la capacidad de servicio y de la capacidad de gestionar servicios y recursos desde la proximidad de los gobiernos locales. Sin los ayuntamientos no hay bienestar ciudadano.

El territorio es hoy un elemento central en la acción de los gobiernos locales. Este territorio viene definido tanto por elementos de proximidad como por elementos de conectividad.

Gobernar hoy en cualquier ciudad o pueblo de España requiere asumir más interdependencias entre actores y niveles de gobierno. Los ayuntamientos deben ser facilitadores, desde su responsabilidad, del gobierno compartido a nivel local. La acción pública es la acción conjunta de público y privado en el gobierno de la ciudad

Los problemas de la gente requieren políticas pensadas y gestionadas desde la proximidad, con lógicas transversales y con mecanismos y estilos de gobierno y gestión participativos. Hace falta sumar esfuerzos, generar complicidades y consensuar procesos de avance, en el marco de unas opciones estratégicas definidas de manera comunitaria, aprovechando las oportunidades de la proximidad territorial.



## ¿Cuál es el tema?

*Los autores proponen un recorrido por los temas básicos del urbanismo –un planteamiento económico menos salvaje, la razón funcional, el estímulo del confort, la coraza de la seguridad, la imagen soñada o la sostenibilidad urbana–. Defienden que ninguno de esos campos será suficiente para cambiar la forma de la ciudad, puesto que todos están radicalmente contaminados por un neoliberalismo existencial que ha sabido meterse en todas las costuras. El tema central para llegar a una ciudad distinta es el de los derechos humanos.*

La ciudad que estamos construyendo no es buena para nadie. Creemos percibir en el ambiente una crítica generalizada. Y vemos que por tierra, mar y aire se nos dice una y otra vez que ha de cambiar el modelo. Y sin embargo...

Pablo Gigosos y Manuel Saravia son arquitectos

### Todos los planteamientos convergen

Todo lo que vemos converge en un modelo único, que se sigue considerando, con tanta ingenuidad como complacencia, renovador, moderno, altamente transformador. Nadie lo discute. Qué bueno es tener un modelo definitivo. Lo dividamos en los temas que sean, siempre nos encontramos coincidencias básicas entre todos los que escribimos sobre la ciudad y el urbanismo. ¿Movilidad? Nadie duda de que los centros han de peatonalizarse (qué bonito y agradable es sentir que las viejas casas decimonónicas acompañan el paseo); de que es necesario construir carriles bici (ahí tenemos a la familia en bici, paseando también); de que los paseos peatonales son deseables, incluso saliendo al campo como senderos de ocio (en este modelo de ciudad que todos queremos se pasea mucho, desde luego). Nadie duda de que el transporte público es lo mejor para todos, y que hay que estimular su uso (¿alguien lo duda?). Bienvenidos los carriles bus y los tranvías. Pero tampoco se pone en cuestión el tren de alta velocidad (la envidia de Obama). Y ni siquiera se discute la política de aparcamientos: los disuasorios son buenos, los rotato-

rios son malos; y los de residentes son mediopensionistas. Se puede discrepar en los ritmos y los acentos (demasiada peatonalización aquí, demasiado AVE allá); en el esfuerzo que se hace en este o aquel aspecto, o en las concesiones que se siguen haciendo al viejo modelo (un aparcamiento más y ya lo dejo).

Pero, en el fondo, todos lo tenemos claro. En Ciudad de México se construyen carriles bici y se apoya la movilidad ciclista. Y el alcalde se fotografía en bici (con casco, desde luego), aunque un poco más allá se esté levantando ¡una ronda de dos pisos! En Nairobi se proponen carriles bici y en Tegucigalpa también. Holanda está muy orgullosa de sus miles de kilómetros ciclistas y es la envidia del planeta. ¿Ha quitado los coches? No, por Dios. No hay que ser maximalista. El coche es un artefacto magnífico, si se sabe regular su uso, si se hace un uso responsable, moderado, proporcionado. Se puede desincentivar su acceso al centro urbano, pero para determinado tipo de viajes, se dice, es insustituible. Nadie quiere que pierda su condición de electrodoméstico, tan necesario para el confort familiar como la lavadora, por ejemplo.

Y algo parecido podríamos encontrar, como decimos, en los demás temas urbanos. ¿Conservación? Está superclaro. Hay que conservar para las generaciones futuras (hay que ver el juego que dan esas generaciones), los monumentos (ya se sabe: iglesias, palacios, construcciones militares, cosas de la aristocracia y rarezas antiguas de las que queden restos). También hay que catalogar edificios de valor “paisajístico” o “ambiental” (zonas tradicionales de arquitectura popular, ambientes del XIX y principios de XX, entramados de madera, miradores, balcones de hierro y cosas así). De unos pocos se conservará la estructura y organización interna (para que las puedan conocer y disfrutar las generaciones futuras), y de la mayoría sólo las fachadas (la escena urbana, ya saben). ¿Alguien pone en cuestión este modelo? Se discutirá si son muchos o pocos los edificios conservados, si hay mucha o poca diligencia en evitar la ruina, si las ordenanzas que regulan la sustitución son más o menos favorables, etc.; pero no el modelo. Todos queremos conservar un poco y sustituir otro poco. Los usos de los edificios conservados que sean siempre nobles, por favor (culturales, administrativos, esas cosas). ¿Alguien propone, en algún lugar, dedicar a almacén un viejo monasterio?

Los urbanistas de nuestra generación, y el público en general, somos afortunados. Finalmente sabemos qué ciudad queremos hacer. Hay unos indeseables (conocidos como “especuladores” o “promotores sin escrúpulos”) que van a lo suyo, y el problema será atenuar su agresividad. Pero nada más. ¿Alguien encuentra diferencias importantes entre las políticas urbanísticas de Córdoba –alcalde comunista desde 1979– y Bilbao –alcalde del PNV desde 1979–? Si las hay, sólo de grado, no de fondo. ¿Alguien de fuera, que se limitara a pasear por una ciudad, sería capaz de atisbar qué partido gobierna allí desde hace 30 años? Es más difícil que encontrar “las siete diferencias” en los dibujos del TBO. Es ver-

dad que en casos estrambóticos, como en Seseña, por ejemplo, ha tenido que ser un alcalde de IU el que dijera hasta aquí hemos llegado: todavía hay rasgos propios en la política de izquierdas. Pero, como decíamos, ¿tenemos otro modelo?

## Hagamos un juego

Aún no queriendo hablar de izquierdas y derechas, de cómo pensar una ciudad de izquierdas frente a otra de derechas, proponemos un juego sobre el modelo de ciudad. El objetivo será encontrar un objetivo. Descubrir un campo de trabajo que nos lleve a una ciudad distinta. No porque consideremos que el modelo actual es de derechas (que lo es), sino por disfrutar de la diferencia, si es que somos capaces de alcanzarla. Para lo cual proponemos repasar los temas básicos del urbanismo, los transversales, a ver dónde nos llevan.

### *No es el crecimiento*

Uno de los motores justificativos del urbanismo actual es el crecimiento. Se valora la llegada de nuevas empresas a la ciudad y la apertura de nuevos frentes de negocio. Todos se pegan por Ikea; pero también por cualquier ocurrencia que venga avalada por un argumento económico. Crearemos un parque de ocio: abre la muralla. Desarrollaremos un barrio ecológico: ábrela también. Un barrio de élite: por qué no, si deja rentas (y si se hace con cuidado, con gusto, sin herir sensibilidades). Todos son bienvenidos. Es cierto que unos municipios son más tolerantes que otros, pero la actitud es parecida en cualquier caso: favorecer la instalación de los proyectos que se planteen, y considerar una pérdida si acaban yéndose a otro emplazamiento exterior. ¿Congelar el suelo urbanizable? En absoluto, algo hay que dejar, por poco que sea. Más o menos superficie, pero suelo urbanizable tiene que haber. Como también deben pensarse obras de remodelación en el interior de la ciudad. Más agresivas o menos, pero obras. Soterramientos, frentes marítimos o grandes corredores verdes: el caso es que haya obra. Una actitud que desemboca en la búsqueda de proyectos de autor, ya que la firma supone un valor añadido. Garantiza el impacto mediático, y puede que atraiga cierto turismo cultural. Es además una inversión de futuro, pues la obra siempre quedará vinculada a su autor.

Desde hace un par de años se propone también el decrecimiento. La verdad es que no hemos podido encontrar ninguna ciudad que aplique consciente y voluntariamente una política de decrecimiento. Y las que decrecen de hecho, llevan esa circunstancia como una carga o una maldición. Pero al menos en teoría el decrecimiento nos podría llevar a una ciudad distinta. Supone una disposición favorable a reducir la producción económica, y en nuestro caso a reducir la ciudad. Pero el decrecimiento ¿construye una ciudad diferente?

Por ahora no. De hecho, no construye. De manera que el planteamiento económico no va a servirnos para distinguir unas y otras ciudades. Aunque se partiera de postulados muy diferentes, la ciudad resultante sería parecida. Una más grande y otra más pequeña; una más moderna y otra más envejecida. Pero semejantes.

### ***No es la estética***

Otro de los impulsos proviene del campo de la estética. No conviene despreciar la contribución de la imagen deseada a la transformación urbana, pues los valores asociados a la novedad y la coherencia morfológica han sido siempre un arma muy poderosa en manos de los promotores urbanísticos. Laten en el imaginario social unas ideas de ciudad que los medios se encargan de presentar una y otra vez, con fruición, asociadas a la buena vida, los sanos principios y la superioridad económica, física y moral. Es cierto que pueden encontrarse diferencias: esto parece más hortería (el lector puede poner aquí el nombre de la urbanización que prefiera), aquello más elegante (aquí ponemos nosotros el ejemplo: el proyecto de la ciudad de la moda de Karl Lagerfeld; cuantísimo *glamour*, por Dios, cuánta elegancia y distinción). Pero, visto con suficiente distancia, lo cierto es que no se diferencia demasiado la estética de esas “villas residenciales temáticas de Isla Moda” y la de las manzanas de “lo-que-sea-golf”.

Es verdad que a algunos autores se les ve la marca de la casa. Que tienen estilo propio. Enseguida se distingue una obra de Miralles (barroca a su modo), de Siza (tranquila y blanca) o de Calatrava (huesos y goteras). También tienen personalidad las construcciones de Koolhaas (siempre raras) o de Herzog-De Meuron (siempre contundentes), etc. Pero, se trata, una y otra vez, de elementos dentro de sus manzanas, que se rodean de calles *normales* en contextos *normales*. Sin demasiada complejidad compositiva. Ni siquiera los paisajistas, como West-8, escapan de esa misma y única fórmula: una retícula de calles de tráfico rodado que alberga parques o edificios, más o menos graciosos. ¿Alguien propone un esquema viario diferente? Sí, Foreign Office Architects (FOA), por ejemplo, diseñó para el anillo olímpico de Londres un viario tan sorprendente como exclusivamente peatonal. Pero no se equivoquen: era dentro del espacio olímpico, sin trascendencia hacia la ciudad ni menos aún hacia el territorio. ¿Alguien sugiere una relación morfológica distinta entre ciudad y campo? Sí, Andrés Perea ha diseñado en su Ciudad de las Mil Ciudades (la futura capital administrativa de Corea del Sur) una gran continuidad desde los arrozales a las cubiertas verdes de los nuevos edificios. Pero atención: las calles rodadas siguen ahí, abajo, llenas de *hyundais* y *daewoos*. Y entre los nuevos arrozales emergen orgullosas unas buenas torres de centenares de metros de altura.

No, definitivamente la estética no tiene potencial suficiente como para cuestionar la ciudad vigente. Está supeditada al modelo en curso, con sus coches y sus edificios altos, su

tecnología y sus formas asociadas. La imaginación queda recluida en el campo acotado de las ocurrencias: “Foster explicó que se había inspirado en los colores del club (azulgrana) y en los de la ‘senyera’ (rojo y amarillo) para escoger los colores de los paneles exteriores” de su proyecto de remodelación del Nou Camp. Y en compensación, Adrian Geuze propone para la zona de la nueva estación de Logroño una serie de “cúpulas acristaladas de colores que en su aspecto exterior representan un gran racimo de uvas” (nos va a dar algo, de tanta imaginación). Es verdad que algunas de esas propuestas tienen su impacto positivo, como la del descubrimiento del río Cheonggyecheon, en Seúl; o la construcción de un parque sobre las vías abandonadas de los viaductos neoyorkinos. Pero, generalmente se quedan en ocurrencias del inspector Gadget. Entretanto, la ciudad pura y dura (nunca mejor dicho: pura y dura) continúa su desarrollo sin ninguna incidencia.

### ***No es la seguridad***

Es cierto: todos tenemos mucho miedo. No sabemos muy bien a qué, pues nunca como ahora se ha vivido en un clima de tanta vigilancia y control. Pero hay que protegerse sin demora de ese yo-que-sé tan peligroso. Las ciudades, nos consta, se pueblan de cámaras y sensores, controles de paso y, sobre todo, recintos cerrados. El nuevo urbanismo es el de los perímetros cerrados. Los espacios comunes, de libre acceso, se reducen y las superficies que van desgajándose del continuo abierto se multiplican. Hay muchas modalidades. Por un lado, los grandes establecimientos de ocio, equipamiento o servicio, que cierran un territorio al que sólo se accede en la condición de cliente. Por otro, las “comunidades cerradas”, rodeadas de tapias y murallitas que marcan el territorio conquistado por los nuevos señores. Pero también, y cada vez más, se van abriendo paso esos espacios abiertos que en realidad no lo son tanto. Centros comerciales abiertos, por ejemplo, en los que son los mismos vecinos y establecimientos de una zona quienes establecen y contratan su policía privada y controles propios. Y por supuesto, ahí están también los grandes muros que proliferan por todas partes: alrededor de los campamentos gitanos de Roma y separando algunas favelas de Río; cercando Palestina o bloqueando el Sáhara.

En la ciudad se van formando coágulos (según los médicos) o conjuntos disjuntos (en la visión de los matemáticos). Pero sorprendentemente la estructura general no cambia. Esas bolas de seguridad se alojan perfectamente en el esquema de vías, parques y corredores verdes que vertebra el continuo urbano. Más aún: se pueden formar auténticas ciudadelas, bien definidas y mejor separadas, que encajan a la perfección, como el gorrión en su nido (cuánto candor). Son ciudadelas, pero con frecuencia se denominan sin rubor “ciudades”. La ciudad deportiva o la de la cultura, la del BBVA o la del Santander. Piezas completas, suficientemente autónomas y segregadas, a las que la red de autovías y de transporte público les sienta como un guante. No; definitivamente, las murallas no van a promover una ciudad nueva.

### *No es la funcionalidad*

La gente, por su natural bondad, confía en que la ordenación urbana responde a criterios de funcionalidad. Espera que si una zona tiene malas condiciones naturales para ser urbanizada quedará fuera de las áreas de crecimiento. También cree que si una vía se decide y proyecta para evitar que el tráfico de paso se mezcle con el interno, se evitará la urbanización de las zonas próximas. Y que si se construye una nueva red de saneamiento las nuevas áreas se corresponderán con su lógica de implantación; limitándose, por ejemplo, nuevas extensiones donde ya no hay cota o capacidad para su saneamiento. Y así sucesivamente. Pero nada de esto sucede, desde luego. Casi diríamos que lo que se suele dar es justamente lo contrario. Las irracionalidades estimulan al promotor. Las decisiones sobre el desarrollo urbano responden casi en exclusiva a criterios de propiedad. Es cierto que últimamente se dejan fuera los suelos afectados por restos arqueológicos de valor, o con manifiestos valores naturales (pero tienen que ser muy manifiestos), entre otros. Pero el grueso de las transformaciones, tanto de desarrollo exterior como de transformación interior, se decide al margen de toda consideración sobre la funcionalidad de las redes o los sistemas. Y tampoco se tiene en cuenta la posible utilidad de los equipamientos existentes. Ya vendrán después los técnicos especialistas a arreglar el entuerto. El urbanismo está hecho por y para nuevos ricos (aunque luego se aplique a ciudades de miseria), y el criterio de funcionalidad ha quedado totalmente obsoleto. No puede esperarse nada de él. La etiqueta "inteligente", que tanto gusta, se añade las más de las veces a operaciones que nos complican la vida. Y en cualquier caso se refieren a aspectos parciales, no estructurales.

### *No es el confort*

Algunas de las mayores transformaciones urbanas se las debemos al ascensor y al cloro, desde luego. Cuando se pudo generalizar el ascensor las casas se elevaron, y cuando se aplicó el cloro en los depósitos de abastecimiento también pudo llevarse agua potable a todas las viviendas. Lo mismo que había pasado antes con la electricidad, y lo que sucedió más adelante con los electrodomésticos, la calefacción y los demás elementos del confort doméstico. En algunas ocasiones un descubrimiento que pasó en su momento casi desapercibido permitió cambios tipológicos importantes. Como la invención del *shunt*, por ejemplo. También suele hablarse de algunos espacios diseñados para el confort y que tenían una importante implicación en la imagen urbana. Como los soportales. Algunas ciudades (ahí está Bolonia) son, antes que nada, una red de soportales. En el siglo XIX, cuando todavía se programaba como objetivo básico disponer de fuentes para regar las calles y hacer algo más agradable el ambiente en verano, vio cómo se desarrollaba a la vez una fortísima demanda de parques urbanos: espacios arbolados, frescos y umbríos, de agradable estancia. Y los parques transformaron las ciudades de principio a

fin, pasando a convertirse en uno de sus principales elementos, que las caracterizaba decisivamente.

¿Hay en el horizonte algún requerimiento del confort urbano que suponga otra idea de ciudad? Pues no. Si nos referimos al ambiente higrotérmico, parece que las cosas apuntan hacia un desarrollo de los acondicionadores de aire, más que a una corrección de las tipologías. Respecto a la movilidad, multiplicar los ascensores en las casas existentes de varios pisos que carecen de ellos, y aumentar el número de ascensores urbanos, en el espacio público. No se atisban nuevas tipologías residenciales, sino más bien la insistencia en los parámetros y fórmulas ya decantadas: estudios, apartamentos, pisos, adosados, viviendas unifamiliares aisladas. De las manzanas cerradas y las abiertas hemos pasado a las semi-cerradas o semiabiertas (ya se sabe: la botella semillena o semivacia), con los patios centrales utilizados por los vecinos para usos deportivos o de ocio. Todo así, aquí o allá. En Tokio las viviendas serán pequeñísimas y en Cabezuela (Segovia) serán enormes; pero en ambos casos la pauta es semejante: estar, dormitorio/s, cocina, baño/s. Si en cien años no hemos sido capaces de cambiar el traje de caballero, no pretenderán ahora modificar el esquema de la vivienda.

### ***No es la sostenibilidad***

Y llegamos a un punto en el que nos jugamos los pocos amigos que hasta ahora podíamos haber mantenido, después de los puntos anteriores. Porque lo que vamos a decir ahora es que la pretensión de sostenibilidad urbana tampoco cambiará significativamente las ciudades. Al menos, si se sigue planteando en los términos actuales. Es cierto que la ecología urbana, que venía empujando por entrar en el urbanismo desde hacía muchas décadas, se abrió paso definitivamente en los años noventa. Pero en la actualidad corre el riesgo de dejar de ser transformadora, de haber sido ya asimilada. De tal forma que en los términos en que suele plantearse ahora parece una función sectorial más, incapaz de poner en crisis el modelo (porque los asuntos clave se desplazan del debate). Sí, es muy importante, cuenta ya con abundante legislación específica. Pero con ese carácter sectorial, fácil de manipular en un contexto general que no suele cuestionarse. Si quieren que nos divirtamos, podemos hablar de la “Ciudad del Medio Ambiente”, propuesta por la Junta de Castilla y León sobre la zona más bonita del Duero junto a Soria, para machacarla bajo la bandera de la sostenibilidad. Ya sabemos todos que se trata de una aberración, pero en el contexto en el que nos movemos a nadie le resulta extraño que haya llegado a proponerse y aprobarse.

Porque, tal y como están las cosas, sostenible lo puede ser todo. Ya tenemos rascacielos sostenibles y coches sostenibles; pavimentos sostenibles y transporte público sostenible. Estamos a la espera, ansiosos, de la llegada de la “basura sostenible” y la “contaminación

sostenible". Incluso de la "insostenibilidad sostenible". Es cuestión de esperar. Naturalmente, el uso del término se ha convertido en la broma del siglo. Pero lo cierto es que ha conseguido eclipsar a los contenidos más radicales y desplazar las propuestas alternativas por otras mucho más conformistas. También es verdad que el disparate urbanístico de los últimos años ha sido de tal calibre que la denuncia sobre el exceso de suelo consumido, por ejemplo, parece revolucionaria. Ha sido tal la locura, tal el despilfarro y la desidia cultural, que aguantar el tirón nuclear que se nos viene encima es tarea de héroes. Pero también es cierto que el AVE se extiende sobre el país sin ninguna oposición (salvo la del País Vasco, y no precisamente por consideraciones ecologistas). Es la envidia de Obama, ya lo dijimos, y todos tan contentos. ¿Dónde están los movimientos de antaño contra las autopistas? Lo dicho: una sostenibilidad acomodada, sin potencialidad para ofrecer una ciudad distinta. Que pretende conseguir, todo lo más, que sea menos salvaje (lo cual, dicho sea de paso, es mucho: muchísimo).

### *Son los derechos humanos*

Podemos entender el tema como el "contenido del contenido". El motor nuclear de un proyecto, la intención última que preside un diseño, una actuación. Si del argumento se suprimen todos los detalles obtenemos el tema, la intención originaria, el fondo permanente, la idea profunda de ciudad. De manera que, si pretendemos pensar una ciudad que sea distinta (tal era el juego), no nos va a ser útil un planteamiento económico menos salvaje, la razón funcional, el estímulo del confort, la coraza de la seguridad o la imagen soñada. Tampoco cambiará la ciudad vigente poniendo algo más de énfasis en la sostenibilidad urbana. Ninguno de esos campos será palanca suficiente para cambiar la forma de la ciudad, porque todos están radicalmente contaminados, intoxicados por un neoliberalismo existencial (o neocaciquismo, como prefieren denominarlo Aguilera y Naredo)<sup>1</sup> que ha sabido meterse en todas las costuras.

Pero nos queda un recurso: los derechos humanos. Pensar que en la ciudad y con la ciudad se materializan unos cuantos derechos puede ser fundamental. Simplemente ateniéndonos a la Declaración de 1948, sin necesidad de hablar de un vago "derecho a la ciudad", ni de otros "derechos emergentes", sólo apoyándonos en el listado clásico podemos recomponer el espacio urbano de manera muy significativa. Porque los derechos humanos fundan otra manera de plantear las cosas que rompe el esquema precedente. Pues, según ellos, no basta con atender al bienestar de la mayoría: hay que garantizar el del último ciudadano. Y ahí va a estar su potencialidad revolucionaria. (Sí; decir de algo que es revolucionario es como llevarlo al fondo de los años setenta, como mínimo. Pero el lector, si ha

---

<sup>1</sup> F. Aguilera y J. M. Naredo (eds.), *Economía, poder y megaproyectos*, Fundación César Manrique, Lanzarote, 2009, p. 14.

llegado hasta aquí, nos lo sabrá perdonar.) La referencia del urbanismo ha sido siempre esa entelequia llamada “ciudadano medio”. Ahora debería sustituirse por otra, mucho más concreta, que denominamos “último ciudadano”. No ha de bastar, por tanto, con que se resuelva la movilidad “general” de la ciudad, sino también la concreta de quienes ni siquiera pueden subir a un autobús. Y esa “cohesión social” (qué término tan pétreo), que se reclama en tantos lugares, no puede reducirse a garantizar un porcentaje determinado de viviendas de protección pública en los distintos sectores cuando quedan muchísimos ciudadanos que ni siquiera pueden acceder a esa clase de viviendas. ¿Qué cohesión, para ellos?

Apelar a los derechos humanos nos llevará necesariamente a la austeridad, el aprovechamiento de lo que se tiene (¿no es eso la funcionalidad?), el cuidado de las generaciones actuales (ahí tenemos el confort), una seguridad compartida (nada de recintos, sino todo lo contrario), una estética plural (o para entendernos: a todos nos resultará fea porque no se ajustará a la estética de ningún grupo), una sostenibilidad adecuada (con sus dosis de contaminación, por supuesto). Nos llevará a esos terrenos, pero con todas sus implicaciones. Sin olvidar el objetivo último de lograr una ciudad para las personas.<sup>2</sup> Veamos un par de asuntos para ejemplificar lo que decimos. Sólo dos, pero que puedan ilustrar la manera de pensar una ciudad distinta de la que conocemos. Para lo cual, hemos de arrancar directamente de los derechos concretos. Veámoslo con los derechos a la seguridad y a la movilidad.

## Una ciudad divergente: seguridad

El derecho a la seguridad no puede resolverse en recintos cerrados: eso es evidente. Pero ¿qué hacer? Oigamos a una persona: “No duermo por la noche, me da miedo [...]. No sabes si un día te van a matar o a robar, porque donde estamos no hay puertas”, explica indefensa una mujer, Paquita, el día siguiente de ser agredida por una pandilla de jóvenes en Segovia. “También me han pegado fuego”. Al parecer, mientras pernoctaba en un inmueble abandonado de la calle Huertas, en el barrio de San Lorenzo de la capital segoviana, otra noche la intentaron quemar.<sup>3</sup> En Vondel Park, el parque más conocido del centro de Amsterdam, duermen en sus sacos, tranquilos (incluso demasiado tranquilos) desde hace varias decenas de años, gran cantidad de jóvenes (y no tan jóvenes). Es algo habitual allí. Dormir al aire libre es una actividad más de ese espacio público que no sólo se permite, sino que, de algún modo, se regula. En algún rótulo se recomendaba a los muchachos recoger

<sup>2</sup> Desde el punto de vista del derecho no se sostiene un crecimiento no racional. La clasificación desaforada, por ejemplo, es un problema de sostenibilidad. Es un asunto para las generaciones futuras, pero también, desde luego, para las actuales, que por de pronto tendrían que costear el capricho de una ciudad extensiva, y derivar inversiones públicas. Y pensando en la gente de hoy hay que plantear de forma prioritaria un urbanismo que atienda los requerimientos de quienes ocupan ahora los distintos recintos urbanos.

<sup>3</sup> *El Norte de Castilla*, 7 de abril de 2006.

el saco y no dormir varios días seguidos en el mismo sitio, para favorecer la recuperación del césped.

Sin embargo, lo que se tolera de buen grado a los turistas se rechaza en los indigentes. Para estos últimos, “dormir en la calle es una experiencia aterradora, sobre todo por la noche. Por esa razón muchos prefieren dormir de día, expuestos a la mirada pública y, así lo esperan, controlados por ella”.<sup>4</sup> Se dirá que hay centros de acogida. Pero, al margen de su limitada capacidad, si algunas personas no quieren ir a ellos, por algo será. Concedámosles que tendrán sus razones (y que, por cierto, no son demasiado difíciles de suponer). En un estudio sobre la violencia y las personas sin hogar<sup>5</sup> se recogen 120 noticias, correspondientes a los 11 primeros meses de 2006, relacionadas con la violencia ejercida contra personas sin hogar (“en situación de sin hogar”) en España. Murieron 77, aunque se estima que la cifra real de muertes se acerca al doble. “Rocían con un extintor a un indigente mientras dormía en una chabola de Los Bermejales”. “Dos detenidos por intentar quemar vivo a un indigente en Pontevedra”. “Detenidos tres jóvenes que dieron una paliza a un mendigo y lo grabaron”. “Siete chicos dan una paliza con piedras y puños americanos a dos indigentes en Tavernes Blanques”. “Quemado vivo por una disputa entre mendigos”. “La policía detiene a dos menores por incendiar una casa en la que vivían dos vagabundos”. Y así hasta el final.

Mejor poder ser vistos, beneficiarse de esa incipiente seguridad de los “ojos que vigilan”. Mejor disponer de lugares, en los centros urbanos, que puedan ser utilizados por cualquiera para dormir. “A primera vista, parece como si fuese un problema puramente social cuya solución ha de pasar necesariamente por un cambio de la actitud general. Pero lo cierto es que esas actitudes son originadas en buena medida por el entorno mismo. En un entorno con muy pocos lugares donde tumbarse y dormir, los que duermen en público parecen antinaturales, por poco frecuentes”, continúa Alexander. Y de ahí que recomiende “llenar” el entorno urbano de bancos amplios, lugares cómodos, “esquinas donde sentarse en el pavimento” o suelos de arena o césped donde poder tumbarse cómodamente. Unos lugares que deberían estar algo cubiertos, protegidos de la circulación, quizá elevados un escalón. Y desde luego, a la vista de muchos, bien visibles. Vondel Park disperso por toda la ciudad.

La propuesta ha de ser la de generalizar a todos esa seguridad de los últimos. Insistir, por tanto, en una seguridad basada en los ojos de todos frente a la de las murallas de privilegio (y de campo de concentración). Ojos sobre la calle. Una idea criticada por Foucault

---

<sup>4</sup> P. Declerck, *Los naufragos*, Asociación Española de Neuropsiquiatría, Madrid, 2006.

<sup>5</sup> *Avance del primer informe sobre violencia directa, estructural y cultural contra las personas en situación de sin hogar en España 2006*, Assis, Barcelona, 2007.

(que hablaba de un control generalizado y difuso), y apoyada por Jane Jacobs. Pensamos que tiene muchas ventajas frente al sistema que se está imponiendo de hecho, descrito en el punto anterior: murallas, tecnología, empresa privada. Consiste en crear una malla abierta, completa, suficientemente densa pero cuidando de que esas vías constitutivas de la malla tengan población, estén vivas. Una malla viaria de acceso libre. Un viario isótropo y generalizado. Con vías suficientemente rectas y abiertas. Podemos seguir el modelo de una pequeña población australiana, que lo ha adoptado, expuesto y difundido: Gosnells. De acuerdo con su Safe City Urban Design Strategy, las vecindades deben agruparse y organizarse de forma que se creen centros urbanos y calles directas desde las vecindades a los centros.

---

La referencia del urbanismo ha sido siempre esa entelequia llamada "ciudadano medio", que debería sustituirse por otra, mucho más concreta, que denominamos "último ciudadano"

---

Diseñar unos trazados de las vías que garanticen buena visibilidad y una correcta legibilidad e inteligibilidad del espacio. Unos trazados que establezcan rutas de acceso y salida fáciles de entender y usar. Y una disposición de las casas que fomente la llamada "vigilancia natural". Hay que cuidar la proporción entre las vías que atraviesan y la densidad de viviendas, evitando la formación de un espacio "demasiado permeable", para que la vigilancia natural sea más eficaz. También deberían evitarse diseños viarios demasiado complejos, que pueden reducir aquella legibilidad requerida. Curvas, pocas. Y hasta aquí. No vamos a desarrollarlo más ahora. Pero baste apreciar que puede plantearse un método de diseño urbano, una forma de componer la ciudad fundada en el derecho. Veamos ahora otro ejemplo.

## Una ciudad divergente: movilidad

Veamos ahora la movilidad. Y sorpréndase el lector: hay gente que camina por el territorio y no va de excursión. Se dirigen a su trabajo, o a otra ciudad, o simplemente vagan en busca de oportunidades. Sorpréndase aún más el lector ya sorprendido: hay gente que no tiene coche. Hay gente que no puede pagarse un transporte público todos los días. Hay gente, en fin, que *necesita* caminar. Y puede hacerlo, qué duda cabe. Se puede ir casi desde cualquier punto de nuestras ciudades a cualquier otro caminando. (Casi, pues aunque existen lugares sólo accesibles en coche, son –todavía– pocos.) Pero, salvo que se trate de espacios turísticos, comerciales o residenciales, ya acondicionados para el paseo, el peatón no paseante tendrá que dar grandes rodeos, sufrir largas esperas, recorrer ámbitos inhóspitos y en muchos casos caminar con riesgo.

Como sabemos, todos tenemos el mismo derecho a la movilidad. Derecho “a circular libremente”, según se recoge en el artículo 13 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948. Sin distinciones aristocráticas: el mismo derecho para quienes se mueven en la nueva caballería (esos coches, esos trenes) y para quienes siguen formando parte de la infantería. Hemos de poder andar, en la ciudad y en el territorio, con tranquilidad, sin servilismo, dignamente. Poder movernos deprisa (sin rodeos obligatorios) y sin tensiones. De forma rápida y directa, cuando lo necesitemos; pausada y recreándonos en el caminar, cuando así lo queramos (“lamer con marcha lenta, como un pincel que se impregna, los adoquines, losas, placas de cemento, que constituyen su superficie, etc”). Andar como expresión de autonomía, de libertad. “La imagen del ser humano en marcha compendia la idea de libertad: no hay tiranía, no hay abuso para quien puede ponerse en pie e ir donde quiere”.<sup>6</sup>

De vez en cuando leemos noticias como esta: “Una mujer de entre 35 y 45 años, suamericana en apariencia, con el pelo corto de color cobrizo y que vestía en el momento del accidente un pantalón pirata negro con una raya blanca en los laterales y unos playeros blancos con tres bandas azules (al estilo de los modelos de la firma Adidas)”, falleció al ser atropellada el pasado 16 de septiembre de 2006, en las proximidades de una factoría industrial de Valladolid, en las afueras de la ciudad. “El accidente ocurrió en el citado punto a las 16.15 horas, cuando el conductor de un BMW efectuó un cambio de carril a la derecha y se encontró de repente con la mujer caminando por la carretera”. No llevaba documentación; “entre sus efectos solo se encontró un paquete de tabaco de la marca LM”. Se desconocen las causas que llevaron a la mujer a deambular por el medio de la calzada de tres carriles de la Nacional 601. Quizá la mujer se hubiese comportado del mismo modo aunque la movilidad peatonal fuese más fácil en esa zona. Mas lo cierto es que moverse entre las carreteras que rodean o acceden a las grandes ciudades es extraordinariamente duro. Quizá la mujer sólo intentaba dirigirse a un lugar determinado y no supo hacerlo de otra forma.

Pero, con todo su dramatismo (8.000 peatones y ciclistas pierden la vida y 300.000 resultan heridos cada año en las carreteras europeas), el tema no se reduce a la accidentalidad. También afecta a los demás factores del caminar. Hace unos meses leímos un magnífico artículo de Manuel J. Albert<sup>7</sup> donde se narra la peripecia del senegalés Ismail Kamra para hacer la compra. Durante hora y media que le llevaba el trayecto, arrastraba un carrito por la carretera que unía la finca donde trabajaba con Palos de la Frontera. Y otro tanto de vuelta. Era temporero de la fresa y cobraba un salario diario de 33,60 euros. Como él, miles de trabajadores se mueven diariamente por las carreteras para acceder a su trabajo, a los comercios o a cualquier otra actividad.

---

<sup>6</sup> Citas de J. A. Millán, “Caminante en un paisaje inmenso”, *Archipiélago*, 1994.

<sup>7</sup> “Caminando por la carretera de Babel”, *El País*, 27 de abril de 2007.

Las administraciones no ven esta cuestión como un problema específico, pues consideran que forma parte del problema más general de la seguridad de los peatones en las carreteras. Sus medidas apuntan a cinco objetivos: limitar la velocidad; conseguir que los vehículos sean menos agresivos si se produce el impacto (obligando a que tengan instalados sistemas de asistencia en la frenada, de protección delantera, anticolidión, etc.: puede verse la nueva normativa europea, que propuso Francesco Ferrari –nadie más apropiado– “con el objetivo de reforzar la seguridad de los peatones y ciclistas en las carreteras europeas”); mejorar el diseño de los pasos de peatones (mejor señalización y protección); revisar la normativa (por ejemplo, en España no se regula la visibilidad mínima exigible ante un paso de peatones, ni se especifica que un vehículo debe ralentizar la marcha cuando se vaya acercando a uno de ellos, tal como sí aparece en los códigos de otros países europeos); y desarrollar campañas para educar y “concienciar tanto a peatones como a conductores” (y en esta línea se ha difundido un “decálogo del peatón seguro”). Cualquiera puede entender que se trata de medidas absolutamente insuficientes.

Desde luego, no se cansan los ministerios y los ayuntamientos de cantar las ventajas de ir a pie, pero en ningún caso se plantean la revisión del modelo estructural vigente de organización de la movilidad urbana, periurbana e interurbana. Quizá se acabe circulando a menos velocidad, los vehículos sean menos duros en el choque, los pasos estén mejor diseñados, haya más educación vial (¿más aún?) y las normas estén más afinadas. Pero siempre habrá gente andando al pie de las carreteras, jugándose la vida y conociendo “el sabor agrio del rebufo en la nuca de los coches que pasan” y el vértigo de los que se acercan. La administración, eso sí, lamenta las incomodidades y les desea suerte.

Pero no puede plantearse en esos términos. Todos tenemos derecho a movernos libremente por todo el territorio, y poder hacerlo con seguridad. Pero no sólo: también con dignidad. Hacerlo de forma que quede patente la prioridad del modo peatonal, porque todos somos peatones. Con ser importante, no basta la “pacificación” general del tráfico (menos velocidad, menos ruido, menos todo), el ensanchamiento de aceras o la mejora de cruces, las áreas de coexistencia, áreas 30 y barrios sin coches, no es suficiente cuidar específicamente la accesibilidad a colegios o centros de tercera edad, etc. No basta con túneles o pasos elevados: “las soluciones que se ofrecen para paliar esas barreras, como túneles y pasarelas peatonales, suelen ser muy insatisfactorias, generándose problemas de comodidad, atractivo y seguridad, especialmente para los grupos más vulnerables”.<sup>8</sup> “Hace falta construir una nueva cultura de la movilidad urbana en la que el peatón se convierta en rey, destronando al automóvil tras cuatro décadas de reinado destructivo” (Sanz, de nuevo). Perfecto. ¿Qué hacer?

---

<sup>8</sup> Alfonso Sanz, “La ciudad a pie: un programa para recuperar las urbes andando”, en *habitat.aq.upm.es*, 1998.

Pensamos que ha llegado el momento de actuar. Son demasiados años intentando civilizar un modelo a todas luces excesivo, discriminatorio, agresivo, caro. Incluso, como decíamos, ni siquiera Holanda es suficiente. Es el momento de proponer una medida que cambie el mapa, que construya efectivamente y dé forma urbana a ese aprecio que todos decimos tener por la movilidad peatonal. Una fórmula que atienda al derecho a la movilidad de los trabajadores de la fresa, y a partir de ellos, a la mejor movilidad para todos. Construir en cada ciudad algunas “autopistas para caminantes” (permítasenos provisionalmente una denominación tan fea). Su construcción (quizá incluso el mismo proyecto) actuaría como un manifiesto dirigido a invertir la forma de pensar la movilidad de la ciudad, patentizando otras prioridades sobre las actuales. Pues no basta con poder andar: hay que poner el modo peatonal en el lugar central de la ciudad. Y en consecuencia reclamamos nuevas vías para los peatones, prioritarias sobre las demás, y con la misma potencia, al menos, que la más ancha autovía.

La prueba de su acierto habría de verse en la fotografía aérea, en la imagen de la ciudad desde el avión: pues del mismo modo que en la distancia aérea se aprecia nítidamente el discurrir de las autovías que llegan a la ciudad, sus nudos y su continuidad, habría de verse la nueva vía peatonal con su misma fuerza de diseño, con la pregnancia de su forma recorriendo la ciudad de parte a parte. Si se han hecho en todas las ciudades grandes accesos rodados y grandes rondas para los coches, bien podrían plantearse nuevas vías para los caminantes. Que se vean claramente, insistimos, desde el avión, en la fotografía aérea, lo que quiere decir que desde abajo se sentirá su potencia, como también se siente la de las autovías. Que tuviesen prioridad en los cruces sobre todos los demás tráficos de la ciudad. Vías anchas, muy anchas. De trazado claro. Quizá asociadas a parques lineales, por qué no. Y una fiesta: “El camino es una fiesta, una inauguración a cada paso” (Roberto Juarroz). Trascendentes, pues habrían de continuar hacia el mundo, por dentro y por fuera. Andando hasta el fin del mundo. ¿En qué habrá de beneficiar a los trabajadores de la fresa? Faltaba decirlo: estas vías se formarían a partir de esas mismas carreteras, las que ya son transitadas por la gente que las necesita andar.

## ¿Cuál es el tema?

Podríamos seguir con los demás derechos que tienen implicaciones urbanísticas evidentes: el derecho al trabajo, a la vivienda, al espacio público, a la salud, al medio ambiente, a la cultura, a la asistencia social, a la enseñanza, a la participación, al orden. E indagando desde cada uno de ellos cuál es la situación de los últimos en la ciudad, llegaríamos muchas veces a propuestas diferentes. Es lógico que así sea, pues se trata de una forma de plantear el orden urbano que no ha sido habitualmente tenida en cuenta. Aunque lo cierto es que en muchas otras ocasiones nos van a servir las fórmulas tradicionales para cambiar a fondo la ciudad. Porque la cuestión es, sobre todo y antes que nada, de actitud. De poner en primer término los derechos. Tirar del hilo de los derechos para llegar a una ciudad distinta: ese es el tema.

JULIO ALGUACIL

# Reconquistar la ciudad para satisfacer las necesidades humanas

*Las tres últimas décadas de neoliberalismo han supuesto una transformación sin igual del hecho urbano. En este trabajo se considera que históricamente la ciudad ha sido un satisfactor complejo y sinérgico de las necesidades humanas, interpretándose estas desde los enfoques ecohumanistas que abogan por considerarlas como un sistema donde las necesidades son limitadas, identificables y universales. El desbordamiento de la ciudad ha producido una expansión de la urbanización y ha desmembrado la ciudad, ha zonificado sus espacios funcionales y segregado a las clases sociales. En este artículo se argumenta cómo el crecimiento ilimitado, que es insostenible social y ambientalmente, comporta una capacidad decreciente para la satisfacción de las necesidades.*

La ciudad humanizada es la ciudad histórica, es la ciudad recreada permanentemente a una escala humana, en una dinámica dialéctica, de *destrucción creativa* de la ciudad<sup>1</sup> que recrea un derecho síntesis: *el derecho al desarrollo*, el derecho del hombre a rehacerse a sí mismo, lo podríamos expresar también como *el derecho a la ciudad* que proclamara Henri Lefebvre. Ha sido en la ciudad donde se desarrollaron en un *continuum* las generaciones de derechos humanos. Primero fueron los civiles, después los políticos, seguidos de los sociales y económicos, para culminar, en las últimas décadas, en los derechos ambientales y culturales, una vez puesto en cuestión el hecho urbano por la propia urbanización como veremos más adelante. Y también la ciudad ha sido el lugar donde los seres humanos han podido mejorar sus condiciones de existencia haciendo vida en común, es decir, donde se han podido satisfacer de mejor manera las necesidades humanas. Y ello ha sido posible

Julio Alguacil es profesor de Sociología en la Universidad Carlos III de Madrid

<sup>1</sup> David Harvey, "El derecho a la ciudad", *Sin permiso* ([www.sinpermiso.info/textos/index.php?id=2092](http://www.sinpermiso.info/textos/index.php?id=2092)), 2008.

porque el *efecto urbano*, las sinergias que se producen en la ciudad, incrementan las capacidades en el sentido que le otorga Amartya Sen, como oportunidades para poder ampliar “libertades sustanciales”,<sup>2</sup> libertades positivas que habilitan a los sujetos para ser y para hacer; no en vano rezaba el antiguo proverbio alemán que “el aire de la ciudad nos hará libres”.

La ciudad es, en consecuencia, un objeto sumamente complejo, conformado por constelaciones de sistemas y de subsistemas; es un ecosistema,<sup>3</sup> que determina la naturaleza de los sujetos, sus comportamientos y también sus capacidades, pero que a su vez es modificado por los sujetos que la destruyen creativamente. Más específicamente, la podemos entender como el lugar que es soporte y foco del sistema de necesidades y del sistema de derechos, que en su interactividad incrementan las capacidades de los sujetos para alcanzar mayor calidad de vida.

Pero, la satisfacción de las necesidades humanas, la aplicación de los derechos y la ampliación de las capacidades no pueden entenderse ni desarrollarse sin las relaciones sociales, y particularmente sin considerar el proceso de socialización. Es en la ciudad donde los diferentes sistemas de espacios, espacios que son soporte del proceso de socialización, se articulan en una continuidad comprensiva y sinérgica: la vivienda, el espacio público, el equipamiento, el edificio público... conforman *el lugar*, los lugares, que nos humanizan en nuestra relación y puesta en común. La ciudad es un espacio relacional e interactivo, soporte de relaciones, y por eso también es reticular. En la ciudad como soporte de las relaciones, se despliega la complejidad al poner en relación a los sujetos entre sí, y también a los objetos entre sí, y a los sujetos en relación a los objetos, y viceversa. Los objetos urbanos son soporte, por tanto, de la sociabilidad y articulan y complementan a grupos y espacios.

Como es conocido, el proceso de socialización determina nuestro comportamiento en sociedad, en la ciudad, y se aprende e interioriza sobre todo en la denominada socialización primaria o infantil. Consideremos como ejemplo a los niños y el uso del espacio urbano. El niño construye su ego, su identidad, en y con relación al “otro generalizado” (la alteridad), es decir a la relación con los otros, en primer lugar sus progenitores, y después los educadores, y entre medias o a la par con los iguales, con los compañeros de juegos, de colegio, con los vecinos... El soporte de la socialización es variado y se corresponde con los agentes de socialización más significativos. El más relevante es la familia, y su soporte es el alojamiento familiar. El sistema educativo es otro agente de socialización determinante y su

---

<sup>2</sup> Amartya K. Sen, *Nuevo examen de la desigualdad*, Alianza, Madrid, 1995.

<sup>3</sup> Salvador Rueda, “El ecosistema urbano y los mecanismos reguladores de las variables autoregenerativas”, *Estudios Territoriales-Ciudad y Territorio*, núm.100-101, 1994.

soporte, el centro educativo, que tradicionalmente ha estado próximo al alojamiento familiar. Un tercer agente determinante en la socialización del niño es el entorno social, los vecinos y los amigos, y su soporte ha sido tradicionalmente el espacio público, la plaza, el parque, la calle, el barrio. El espacio público es el exterior que conecta interiores de naturaleza diversa, dicho de otra manera, es el espacio mediador que articula otros espacios de socialización, y es el espacio que permite prolongar la socialización desde el hogar hacia la calle. La calle es el lugar donde se produce el encuentro con los otros, con los iguales y con los diferentes.

El espacio público es el único nexo capaz de estructurar el sistema ciudad al obtener una doble condición de ser simultáneamente encrucijada y camino; es decir, de ser a la misma vez nudo de la red y los vínculos de la red. Un aspecto importante en esto son los equipamientos, que deben formar una red entrelazada en la que cada uno de ellos obtiene un significado al conectarse a los otros equipamientos, y a los alojamientos, a través de la red de espacios públicos, y es precisamente el espacio público lo que permite esta conectividad. Esto es lo que hace de la ciudad un sistema equilibrado de artificios y de sociedad garantizando la continuidad de los espacios y la conectividad entre sus ciudadanos. Así, podemos afirmar que no se puede construir la identidad-alteridad y la comunicación sin el soporte físico que soporta las relaciones, dicho de otro modo, el sistema de necesidades, que irremediamente se satisfacen en sociabilidad, para su optimización, debe acoplar y acoplarse a un soporte físico que, precisamente por ello, está en continua transformación. En definitiva, el espacio público, los equipamientos y el alojamiento son los soportes más apropiados para los procesos que construyen la sociabilidad que, en su combinación, complementación y acoplamiento constituyen la red que conforma el sistema ciudad motivando la satisfacción de las necesidades humanas y el desarrollo de los derechos de ciudadanía.

## La ciudad como satisfactor de las necesidades humanas

Para explicar esta idea partimos de la denominada *teoría de las necesidades humanas*,<sup>4</sup> y de la consideración del lugar físico que históricamente ha sido el mejor soporte para su satisfacción: la ciudad. La concepción ecohumanista de las necesidades humanas asienta que las necesidades son universales, pocas, identificables y sinérgicas (conforman un sistema). Son objetivas en su globalidad y subjetivas en su particularidad (marco de referencia

---

<sup>4</sup> Véase al respecto las propuestas teóricas de Manfred Max-Neef, Antonio Elizalde *et al.*, "Desarrollo a escala humana, una opción para el futuro", *Development Dialogue*, número especial, CEPAAUR y Fundación Dag Hammarskjöld, Uppsala, Suecia, 1986. Len Doyal e Ian Gough, *Teoría de las necesidades humanas*, Icaria/FUHEM, Madrid, 1994. Johan Galtung, *El desarrollo, el medio ambiente y la tecnología: hacia una tecnología autonómica*, Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, Ginebra, 1977.

–cultural–), son objetivas en su concreción y subjetivas en su abstracción, poseen una dimensión social y colectiva, y otra individual, aunque en función de la propia cultura. Es decir, las necesidades son las mismas para cualquier sujeto con independencia del contexto cultural donde haya aprendido e interiorizado los códigos del proceso de socialización, y de la época histórica que nos haya correspondido experimentar. Lo que varía, de una época a otra y de una cultura a otra, son los procedimientos e instrumentos a través de los cuales se satisfacen esas necesidades, es decir, lo que estos enfoques denominan como *satisfactores*.

---

La participación de los sujetos en la satisfacción de las necesidades es la capacidad para decidir sobre los asuntos que les afectan directamente, y es en sí una necesidad humana básica que abre el camino a los derechos de ciudadanía

---

Los satisfactores pueden ser de muy distinta naturaleza: desde satisfactores destructores o violadores, que al ser aplicados con la intención de satisfacer una determinada necesidad, terminan afectando negativamente a la satisfacción de esa u otras necesidades para nosotros mismos o para otros sujetos; hasta satisfactores sinérgicos, donde el procedimiento a través del cual se satisface una determinada necesidad estimula y contribuye a la satisfacción de otras necesidades para uno mismo y para otros sujetos en el presente y en el futuro. Es decir, la satisfacción de una necesidad humana no puede basarse en acciones que impliquen la no-satisfacción de esa misma necesidad, o de otras necesidades, para las generaciones venideras o para otros seres humanos ubicados en otros lugares o socializados en otras culturas. Por el contrario, cualquier satisfactor de una necesidad determinada debe procurar el favorecimiento de la satisfacción de otras necesidades de orden ontológico distinto o, en todo caso, la forma de satisfacer una necesidad nunca debe ir en menoscabo de la satisfacción de otras necesidades o de la satisfacción de la misma necesidad para otros sujetos. Esta perspectiva es complementaria a las aportaciones realizadas por Amartya Sen que al enfatizar la idea de la *expansión de las capacidades* de los sujetos, más que el del acceso a los bienes económicos, pone de relieve las potencialidades de las necesidades como recurso para el desarrollo. Ambos enfoques, en consecuencia, superan la lectura simplista de la consideración de las necesidades como carencias, para pasar a considerarlas como potencia motivadora y movilizadora del desarrollo. Así “la necesidad de participar es potencial de participación, tal como la necesidad de afecto es potencial de afecto”.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Manfred Max-Neef, Antonio Elizalde *et al.*, *op. cit.*, 1986, p. 45.

Este último razonamiento plantea una reciprocidad simétrica entre las necesidades que conforman un sistema complejo donde todas las necesidades se encuentran profundamente interrelacionadas. Para Antonio Elizalde y Manfred Max-Neef el sistema de necesidades combina categorías axiológicas (nueve necesidades: subsistencia, protección, afecto, comprensión, participación, creación, recreo, identidad y libertad) con categorías existenciales (ser, tener, hacer, relaciones). Todas ellas las podríamos considerar también como *derechos* humanos, y cada una de ellas, si es satisfecha a través de *satisfactores* sinérgicos, contribuye transversalmente a la adecuada satisfacción de las demás.

Así, por ejemplo, la necesidad de “protección” no será satisfecha plenamente sin la concurrencia de otra necesidad humana como es la *participación* o la *autonomía crítica*<sup>6</sup> de los sujetos, de tal modo que cualquier necesidad no se podrá optimizar sin la adecuada satisfacción de las otras necesidades. La falta de participación limita el acceso a la comunicación, al conocimiento, a la conciencia, a los espacios públicos... y esto limita la seguridad personal. Nos interesa particularmente poner énfasis en la idea de que ninguna necesidad se podrá satisfacer de forma óptima sin la participación de los sujetos afectados por los procesos en los que se inscriben. Por el contrario, el uso de *satisfactores inhibidores*, es decir, la satisfacción de necesidades realizada de modo que comprometen la satisfacción de otras necesidades para uno mismo, o para otros seres, en el presente o en el futuro puede vincularse a la idea de *falsas necesidades* que recrean el círculo vicioso de la producción-consumo. Por ejemplo, la sobrealimentación o la mala alimentación de la población de los países ricos conllevan graves problemas para la salud futura de esos sujetos y, a la misma vez, se fundamenta en la sobreexplotación de los recursos naturales de los países periféricos, y tienen paradójicamente, su complicidad con respecto a la subalimentación que sufren las poblaciones de esos mismos países. Igualmente la falsa necesidad, por ejemplo, de tener un automóvil con todo lo que lleva aparejado en términos de producción, consumo de combustibles fósiles, ocupación de suelo por grandes infraestructuras, etc., es una de las raíces del cambio climático, y de las cada vez más frecuentes catástrofes naturales que lleva aparejada la vulneración de múltiples necesidades humanas para millones de personas (respirar aire limpio, acceso al agua libre de contaminación, acceso a los alimentos, tenencia de un techo, etc.). De tal modo que los *satisfactores violadores* o *destructores* no son universalizables por insostenibles y, por tanto, son una expresión dramática de la injusticia y la desigualdad social a nivel mundial, mientras que el sentido de la universalidad de las necesidades humanas viene determinado precisamente por su carácter humano.

El redescubrimiento y la identificación de las necesidades por parte de los propios sujetos implicados en los procesos sociales asienta un significado axiomático en la perspectiva humanista de las necesidades. Desde este punto de vista la participación de los sujetos en

---

<sup>6</sup> Len Doyal e Ian Gough, *op. cit.*, 1994.

la satisfacción de las necesidades es entendida como la *capacidad* para decidir sobre los asuntos que les afectan directamente, y es en sí una necesidad humana básica que abre el camino a los *derechos* de ciudadanía, de acceso al conocimiento y de acceso a la comunicación. El conocimiento y la comunicación dan paso a la conciencia, completando las tres ces que permiten la acción social en un sentido participativo y de corresponsabilidad. De este modo, la participación se nos presenta como la más transversal de las necesidades humanas y con mayor capacidad sinérgica. Es lo que Len Doyal e Ian Gough identifican como *autonomía crítica* (derecho a comunicar, a proponer, a disentir, a decidir, a compartir), en definitiva, *capacidad* para ser, estar, sentirse y tomar parte. De esta manera, las necesidades de subsistencia, de protección, de afecto, de entendimiento, de creatividad, de recreo, de identidad y de libertad no podrían optimizarse sin esa novena necesidad que es la participación de los sujetos en la gestión de los recursos y el incremento de la capacidad para decidir sobre los asuntos que les afectan. *Los satisfactores de la participación* son muy diversos, pero todos ellos precisan de una naturaleza de base sinérgica para estimular la satisfacción de las otras necesidades.

Sin embargo, en un modelo de producción y consumo que es un fin en sí mismo, es donde las necesidades de los sujetos se traducen, hasta confundirse, con las propias “necesidades” que tiene el sistema económico convencional para reproducirse a sí mismo. En este contexto los satisfactores son sobre todo destructores e inhibidores. Las necesidades se convierten así en aspiraciones y deseos no universalizables que alientan la exclusión y el carácter entrópico del modelo social y urbano imperante. La simulación y simbolización de la participación a través del sistema de producción y de consumo convierte a las necesidades en deseos que son estimulados desde instancias ajenas al propio sujeto que se encuentra, de este modo, crecientemente alienado. Es por tanto, la participación, la necesidad humana más distorsionada y la más oculta. Por ello es preciso redescubrirla, haciéndola emerger.

Como el resto de las necesidades, la participación se satisface en primer lugar en el ámbito de la vida cotidiana y de lo local, donde las estructuras gubernativas y societarias deben interpretarse como *satisfactores sinérgicos* que procuran más fácilmente, en su proximidad, oportunidades políticas para una participación genuina, integral e inclusiva, siendo susceptible de crear una *estructura común de acción política*.<sup>7</sup> Precisamente la cuna de la política es la *polis*, el origen de la democracia y de la participación se encuentra en la ciudad. Reactualizando los presupuestos de la Escuela de Chicago, la ciudad es aquel lugar que reúne un número de habitantes, en un marco de proximidad, de accesibilidad, de intercambio y de mezcla (de sujetos, grupos, culturas, actividades...) que motiva la comunica-

---

<sup>7</sup> David Held, *La democracia y el orden global. Del Estado moderno al gobierno cosmopolita*, Paidós, Barcelona, 1997.

ción, el conocimiento y la participación, y por ello es el lugar más adecuado para la satisfacción de las necesidades humanas en una dinámica sinérgica.

## La *anticiudad* como satisfactor inhibitor y violador

Las ciudades se han transformado, pero en las últimas décadas han desbordado definitivamente los parámetros de lo que tradicionalmente considerábamos una ciudad, se han desbocado en su crecimiento, en su construirse, ya no socialmente, sino económicamente. En esa sola dimensión de la complejidad social que ha intervenido de manera determinante, de forma tan virulenta, incontrolada y vertiginosa que no ha permitido la reflexión sobre lo que se construía, no ha sido posible una *destrucción creativa*, sino una destrucción sin más, tanto del territorio, como de la sociabilidad; una destrucción del carácter social de la ciudad bajo los dictados del crecimiento económico convencional de corto plazo. En palabras de Jesús Martín Barbero “la materialidad histórica de la ciudad en su conjunto sufre así una fuerte devaluación, su ‘cuerpo-espacio’ pierde peso en función del nuevo valor que adquiere su tiempo, el *régimen general de la velocidad*”.<sup>8</sup> La densidad, la dimensión y la diversidad como variables propias que venían a identificar el objeto ciudad han saltado por los aires y con ella el carácter sinérgico de las necesidades humanas.

La disolución de la ciudad, la metropolitanización, conlleva, también, la destrucción de la ciudadanía bajo un doble efecto paradójico: la diferenciación-separación (de grupos y espacios) simultáneamente a la homogeneización (de grupos y espacios). Este doble efecto se concreta en un modelo urbano basado en la zonificación que separa las funciones urbanas y las simplifica en su interior, en la segregación que separa a los grupos humanos y las clases sociales, en la difusión en forma de mancha de aceite que acelera la sustitución de la ciudad de los lugares por la ciudad de los flujos, que transforma la ciudad de la accesibilidad en la ciudad de la movilidad, en suma, que convierte la ciudad en la *anticiudad*. El sistema urbano, cuando cuestiona la autonomía de la naturaleza, se cuestiona a sí mismo y deja de ser una ciudad, deja de ser un satisfactor sinérgico de las necesidades, ya que estas en su conjunto o consideradas por separado son cada vez más difíciles de satisfacer adecuadamente en estas grandes conurbaciones.

Considerando la clasificación de las necesidades humanas del “desarrollo a escala humana” de Manfred Max Neef y Antonio Elizalde podemos argumentar como estas necesidades se ven vulneradas en el paradigma urbano de la metropolitanización, de la *anticiudad*, y como esta vulneración no se puede interpretar sin considerar los vasos comunicantes que establecen entre sí:

<sup>8</sup> Jesús Martín Barbero, “La nueva experiencia urbana: trayectos y desconciertos”, *Ciudad Viva*, Junta de Andalucía, 2009, p. 67.

*La necesidad de subsistencia:* la “huella ecológica”<sup>9</sup> de las ciudades ya excede en mucho a su propio territorio. A la desmesurada detracción de recursos naturales (consumo de suelo, energía, agua y materias primas) se añaden los graves efectos derivados del retorno no resuelto de estos a la naturaleza en forma de desechos, calor y contaminación que se disipan por todo el globo. La dependencia de las grandes ciudades de los recursos incorporados a la globalización provoca efectos perversos para las propias ciudades que se materializa en una pérdida de la calidad de vida ciudadana. De esta forma las exigencias del modo de vida urbano provoca un doble impacto ambiental, uno de carácter externo que deriva de la dependencia (colonización) creciente de la metrópoli del abastecimiento de recursos del exterior y que tiene su incidencia a escala planetaria, y otro de carácter interno que repercute en la degradación del propio medio urbano y, por tanto, en la calidad de vida y en las condiciones de habitabilidad de sus moradores. Cabe preguntarnos qué ocurriría en unas ciudades crecientemente dependientes de fuentes energéticas y territorios muy alejados, si se desplomara el sistema de transporte energético o de materias primas; qué ocurre ya con la contaminación y las muertes que provoca de forma difusa en las grandes ciudades; o qué ocurre con un satisfactor como la vivienda donde los procesos especulativos llevan a la situación paradójica de la existencia de un parque inmobiliario desmesurado y la inaccesibilidad al alojamiento por parte de amplios sectores de la población; o qué ocurre con respecto a las dificultades de acceso a la alimentación y al agua potable en las denominadas “villas miseria”.

*La necesidad de protección:* la exclusión social que se ha desarrollado en las últimas décadas, como un fenómeno propio de las tres décadas de neoliberalismo, pone de relieve cómo quedan fuera de los sistemas de protección (de las redes sociales, de los servicios públicos, de los espacios públicos, del empleo...) colectivos con atributos adscriptivos (por género, edad, origen nacional, cultura, salud, etc.). Estos procesos de exclusión social tienen especial significación en el mundo megaurbano donde la pobreza es más compleja y profunda al desarrollarse múltiples dimensiones de la exclusión y con ellas los *sin*: los sin familia, los sin empleo, los sin techo, los sin papeles, los sin derechos, los sin formación... Con la exclusión social se desarrolla el miedo a los pobres (aporafobia), el miedo al diferente (xenofobia) y el miedo al espacio público (agorafobia), siendo a la vez causa y efecto de la segregación espacial.

*La necesidad de entendimiento:* en el mundo megaurbano es donde se levantan las murallas internas (en la ciudad histórica las murallas separaban el interior del exterior), sean

---

<sup>9</sup> Por ejemplo, la huella ecológica de la Comunidad de Madrid es de 6,75 has. por habitante, lo que significa que como media un madrileño necesita de esa superficie de territorio para mantener su nivel de consumo o, expresado de otra manera, el Área Metropolitana de Madrid consume casi siete veces su territorio, *Análisis preliminar de la huella ecológica en España*, Ministerio de Fomento, 2007.

físicas, simbólicas o institucionales. Barreras que rompen los espacios, que separan los grupos, que expulsan a los *sin* de los espacios privatizados. La separación de las clases sociales se produce ya desde la infancia, en el propio sistema educativo, donde los centros públicos van siendo el vertedero destinado a los sectores más desfavorecidos, y los privados son reinos de taifas exclusivos de las clases instaladas. La diferenciación de acceso a la educación, a los servicios, en función de la capacidad de compra o del origen social lleva a la desigualdad de oportunidades, al desconocimiento y a la desconfianza mutua, a la falta de comprensión, reduciendo, así, la capacidad para ponerse en el lugar del otro.

*La necesidad de afecto:* la paradoja de la gran ciudad postmoderna viene determinada por la gran concentración de sujetos que cohabitan en la ciudad, pero de manera crecientemente individualizada y separada. La soledad es un sino de la vida en las grandes ciudades y buena muestra de ello es el incremento de los hogares unipersonales.<sup>10</sup> Vivir en soledad presenta la ambivalencia de la voluntariedad entre los jóvenes, que van interiorizando la cultura individualista, y la obligatoriedad entre los mayores que pierden sus vínculos con las redes de orden primario. Resulta llamativo cómo la muerte en soledad y el abandono se produce en las grandes ciudades.<sup>11</sup> Por otro lado, la mercantilización y la cultura de la competitividad que colonizan todas las esferas de vida humana ensalzan los valores individualistas frente a los valores grupales, deshumanizando, así, las relaciones y motivando el debilitamiento de las redes sociales. La presión a la que se ven sometidos los sujetos por las exigencias de los estilos de vida individualistas llevan al incremento de las enfermedades mentales y el incremento de las tasas de suicidio en el mundo urbano, de las que ya daba cuenta Louis Wirth hace ya más de 80 años en su clásico trabajo: *El urbanismo como modo de vida*.

*La necesidad de participación:* la expansión de la mercantilización y competitividad ha venido acompañada de una estrategia encaminada a sustituir los procedimientos políticos por las dinámicas económicas a través de la denominada “nueva gestión pública”. Este eufemismo se erige en una herramienta procedimental para establecer una relación preferente entre el ámbito público y el ámbito del mercado con el objetivo de acoplar el desarrollo urbano al crecimiento económico. Esta estrategia encaminada a incorporar los principios del mercado a la gestión pública, incorpora conceptos como eficacia, calidad total, gerencia, rentabilidad, competitividad... Es la terminología clave que define esta perspectiva y que viene a considerar a los ciudadanos como clientes de las políticas y de los servicios públicos. Aparecen así distintas acepciones como ciudad-empresa, ciudad-empresadora, pro-

<sup>10</sup> En el Censo de Población y Vivienda de 1991 los hogares unipersonales se situaban en el 13%, mientras en el Censo de 2001 ya se situaban en el 20% y, según estimaciones del INE, llegarán al 25% de los hogares españoles en el año 2011.

<sup>11</sup> Por ejemplo, en la ciudad de Madrid se producen en torno a 100 muertes anuales en soledad de personas mayores; son más de un millón los hogares unipersonales en España conformados por mayores de 65 años.

yecto ciudad, ciudad-marca, etc. que desarrollan el sentido gerencial que se le otorga al gobierno de la ciudad, buscando una relación preferencial con el mundo empresarial al incorporarlo a la gestión de la ciudad, de modo que esta debe proyectarse en el mundo de la empresa, actuar como si fuese tal y obtener capacidad competitiva frente a otras ciudades y, en consecuencia, ser capaz de atraer inversiones externas del gran capital, que no hacen sino concentrar el poder y desactivar los derechos de ciudadanía. Así, de acuerdo con Rosario del Caz, *et al.*, “la participación pública en los asuntos urbanos se integra en el marketing empresarial de los planes estratégicos” y “en la que los ciudadanos se toman como clientes y rige la ‘ética de los negocios’”.<sup>12</sup>

*La necesidad de recreo:* estas políticas económicas de marketing de la ciudad-empresa se orientan a fusionar y confundir el tiempo libre y el consumo. La implantación de grandes superficies comerciales, como enclaves exclusivos para el consumo convertido en ocio, o viceversa, no solo destruye el pequeño comercio de barrio, sino que también es causa y efecto del quebranto del espacio público. El gran centro comercial es el emblema del consumo del tiempo libre, un sucedáneo que pretende emular el espacio público. La gran superficie comercial, como espacio privado extremadamente vigilado, se basa en el derecho de (no) admisión. La capacidad de consumo y de movilidad motorizada son ya de por sí un sesgo significativo, pero en todo caso nadie puede sentir emociones en un espacio que no es recreable ni, por tanto, apropiable, ni puede participar del mismo, ni disfrutar de la improvisación del encuentro con el conocido. Los sobreestímulos que irradia ese no-lugar ocultan el significado del mismo, la pura mercantilización de un espacio soporte consumido sobre sí mismo, para el propio consumo de una masa informe de sujetos individualizados.

*La necesidad de creación:* en una “sociedad burocrática de consumo dirigido”<sup>13</sup> la creatividad queda menoscabada, en el contexto de un sistema donde el tiempo para el recreo y la creación ha disminuido a favor del tiempo dedicado al trabajo heterónimo y a esos desplazamientos obligados que son propios de un modelo urbano extenso y fragmentado en sus funciones. A ello hay que añadir las crecientes dificultades para el uso creativo de los espacios públicos, que pierden su potencialidad de recreación, de encuentro, de intercambio, de integración...

*La necesidad de identidad:* nuestra identidad solo puede ser garantizada si los otros tienen salvaguardada la suya. La identidad la podemos entender desde una dualidad, como identidad positiva si se construye a través de la alteridad (reconocimiento de los otros, interactividad con los diferentes), es decir a través del enriquecimiento sinérgico que procura el encuentro con otras identidades; o como negativa, si exalta nuestra autoafirmación en un

---

<sup>12</sup> Rosario del Caz, Pablo Gigoso y Manuel Saravia, *La ciudad y los derechos humanos*, Talasa, Madrid, 2002, p. 34.

<sup>13</sup> Henri Lefebvre, *La revolución urbana*, Alianza, Madrid, 1980.

contexto de rivalidad o en contra de los diferentes, de las otras identidades que se consideraran inferiores o perversas y, en consecuencia rechazables. En un modelo de urbanización donde las funciones se separan y los grupos socioculturales se segregan, las identidades se distancian y se aíslan obligadamente en *barrios gueto* o voluntariamente en *barrios búnker*; en esta situación, se construyen unas identidades en contra de las otras, en un contexto de desconfianza y de miedo. Además de la segregación social, se produce una simplicidad urbana. Los espacios son miméticos e idénticos, pierden singularidad e identidad y generan un entorpecimiento de la convivencia y de la recreación conjunta del espacio público. Entonces, la construcción de una identidad de identidades que integre a todas, a la misma vez que preserva a cada una de ellas, no es posible.

*La necesidad de libertad:* no es posible la libertad en un contexto donde se vulnera la satisfacción de las otras necesidades humanas; no es posible la libertad en un modelo urbano basado en la separación, segregación, desigualdad y exclusión social, donde se levantan barreras físicas, simbólicas o institucionales. Paradójicamente, la supuesta libertad de movimiento atribuida a la gran ciudad queda en entredicho, dado que la libertad solo puede alcanzarse si se poseen recursos de acceso y capacidad de compra del espacio y del tiempo. La supuesta libertad de movimientos está falseada, ya que va acompañada de la no-libertad de acceso y la no-libertad de no-movimiento, por lo que se vulnera la libertad de recorrer el territorio, el derecho a circular libremente, a la libertad de residencia... Hoy, el desplazamiento significa para muchos un tiempo añadido a las horas de trabajo, una ampliación del tiempo de no-creación y de no-descanso, además de ser exponente del consumo de suelo y destrucción de naturaleza (y esto debe ser considerado como un bien colectivo) lo que conlleva gastos adicionales, genera malestar e irritación, desatención familiar, riesgo de accidentes y enfermedad, factores todos ellos que incrementan aún más la vulnerabilidad de los colectivos más desfavorecidos de la sociedad. Y, sobre todo, en este modelo urbano no es posible la *autonomía crítica*, entendida como libertad de acción y libertad política.<sup>14</sup>

En este momento y contexto de crisis profunda, multidimensional e incierta, es necesario parar a reflexionar sobre el paradigma urbano, sobre cómo recuperar la ciudad de los ciudadanos, sobre cómo recuperar “el lugar” para satisfacer las necesidades humanas, para aplicar los derechos humanos, el derecho a la ciudad, y para ampliar las capacidades, de manera sinérgica.

---

<sup>14</sup> Len Doyal e Ian Gough, *op. cit.*, 1994.



DIANA MITLIN Y DAVID SATTERTHWAITE

# Un reto para el siglo XXI: comprender y luchar contra la pobreza y la desigualdad urbana

Traducción de Leandro Nagore

*Este artículo se centra en la cuestión de la pobreza y la desigualdad en ciudades y centros urbanos del Sur. Dos "frases de actualidad" son que en términos demográficos el mundo se está volviendo cada vez más urbano y que la pobreza se está urbanizando. Este texto reflexiona sobre lo que encierran de verdad estas generalizaciones. Los especialistas en temas de desarrollo han destacado la importancia del crecimiento económico como fuente de oportunidades para el desarrollo; la experiencia urbana demuestra la necesidad de intervención tanto a nivel estatal como local para representar a los residentes de bajos ingresos, luchar contra las desigualdades políticas y garantizar la aparición de opciones de desarrollo inclusivas. Este texto se centra en la naturaleza de la pobreza y subraya la importancia de luchar contra la pobreza urbana mediante intervenciones múltiples y entrelazadas.*

Diana Mitlin es Senior Lecturer en el IDPM, Universidad de Manchester

David Satterthwaite es senior fellow en el International Institute for Environment and Development

**E**l paso de un mundo principalmente *rural* hacia uno donde gran parte de la actividad económica y más de la mitad de la población se puede considerar *urbana*, es un hecho ampliamente reconocido en los últimos años. Este reconocimiento suele ir acompañado de la constatación de que el cambio se debe principalmente a la demografía de las ciudades y centros urbanos del Sur global.<sup>1</sup> En términos de crecimiento demográfico y de ubicación, las poblaciones del Norte son relativamente estables. No puede decirse lo mismo del Sur, donde el rápido crecimiento de la población urbana está impulsado por un aumento natural y por los efectos de las migraciones. Junto con la aceptación de que el mundo es cada vez más urbano, viene asociado el reco-

---

<sup>1</sup> División de Población de las Naciones Unidas, *World Urbanization Prospects: the 2007 revision*, Naciones Unidas, Nueva York, 2008.

nocimiento (al menos por parte de algunos) de que la pobreza se está urbanizando al representar los pobres urbanos una parte cada vez más significativa de los ciudadanos de bajos ingresos.<sup>2</sup> Pero, ¿cómo son las realidades de la vida urbana de los habitantes de las ciudades y centros urbanos del Sur? ¿Qué oportunidades tienen los ciudadanos urbanos en el siglo XXI, sobre todo los menos aventajados?

Mientras que algunos asocian el desarrollo urbano con el crecimiento económico y las oportunidades de obtener ingresos basadas en el mercado, hay motivos de sobra para ser algo más cautos.<sup>3</sup> La imagen familiar (aunque sea estereotipada) de enormes bloques de viviendas rodeados de barracas y chabolas remite a unas realidades que tanto residentes como visitantes encuentran en las ciudades. Este texto pretende presentar algunas de las complejidades y dinámicas que subyacen a estas representaciones, mediante el análisis de la naturaleza de la pobreza urbana. Esto incluye un tratamiento sobre la forma y naturaleza de la desigualdad urbana, un ámbito de análisis menos trabajado pero, que a nuestro parecer, es fundamental para comprender las dinámicas del bienestar y de la pobreza en los centros urbanos. Sean cuales sean las ventajas, para algunos, del crecimiento económico basado en el mercado, hay indicios de que este crecimiento viene acompañado de un aumento de la desigualdad y de unos costes sociales potencialmente muy elevados según se van fracturando y dividiendo cada vez más las sociedades.

Se ha prestado relativamente poca atención a la importancia de la pobreza urbana, a pesar del número creciente de residentes en los asentamientos de escasos recursos económicos. En 1992, se estimaba que 600 millones de residentes de ciudades y centros urbanos del Sur habitaban en viviendas inadecuadas –una cifra que ha aumentado a 900 millones en 2003–. La manifestación local de esta cifra global se puede observar en la ciudad de Pune (India) donde, a pesar del crecimiento económico positivo de la India,<sup>4</sup> la proporción de habitantes que viven en “chabolas” aumentó un 7% en 1951, representando un 23,3% del total en 1976 y un 39% en 2001.<sup>5</sup> En el mismo periodo, la cantidad de personas que habitaban en estos asentamientos chabolistas aumentó de 37.000 a más de un millón.<sup>6</sup>

---

<sup>2</sup> E. Wratten, “Conceptualizing urban poverty”, *Environment and Urbanization* 7(1), 1995, pp. 11-36. Lawrence Haddad, Marie T. Ruel y James L. Garrett, “Are urban poverty and under-nutrition growing? Some newly assembled evidence”, Food Consumption and Nutrition Division. Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias, Washington, 1999.

<sup>3</sup> Chronic Poverty Research Centre, *The Chronic Poverty Report 2008-9: Escaping Poverty Traps*. Chronic Poverty Research Centre, Manchester, 2008, pp. 67-68.

<sup>4</sup> Desde la década de los años noventa, el consumo medio per cápita ha crecido a un ritmo de unos 3% o más (G. Datt y M. Ravallion, “Is India’s economic growth leaving the poor behind”, *Policy Research Working Paper No. 2846*, Grupo de Investigación del Desarrollo del Banco Mundial, Washington, 2002).

<sup>5</sup> Meera Bapat, “Poverty lines and the lives of the poor: Under-estimation or Urban Poverty - the case of India”, *Poverty Reduction in Urban Areas Series Working Paper 20*, International Institute for Environment and Development, 2009, p. 4.

<sup>6</sup> *Ibidem*, p. 27.

En primer lugar, abordaremos la complejidad que plantea la cuantificación de la pobreza urbana. Dentro de esta complejidad destacamos la necesidad de analizar las economías y modos de subsistencia urbanos a la hora de evaluar los niveles de pobreza económica. En segundo lugar, ampliaremos el debate más allá del concepto de pobreza vinculado a los bajos ingresos, para tratar, entre otros aspectos, de la exclusión en el acceso a viviendas y barrios seguros y saludables. En tercer lugar, nos centraremos en las desigualdades económicas y la naturaleza de estas desigualdades. Finalmente, consideraremos diversas formas de desigualdad social.

## Comprender la pobreza urbana requiere mediciones precisas

Tradicionalmente ha existido la opinión compartida entre los investigadores de la pobreza global de que la pobreza de las poblaciones rurales supera en escala y gravedad a la de las poblaciones urbanas. Es fácil hallar las bases que sustentan este razonamiento. Los datos del Banco Mundial, al igual que los que reproduce la ONU-Habitat<sup>7</sup> indican hasta qué punto los niveles de pobreza rural dominan las cifras globales. Sin embargo, hace ya 10 años que Haddad, Ruel y Garrett<sup>8</sup> sostenían que “muchos analistas consideran que los focos de la pobreza y la desnutrición están trasladándose paulatinamente de las zonas rurales a las zonas urbanas.” Su análisis desagregaba los datos entre las zonas urbanas y rurales de ocho países, con información sobre al menos dos delimitaciones temporales por país. Concluyero que: “en cinco de los ocho países, está creciendo con el transcurso del tiempo [...] el número de pobres urbanos (Bangladesh, China, Ghana, India y Nigeria). En siete de los ocho países está creciendo la proporción de población empobrecida en zonas urbanas.”<sup>9</sup>

Para entender el porqué de la discrepancia entre ambas posturas es preciso analizar en primer lugar el modo en que se mide la pobreza. Para las organizaciones internacionales de cooperación al desarrollo la reducción de los índices de pobreza ha sido una preocupación prioritaria lo que ha generado un interés por la medición de la pobreza y la elaboración de una amplia serie de indicadores para diferenciar los grupos de población objetivo. Toda estimación de la pobreza requiere de una metodología adecuada y el tipo de metodología utilizada influirá en parte en nuestra interpretación de la escala de pobreza urbana. Según señala Satterthwaite<sup>10</sup>, hay motivos de peso para considerar que las metodologías empleadas en la actualidad, desarro-

<sup>7</sup> ONU-Habitat, “Enhancing urban safety and security”, *Global Report on Human Settlements 2007*, Earthscan Publications, Londres, 2007, pp. 374-375.

<sup>8</sup> L. Haddad, M. T. Ruel y J. L. Garrett, “Are urban poverty and under-nutrition growing? Some newly assembled evidence”, Food Consumption and Nutrition Division. International Food Policy Research Institute, Washington, 1999, p. 2.

<sup>9</sup> *Ibidem*, p. 8.

<sup>10</sup> David Satterthwaite, “The Under-estimation of Urban Poverty in Low and Middle-Income Nations”, IIED Working Paper 14 on Poverty Reduction in Urban Areas, IIED, Londres, 2004.

lladas a partir del interés en analizar la pobreza rural, infravaloran la pobreza urbana al no tener suficientemente en cuenta la complejidad de las economías urbanas, principalmente los costes a los que deben hacer frente los habitantes de zonas urbanas, y la dimensión de las diferencias de precio tanto entre las zonas urbanas y las rurales como dentro de los propios núcleos urbanos. Satterthwaite constata que los umbrales de pobreza-ingresos no suelen tener plenamente en cuenta los totales de los costes de vida, sobre todo con respecto a las necesidades no alimentarias en los centros urbanos. En los centros urbanos, la enorme mayoría de las necesidades materiales, entre estas se incluye el agua, los combustibles y el alquiler de la vivienda (y en muchos casos la salud y el transporte necesario para acceder al empleo) sólo pueden satisfacerse en los mercados. Estos costes no alimentarios deben tenerse en cuenta a la hora de evaluar los ingresos (o niveles de consumo) necesarios para alcanzar un nivel de vida adecuado.<sup>11</sup>

Un segundo factor es la necesidad de ajustar los diferenciales de los costes de la vida en distintas localidades urbanas y rurales. Generalmente (pero no siempre) los mayores índices en el coste de la vida se dan en las capitales y en las grandes ciudades, seguidas de las ciudades secundarias, otros centros urbanos y las zonas rurales.<sup>12</sup> Para Satterthwaite<sup>13</sup> estos son los factores que han conducido a estimaciones confusas sobre la escala de la pobreza urbana. Para ilustrarlo, cita cuatro cifras diferentes sobre la escala de la pobreza urbana en Kenia, que oscilan entre un 1% y un 49%. Un estudio sobre Nairobi, realizado por el Banco Mundial, reiteró la constatación de que el 49% de la población urbana de Kenia era pobre, según las mediciones de pobreza del Gobierno de Kenia.<sup>14</sup>

La relevancia de la elección del enfoque metodológico resulta aún más evidente en una estimación de la pobreza en Etiopía<sup>15</sup> que mejora los umbrales de pobreza dados por el Gobierno (basados en una cesta media de consumo). Este estudio aumenta la fiabilidad de los datos sobre el gasto (principalmente el de alquiler y energía), adaptándolos a la diferencia de precios en distintas regiones del país, e incorporando umbrales de pobreza específicos para cada región y en un intervalo de tiempo concreto, aceptándose que los hogares ajustan su consumo a las oscilaciones de los precios relativos. A la luz de estos resultados parece que la pobreza rural es menor que la estimada por el Gobierno, mientras que la pobreza urbana es considerablemente mayor.<sup>16</sup> La estimación del Banco Mundial (que tra-

<sup>11</sup> David Satterthwaite "urban poverty: reconsidering its scale and nature", *IDS Bulletin*, 28 (2), 1997, pp. 9-23; *op. cit.*, 2004.

<sup>12</sup> D. Mitlin, "Understanding urban poverty: what the Poverty Reduction Strategy Papers tell us", *Poverty Reduction in Urban Areas Series Working Paper No. 13*, International Institute for Environment and Development, Londres, 2004, p. 4.

<sup>13</sup> David Satterthwaite, *op. cit.*, 2004, pp. 5-6.

<sup>14</sup> Banco Mundial, "Water and Urban Unit I, Africa Region, Kenya. Inside Informality: Poverty, Jobs, Housing and Services in Nairobi's slums", Report No. 36347-KE, Washington, 2006, pp. 13-14.

<sup>15</sup> Banco Mundial, "Poverty Reduction and Economic Management 2, Country Department for Ethiopia Well Being and Poverty in Ethiopia", Report No. 29468-ET, Washington, 2005, pp. 14-15.

<sup>16</sup> Para un análisis más extenso sobre la pobreza urbana en Etiopía, veáse Kebir y McKay "Chronic Poverty in Urban Ethiopia: Panel Data Evidence", *International Planning Studies* 10 (1), 2005, pp. 49-68.

baja con un índice superior y otro inferior del umbral de pobreza) concluía que un 32% de la población urbana se situaba por debajo del umbral inferior de pobreza en 1995 (una cifra globalmente similar a la estimación del gobierno de un 33%). Sin embargo, esta cifra asciende a 46% en 1999 (comparado con la estimación de 37% por parte del Gobierno). (Las cifras que corresponden al índice superior son de 47% y 70% respectivamente para cada periodo.) El estudio concluye que “cuando permitimos que los hogares adecuen sus cestas de consumo de alimentos a la variación de los precios, la tasa de pobreza rural disminuye considerablemente mientras que la urbana aumenta de manera espectacular”.<sup>17</sup> Todo lo cual respalda, en términos generales, la afirmación de Satterthwaite de que es necesario emplear un enfoque metodológico más preciso para medir la pobreza urbana de una forma más fiable.

## La pobreza urbana, algo más que bajos ingresos

Los especialistas en cuestiones urbanas reconocen la necesidad de superar el enfoque centrado exclusivamente en la relación pobreza-ingresos para incorporar las múltiples dimensiones de la precariedad, características de la vida de los habitantes con bajos ingresos, si bien los analistas que estudian la pobreza de un modo más general no comparten esta necesidad.<sup>18</sup> Los problemas asociados con la pobreza asociada a los ingresos se aumentan notablemente debido a unas condiciones de vida terribles, derivadas, entre otras cosas, de la falta de suministros de agua, de saneamientos, de seguridad y salubridad en los barrios, unidos a la falta de acceso a servicios básicos como el transporte, las escuelas y los centros de salud. Este énfasis sobre las condiciones de vida urbanas no pretende ignorar la grave situación en la que se encuentran los habitantes de zonas rurales. No obstante, hay que ser conscientes de las dificultades añadidas a las que se enfrentan los hogares urbanos que viven en áreas densamente pobladas y que deben recurrir al mercado incluso para acceder a las necesidades más básicas y esenciales. Ambos factores contribuyen al aumento de las necesidades (por ejemplo, es más probable la contaminación del entorno residencial por materias fecales), y de los costes (falta de fuentes de suministro de agua gratuitas). Además, aunque el acceso a los servicios se suele valorar en términos de proximidad física, grandes sectores de la población urbana no pueden acceder a estos servicios locales debido a sus elevados costes.

Estas conclusiones generales se pueden ilustrar volviendo al informe del Banco Mundial sobre Nairobi.<sup>19</sup> En los asentamientos informales de Nairobi las instalaciones

<sup>17</sup> *Ibidem*, p. 15.

<sup>18</sup> E. Wratten, “Conceptualizing urban poverty”, *Environment and Urbanization* 7(1), 1995; David Satterthwaite, *op. cit.*, 2004; C. Rakodi, (2002) “A livelihoods approach—conceptual issues and definitions”, en Carole Rakodi y Tony Lloyd-Jones (eds.), *Urban Livelihoods: A people-centred approach to reducing poverty*, Earthscan Publications Ltd., Londres, pp. 3-22.

<sup>19</sup> Banco Mundial, *op. cit.*, 2006

públicas de aseo son compartidas por un 68% de la población (con una media de 71 personas). Un 64% dependen de pequeños negocios para abastecerse de agua y rellenar los bidones, cuyo precio puede suponer una media del 3% de sus ingresos.<sup>20</sup> No obstante, entre el 71 y el 72% de los habitantes de la ciudad disfrutan de un acceso al agua canalizada.<sup>21</sup> Lo que se destaca de este último detalle, es que el problema que subyace a estas cifras de consumo de agua y de uso de instalaciones de saneamiento no está tanto en la falta de ingresos de los hogares sino en la falta de inversión pública en obras de canalización del agua. Según concluye Swyngedouw<sup>22</sup> con respecto a la ciudad de Guayaquil (Ecuador), estas deficiencias podrían no ser accidentales sino el reflejo de un acceso diferenciado a los recursos, además de un comportamiento centrado en los beneficios por parte de aquellas personas situadas en posiciones que les permiten explotar la incapacidad de los hogares de bajos ingresos para encontrar alternativas.

El impacto de estos factores en la salud está plasmado en el trabajo de Menon *et al.*,<sup>23</sup> que ofrece un estudio comparativo de la malnutrición infantil en zonas urbanas y rurales de 11 países. Este estudio considera las diferencias entre las posibilidades de acceso a los servicios básicos, la pobreza por falta de ingresos y la precariedad de la vivienda, mediante la creación de un índice socioeconómico (SES, por sus siglas en inglés). Los autores concluyen que: “nuestra investigación ha demostrado que la infancia de los núcleos urbanos con un bajo SES puede tener un riesgo hasta 10 veces mayor de sufrir deficiencias en el crecimiento que aquella con un SES superior.”<sup>24</sup>

## Cómo interpretar la desigualdad de ingresos

La pobreza absoluta ha suscitado mucho más debate comparativamente que la desigualdad (o la pobreza relativa) en zonas urbanas. Hoy en día, hay una mayor toma de conciencia de que estos aspectos del bienestar colectivo e individual no deben ser ignorados. Posiblemente, eso se deba en parte al hecho que las desigualdades de ingresos pueden ser mayores en zonas urbanas que en zonas rurales<sup>25</sup> y que ha aumentado el interés por las consecuencias de estas desigualdades.<sup>26</sup>

---

<sup>20</sup> *Ibidem*, pp. 25 y 50.

<sup>21</sup> *Ibidem*, p. 50.

<sup>22</sup> Erik Swyngedouw, *Social Power and the Urbanization of Water - Flows of Power*, Oxford University Press, Oxford, 2004.

<sup>23</sup> P. Menon, M. Ruel y S. Morris, “Urbanization and hunger in cities”, *Food and Nutrition Bulletin* 21(3): 2000, pp. 282-289.

<sup>24</sup> *Ibidem*, p. 288.

<sup>25</sup> D. Mitlin, *op. cit.*, 2004, pp. 16-17.

<sup>26</sup> R. G. Wilkinson, *The impact of inequality: how to make sick societies healthier*, Routledge, Abingdon, 2005.

Hasta la fecha, al aludir a la desigualdad se ha hecho mayor hincapié en la relativa a los ingresos, medida por el coeficiente Gini<sup>27</sup> aplicado a poblaciones nacionales. En parte esto se corresponde con los medios habituales de intervención contra la pobreza y la desigualdad<sup>28</sup> y con el hecho de que los ingresos son aún una de las principales formas para definir la pobreza (a pesar del reconocimiento de la importancia de otras formas de privación). En términos generales, los coeficientes de Gini y otras mediciones de la desigualdad de ingresos reflejan el efecto combinado de la estructura de la economía y de los mercados de trabajo, al igual que la escala de la redistribución de rentas por parte del Estado. En el contexto del Sur, comparado con los países del Norte, la capacidad de los Estados para recaudar y redistribuir rentas es más limitada; pero ello no significa necesariamente que estos aspectos sean insignificantes.

Hay datos en el contexto chileno que apuntan a la importancia de analizar tanto la pobreza absoluta como la desigualdad y que ofrecen indicios sobre las fuentes de la desigualdad persistente. Hurtado,<sup>29</sup> explica que en un entorno de crecimiento económico real, el porcentaje de la población que vive por debajo del umbral de pobreza se ha reducido de un 38,6% en 1990 a un 18,8% en 2003, manteniéndose el coeficiente Gini entre un 0,58 y un 0,56 a lo largo de este periodo. Asimismo, afirma que no ha disminuido la desigualdad ya que las oportunidades de empleo se han centrado en sectores en los que los salarios siguen siendo bajos. La tasa de empleo en el sector informal se mantuvo entre un 36% y un 37% de la población activa entre los años 1990 y 2000, con un mayor crecimiento de salarios en el sector formal. La investigación realizada por Ferreira y de Barros<sup>30</sup> sobre la desigualdad urbana en Brasil también destaca la importancia de interpretar las dinámicas del mercado de trabajo para los trabajadores con salarios inferiores. Mientras que los residentes urbanos que se encuentran en los peldaños superiores de la escala de ingresos (a partir del decimoquinto percentil) han logrado mantener su situación invirtiendo en la educación, reduciendo el tamaño de las familias e incrementando la participación de las mujeres en el mercado de trabajo, aquellos por debajo del decimosegundo percentil han perdido ingresos.<sup>31</sup>

En lo que respecta a la intervención estatal en los resultados del mercado de trabajo, hay relativamente pocos datos sobre la importancia de la redistribución estatal de rentas en

<sup>27</sup> N. del E.: El coeficiente de Gini es un indicador de la desigualdad que se utiliza, normalmente, para medir la desigual distribución de los ingresos. Es un número entre 0 y 1, en donde 0 se corresponde con la perfecta igualdad (todos tienen los mismos ingresos) y 1 se corresponde con la perfecta desigualdad (una persona tiene todos los ingresos y los demás ninguno).

<sup>28</sup> M. Green, y D. Hulme, "From correlates and characteristics to causes: thinking about poverty from a chronic poverty perspective", *World Development* 33(6), 2005, p. 867.

<sup>29</sup> A. G. Hurtado, "Development in Chile 1990-2005: Lessons from a positive experience", *UNU/Wider Research Paper No. 2006/13*, Helsinki, 2006.

<sup>30</sup> F. Ferreira y R. P. de Barros, "The slippery slope: explaining the increase in extreme poverty in urban Brazil 1976-96", *Policy Research Working Paper No. 2210*, Banco Mundial, Washington, 1999.

<sup>31</sup> *Ibidem*, p. 32.

los países del Sur. Sin embargo, investigaciones realizadas en Brasil, Suráfrica y China apuntan a ciertas conclusiones generales. Los gobiernos recaudan fondos a través de impuestos sobre la renta y sobre el consumo. No obstante, con una parte importante de la población en el sector informal esta segunda fuente de financiación es especialmente significativa. En términos de gasto estatal, el trabajo de Vélez *et al.*<sup>32</sup> sobre Brasil, resalta la importancia en la lucha contra la pobreza y la desigualdad de la inversión directa del Estado en servicios básicos. Tras el análisis de los resultados agregados de las transferencias y desembolsos del Estado, Vélez *et al.* concluyen que, aunque el gasto público se distribuye de un modo regresivo en Brasil, es menos regresivo que los ingresos de los hogares y por tanto reduce la desigualdad de ingresos. Según sus cálculos, las pensiones reducen el coeficiente Gini en 1,85 puntos porcentuales.<sup>33</sup> En términos de los efectos positivos de la redistribución, resaltan la especial importancia del gasto público social y las inversiones en jardines de infancia, servicios para la infancia, mejoramiento de *favelas*, nutrición materna, educación básica y cuidados infantiles. Las inversiones en la enseñanza superior, las pensiones, las conexiones de alcantarillado y en vivienda son más regresivas mientras que los demás sectores son moderadamente progresivos (atención sanitaria pública, seguro de desempleo, conexiones de agua, transporte público urbano, educación secundaria).<sup>34</sup> Todo lo cual subraya la importancia de no asumir que la redistribución estatal es necesariamente favorable a los pobres.<sup>35</sup>

Se han registrado experiencias similares en Suráfrica y China en las que los mercados de trabajo generan unas mayores desigualdades de ingresos asalariados, contrarrestadas tan sólo en parte por la redistribución financiera del Estado. En Suráfrica, donde la falta de un sector informal consolida la importancia de los ingresos urbanos formales en los centros urbanos, se han observado considerables aumentos en la desigualdad de los ingresos asalariados debido a las dinámicas del mercado de trabajo. No obstante, estos aumentos se han visto limitados en parte por la escala de la redistribución estatal, principalmente el aumento en la pensión por vejez y en las asignaciones por la infancia.<sup>36</sup> En China, las desigualdades de ingresos urbanos también están creciendo a una escala bastante significativa debido a las evoluciones del mercado. Además, la intervención del Estado sólo compensa la situación de

---

<sup>32</sup> C. E. Vélez, R. P. de Barros y F. Ferreira (ed.), *Inequality and Economic Development in Brazil*, Banco Mundial, Washington, 2004.

<sup>33</sup> *Ibidem*, p. 30.

<sup>34</sup> *Ibidem*, pp. 31 y 33. Parecería que estos cálculos son *inputs* de gasto más que formas por las que las comunidades locales perciben y evalúan las transferencias estatales.

<sup>35</sup> Véase Van der Berg, "Trends in poverty and inequality since the political transition", *Stellenbosch Economic Working Papers* 1/2005, University of Stellenbosch, Stellenbosch, 2005, pp. 33-34, para un análisis similar en el contexto sudafricano.

<sup>36</sup> K. Pauw y L. Mncube, "The impact of growth and redistribution on poverty and inequality in South Africa. Country Study", N° 7, Brasilia: International Poverty Centre, 2007.; Van der Berg *et al.*, "Post-apartheid South Africa: Poverty and distribution trends in an era of globalization", *UNU/Wider Research Paper N° 2007/57*, United Nations University and World Institute for Development Economics Research, Helsinki, 2007; Van der Berg *et al.*, 2005, *op. cit.*, p. 9.

forma muy parcial.<sup>37</sup> En 1988, el coeficiente Gini para los ingresos urbanos retrocedió de 0,27 a 0,22 una vez considerados los impuestos estatales y las transferencias del Estado. En el 2002, el coeficiente Gini para los ingresos antes de impuestos y transferencias creció en 11 puntos porcentuales hasta 0,38; la intervención estatal redujo el coeficiente a 0,33.<sup>38</sup>

En el caso chino, el crecimiento económico ha exacerbado las desigualdades de ingresos en zonas urbanas. Varios estudios realizados en Indonesia consolidan esta conclusión, indicando que las desigualdades urbanas se redujeron durante las crisis financieras y la recesión asociada de finales de los años noventa y aumentó en los periodos de crecimiento económico y de prosperidad.<sup>39</sup>

---

La pobreza en los contextos urbanos se caracteriza por una dependencia de los mercados de trabajo y de los servicios básicos y por elevados niveles de precariedad en los barrios, en parte por los escasos niveles de inversión pública

---

## La importancia de las desigualdades no basadas en los ingresos

La discusión anterior se centra en mediciones financieras del bienestar. Sin embargo, hay muchos otros aspectos de la desigualdad que son importantes para el bienestar de los ciudadanos urbanos. Las desigualdades de estatus pueden ser especialmente significativas, permitiendo a ciertas personas la posibilidad de ser socialmente móviles (o no) o reducir (o aumentar) la distancia social y la exclusión que sufren ciertos grupos. Según Stewart,<sup>40</sup> estas identidades de grupo producen desigualdades de un tipo diferente de aquellas que se determinan de modo individual y pueden conllevar la exclusión social sistemática de grupos

---

<sup>37</sup> Q. Gao, "Social benefits in urban China: Determinants and impact of income inequality in 1988 and 2002", *UNU/Wider Research Paper* No. 2006/117, Universidad de las Naciones Unidas – Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo, Helsinki, 2006, p. 26.

<sup>38</sup> *Ibidem*, p. 16.

<sup>39</sup> J. Friedman, "How responsive is poverty to growth? A regional analysis of poverty, inequality and growth in Indonesia 1984-99", en R. Kanbur y A. J. Venables (eds.), *Spatial Inequality and Development* (pp. 163-208), Oxford University Press, Oxford, 2005, p. 173; T. Akita y S. Miyata, "Urbanization, educational expansion and expenditure inequality in 1996, 1999 and 2002", *IFPRI Discussion Paper 728*, Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias, Washington, 2007.

<sup>40</sup> F. Stewart, "Horizontal inequalities: a neglected dimension of development". Helsinki: UNU WIDER Annual Lectures 5, UNU/WIDER, 2001.

concretos. En un contexto urbano, el género, la raza y la etnia pueden ser importantes indicadores de este estatus y vincularse a la desigualdad. La clase y la casta siguen siendo factores importantes que inciden sobre las relaciones sociales. No obstante, al igual que en el caso de nuestros supuestos sobre la pobreza, es necesario ser cautos al hacer generalizaciones. Los hogares encabezados por mujeres podrían registrar una mayor incidencia de pobreza que aquellos encabezados por hombres, pero esto no es necesariamente el caso y en algunos contextos no parecerían sufrir de discriminación.<sup>41</sup>

Vivir en un asentamiento informal sin una dirección legal puede ser en sí un motivo de exclusión –puede impedir, por ejemplo, el estar inscrito en un censo electoral o dificultar el acceso a la escolaridad, la sanidad o a programas sociales–. Residir en un asentamiento urbano de bajos ingresos puede también ser un motivo de diferenciación y de discriminación social. Perlmann<sup>42</sup> apunta a la discrepancia entre los ingresos percibidos por residentes en *favelas* y por los que no viven en *favelas*, los primeros obtienen (de media) el 40% de lo que perciben los segundos por 16 años de escolaridad. En su estudio longitudinal, argumenta que los residentes en la comunidad que estudió inicialmente, están en mejor situación que aquellos que llegaron más recientemente a la ciudad, es decir, han logrado ser socialmente móviles. No obstante, también destaca que los residentes se siguen sintiendo víctimas de discriminación, en parte porque, “[...] el simple hecho de vivir en una favela puede ser igual de estigmatizante, y muchas personas relataron que tienen miedo a dar su verdadera dirección en entrevistas de trabajo, conscientes de que esta llevaría que se les tratara con suspicacia y podría poner fin a la entrevista”.<sup>43</sup> Conclusiones similares se han apreciado en otras partes.<sup>44</sup>

Por consiguiente, han sido numerosas las formas de organización comunitaria que han surgido en el seno de varios asentamientos informales para negociar la obtención de recursos con el gobierno local y para defender los intereses de los residentes de la localidad. En algunos casos, los líderes de estas organizaciones están involucrados en relaciones políticas clientelares. Sin embargo, estas organizaciones están creando, cada vez más, nuevos tipos de oportunidades políticas que se oponen a las desigualdades políticas además de encarar el acceso desigual a bienes y servicios esenciales. Según describe,<sup>45</sup> la unión de algunas organizaciones de base en Porto Alegre fue fundamental para el desarrollo de las

---

<sup>41</sup> D. Mitlin, “The economic and social processes influencing the level and nature of chronic poverty in urban areas”, *Chronic Poverty Research Centre Working Paper No. 29*, University of Manchester, Manchester, 2003.

<sup>42</sup> J. Perlmann, “Globalization and the urban poor”. *Wider Research Paper No. 2007/76*, Wider, Helsinki, p. 14.

<sup>43</sup> *Ibidem*, p. 35.

<sup>44</sup> A. Henry-Lee, “The nature of poverty in the garrison constituencies in Jamaica”, *Environment and Urbanization* 17(2), 2005, pp. 83-100, para el caso de Jamaica; Marx y Charlton, “The case of Durban South Africa”, *Understanding slums: Case studies for the Global Report 2003*, Development Planning Unit, Londres, 2003, p. 8 para el caso de Durban, Sudáfrica.

<sup>45</sup> R. Abers, “Learning through democratic practice: distributing government resources through popular participation in Porto Alegre” en J. Friedman y M. Douglass (eds.), *Cities for citizens*, John Wiley and sons, Chichester, 1998, pp. 36-66.

metodologías de los presupuestos participativos en Brasil. Más recientemente, y en pueblos y ciudades de más de quince países, las organizaciones de ciudadanos sin tierra y habitantes de chabolas han creado proyectos innovadores para el desarrollo, que les han permitido negociar las ayudas estatales para sus propias actividades de desarrollo y que demuestran lo beneficioso de las aportaciones de los ciudadanos de bajos ingresos.<sup>46</sup>

## Conclusión

Este texto ofrece una breve introducción a uno de los mayores retos para estas primeras décadas del siglo XXI. La pobreza en los contextos urbanos se caracteriza por una dependencia de los mercados de trabajo y de los servicios básicos, además de elevados niveles de precariedad en los barrios de residencia, en parte por los escasos niveles de inversión pública. La estratificación social por razones de clase, género, etnia, raza y edad y, como se ha visto anteriormente, el lugar de residencia, acentúan las desigualdades de ingresos. Las consecuencias son la exclusión social y las dificultades de acceso a las opciones de desarrollo.

Aunque el crecimiento económico puede brindar oportunidades a algunos, los debates referidos anteriormente sugieren que son escasas las oportunidades para aquellos que se encuentran en los peldaños inferiores del mercado de trabajo y que las condiciones de mercado no inciden necesariamente de forma positiva sobre la pobreza y la desigualdad en zonas urbanas. El crecimiento económico ofrece oportunidades a las personas con mayor nivel de educación, pero como se ha visto, existen contextos en los que las desigualdades de ingresos han aumentado para otros. Incluso si se reducen los niveles de pobreza agregada, no está claro que la situación a la que se enfrentan los grupos de ingresos inferiores mejorará necesariamente.

Como se mencionó anteriormente, las desigualdades adoptan distintas formas. Con elevados niveles de informalidad en los mercados de trabajo, los impuestos suelen centrarse en desembolsos que son regresivos por naturaleza, ya que los grupos de bajos ingresos gastan una mayor proporción de sus ingresos. Según ilustran los datos de Brasil, si las pensiones son un elemento importante del gasto público, y el acceso a las pensiones depende de un estatus laboral previo, los trabajadores del sector formal se beneficiarán aún más y los trabajadores informales se quedarán aún más rezagados.

Sin embargo, debemos ser cautos antes de llegar a conclusiones pesimistas. Los gobiernos también invierten para mejorar los asentamientos de bajos ingresos y algunos lo hacen

---

<sup>46</sup> D. Mittin, "With and beyond the state: coproduction as a route to political influence, power and transformation for grassroots organizations", *Environment and Urbanization* 20(2), 2008, pp. 339-360.

a una escala muy considerable.<sup>47</sup> Aunque la ubicación también puede ser una fuente de discriminación, los gobiernos tienen una tradición contrastada de introducir mejoras en el espacio urbano. Aunque determinadas actitudes hacia el género y la etnia pueden ser resistentes al cambio, incluso en estos casos en las últimas décadas se han observado transformaciones de estas actitudes en algunos contextos. Las actitudes hacia ciertos barrios pueden ser más fáciles de transformar, mediante mejoras físicas. La vida en los centros urbanos puede ser muy difícil pero muchos inmigrantes deciden permanecer en ellos por las oportunidades que logran identificar. Las mujeres pueden considerar positivas las mayores libertades asociadas a un modo de vida urbano.<sup>48</sup> Aunque sea importante no idealizar lo que las comunidades de bajos ingresos pueden hacer por sí mismas, existen en muchas ciudades del Sur, varias iniciativas de apoyo a las actividades de desarrollo desde las bases. Estas iniciativas demuestran que un Estado que realmente se involucre en la cuestión puede hacer frente a varios aspectos de la pobreza y la desigualdad, además de crear oportunidades para los ciudadanos de las áreas urbanas. El primer, y fundamental, paso es lograr comprender la naturaleza, extensión y causas de la pobreza y la desigualdad urbanas.

---

<sup>47</sup> Somsook Boonyabancha, "Baan Mankong: going to scale with 'slum' and squatter ungrading in Thailand", *Environment and Urbanization*, 17 (1), 2005, pp. 21-46; ONU-Habitat, "The challenge of slums", *Global Report on Human Settlements 2003*, Earthscan Publications, Londres, 2003.

<sup>48</sup> Véase, por ejemplo, Sara Pantuliano, "Sustaining livelihoods across the rural-urban divide: Changes and challenges facing the Beja pastoralists of north eastern Sudan", *Pastoral Land Tenure Series* No. 14. International Institute for Environment and Development, Londres, 2002, p. 43, debate sobre Port Sudan y Pryer 2003 sobre Dhaka.

# El movimiento vecinal: artífice de la ciudad desde el conflicto y la alternativa

*En el artículo pasamos revista somera a las luchas vecinales del presente (vivienda, transporte, medio ambiente, convivencia, democracia participativa, crisis económica), atendiendo al problema y las alternativas. Finalmente, nos interrogamos acerca del eco contradictorio que hallan en las políticas públicas, antes de concluir que el movimiento vecinal tiene consecuencias y que estas le erigen como un productor de la ciudad, la democracia y el Estado de bienestar.*

**P**or movimiento vecinal entendemos un conjunto, más o menos coherente, de prácticas y discursos de intervención, estable y organizada, por parte de las multitudes, frente al capital y al Estado, en determinados procesos estratégicos de la ciudad, con el fin de promover y defender, a corto, medio y largo plazo, los intereses, deseos y expectativas de las categorías sociales que viven bajo el dominio del capital y, al menos potencialmente, no lo aceptan.

De esta acotación conceptual podemos extraer tres rasgos característicos del movimiento vecinal. Es un *operador de politización* de la gente toda vez que los protagonistas son los vecinos y vecinas en tanto que, simultáneamente, asumen la condición de origen y destino de las movilizaciones. Las acciones son desplegadas *por* y *para* las multitudes. Sobre este vector se alza el principio fundamental de la autonomía política del conjunto. En el grado en que el papel de las masas es preterido, el movimiento cae en la heteronomía, la antesala de las maniobras de apropiación partidista. Asimismo, *el movimiento vecinal es conflicto*, esto es, surge y se reproduce como reacción a las contradicciones creadas en los procesos de constitución, configuración y funcionamiento de las ciudades. Es la antítesis que incluye un doble momento: el de la crítica y el de la alternativa. El movimiento cuestiona el devenir de la urbe bajo el dominio del capital, en tanto que, por

Vicente Pérez Quintana es sociólogo y miembro de la Junta Directiva de la Federación Regional de Asociaciones de Vecinos de Madrid (FRAVM)

una parte, dicho devenir entraña la represión de los intereses y deseos de la mayoría de la población y, por otra, supone la alienación cultural y la opresión del haz de valores, normas y creencias populares. El rechazo va aparejado a la reivindicación y la promoción de otra forma de hacer ciudad. En ese aunamiento de la negación y la afirmación se levanta el principio de la *alteridad*.

En tercer lugar, el movimiento es *multidimensional* en sus reivindicaciones y centros de atención, así como en sus instrumentos y formas de intervención. Tal pluralidad es consecuencia en parte de las dos notas definitorias a que hacemos referencia arriba y en parte es el efecto de otros aspectos estructurales como: la marcada impronta territorial del movimiento, bien expresada en la *vocación barrial* de las asociaciones vecinales; la ausencia de un centro director fuerte a modo de un comité central, sin perjuicio de las funciones de coordinación y dirección que despliegan las federaciones; el empleo de un amplio espectro de métodos de acción y de presentación en la escena pública, que van desde la adusta manifestación hasta el jolgorio de las fiestas populares, pasando por la apelación a las formas hilarantes dirigidas a mostrar el vacío de los discursos oficiales. Esta abigarrada diversidad genera un abanico de temas extenso y hasta aparentemente heteróclito, pero que posee una lógica subyacente: la que hemos tratado de captar en la definición con que arrancamos la presente reflexión. En las páginas que siguen remontamos el *caos de lo concreto* e intentamos dar cuenta de los asuntos que conforman la agenda vecinal fundamental.

Antes de hacerlo merece la pena que nos anticipemos a una objeción posible. Alguien podría decir que nuestra acotación conceptual peca de idealista, que entre ella y el *día a día* de las prácticas y discursos de las asociaciones vecinales y de sus respectivas bases sociales existe una distancia crítica. Es cierto que, en la actualidad, la movilización atraviesa una etapa de retroceso cuyos síntomas más palpables son el pobre protagonismo de la gente y su parcial retirada de la esfera pública, así como la atenuación del grado de conflictividad. En realidad, nuestra definición es un ejercicio de abstracción a partir de la observación de varios ciclos completos de activismo vecinal, que incluye etapas de efervescencia tanto como etapas de reflujo. En el juego entre lo concreto y lo abstracto nos remitimos a un clásico: "Lo concreto es concreto, porque es la síntesis de muchas determinaciones, porque es, por lo tanto, unidad de lo múltiple. En el pensamiento, lo concreto aparece, consiguientemente, como proceso de síntesis, como resultado, y no como punto de partida, a pesar de que es el punto de partida real y, en consecuencia, también el punto de partida de la intuición y la representación. En el primer camino la representación completa se volatiliza en una determinación abstracta; en el segundo las determinaciones abstractas conducen a la reproducción de lo concreto por el camino del pensamiento".<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Carlos Marx, *Líneas fundamentales de la crítica de la economía política (Grundrisse)*, Crítica, Barcelona, 1978, pp. 24-25.

## Los temas del movimiento vecinal

La ciudad es una estructura dinámica o, dicho de otra manera, es un todo hecho de componentes interrelacionados en constante cambio. En lo que sigue enfatizamos la importancia de algunos procesos, los más relevantes en cuanto a la generación de las críticas y las alternativas vecinales.

El *problema de la vivienda* es el más abordado por el movimiento vecinal y se despliega en tres grandes nudos. El primero, lo constituye la subsistencia y la renovada importancia de las soluciones habitacionales infames, representadas por una voluminosa bolsa de infraviviendas en los cascos antiguos de las ciudades, más los numerosos asentamientos chabolistas en las periferias urbanas y en los espacios intersticiales, sin olvidar la proliferación de los *pisos patera*, las *camas calientes*, el alquiler de habitaciones... El segundo renglón de la *cuestión residencial* lo forma el progresivo deterioro del parque de viviendas de los años cincuenta y sesenta, aquejadas además por la acumulación de unas características subestándar comparadas con los códigos actuales de edificación. La obsolescencia –incluso consentida o planificada– de las construcciones antiguas completa el dibujo. En tercer lugar, el problema se cierra en la crónica crisis de acceso, tanto más reprensible cuanto que no se origina en un déficit de alojamientos como en un acusado desequilibrio entre los precios y alquileres de las viviendas disponibles y la capacidad económica de las familias necesitadas.

En correspondencia con el diagnóstico anterior, las propuestas vecinales hacen hincapié en la regulación jurídica del efectivo derecho a la vivienda que obligue a las administraciones públicas a ofrecer, en tiempo y forma, a toda unidad familiar necesitada –sea cual sea su composición y tamaño– una solución habitacional digna y asequible, preferentemente en régimen de alquiler. La progresión en este sentido haría del derecho a la vivienda el quinto pilar del Estado de bienestar, junto con el sistema de pensiones, la educación, la atención sanitaria y la atención de las personas dependientes.

Por otra parte, la salvaguarda del patrimonio construido habría de erigirse como un objetivo prioritario de las políticas públicas. Para ello se ha de hacer efectiva la doble obligación de los propietarios de los inmuebles de conservarlos y rehabilitarlos mediante el desarrollo de una estrategia consecuente de rehabilitación integral que exige: 1) privilegiar un urbanismo austero, que prima la intervención sobre la ciudad existente y en ésta sobre las áreas con una edificación más deteriorada y en las que las familias tienen menor capacidad económica; 2) subvencionar a las familias promotoras de las obras o, en su caso, asumir las propias administraciones el papel de promotoras; y 3) combatir las prácticas negligentes o de la obsolescencia programada aplicando los instrumentos de la ejecución sustitutoria y de la expropiación-sanción.

La racionalización del grado de ocupación del parque habría de constituir otra meta destacada de las políticas públicas: la existencia en España de más de tres millones de viviendas vacías es alarmante a la vista de la crisis de acceso. De ahí la trascendencia de operar sobre esa bolsa mediante un recargo en el IBI o la regulación de la expropiación temporal del usufructo entregando las casas a las agencias públicas de alquiler. Por último, las administraciones públicas deben incidir en el mercado de la vivienda con la finalidad de desmontar los existentes mecanismos infernales de formación de los precios y las rentas de alquiler. Para ello disponen de una panoplia amplia de herramientas, que van desde la política fiscal hasta la promoción directa de viviendas, pasando por el ejercicio del derecho de tanteo y retracto sobre las ventas de inmuebles y terrenos, por la puesta en el mercado de paquetes de suelos públicos o la aplicación del sistema de ejecución de la expropiación.

---

### Las mejoras habrían de verse acompañadas por estrategias de las que se deriven transformaciones estructurales

---

El problema de la vivienda enlaza, sin casi solución de continuidad, con la cuestión de los déficit cuantitativos y cualitativos de las *redes locales de dotaciones, equipamientos públicos y zonas verdes* en los nuevos barrios y en los consolidados. Por otra parte, el descuido y el abandono del espacio público dan lugar a ámbitos feos, sucios, degradados, vulnerables, con notorias lagunas en la urbanización, las infraestructuras y la calidad de la escena urbana. Todo ello restringe el *derecho a la ciudad* entendido como el derecho individual y colectivo a residir en lugares no segregados ni marginados, accesibles, cálidos, seguros, monumentalizados, cuidados, limpios, equipados, con elementos de centralidad, que susciten sentimientos positivos de pertenencia.

El *sistema de transportes* concentra una acusada conflictividad originada, de un lado, en los déficit de medios colectivos, la mala calidad del servicio y la carestía y, de otro, en la progresión exponencial de las infraestructuras y los subsiguientes impactos sobre el medio físico y la calidad de vida de la gente: ruidos, destrucción de parajes naturales, contaminación, barreras entre barrios... Tal es el resultado del dominio de un *modelo congestivo de movilidad* cuyos pilares son tanto la generación de una masa enorme de desplazamientos diarios obligados, amplificada por la concentración horaria de los mismos, como la dependencia del empleo de medios mecánicos, especialmente del vehículo particular. Ambos aspectos nos remiten al dominio de un patrón fordista de consumo basado en la posesión y el uso del coche y de un patrón funcionalista de hacer ciudad basado en la segregación de y la competencia entre los *usos ricos y pobres* del suelo, así como en la extensión infinita de la planta urbana que da lugar a esa excrecencia llamada la *ciudad difusa*.

El crecimiento del sistema de transporte en medios e infraestructuras no es, a largo plazo, la única solución, pues el binomio necesidades-sistema evoluciona como una espiral en que un polo alimenta al otro sobrepasando todo límite. Las mejoras en el sistema habrían de verse acompañadas por estrategias de gran calado de las que se deriven transformaciones estructurales en las pautas de consumo y de la planificación urbana. Esta última debería operar sobre la noción del *espacio como un valor de uso polifuncional*, buscando la mezcla de usos y subrayando la subordinación de la propiedad del suelo a los intereses sociales, previa a la propiedad pública del mismo. Estos cambios propiciarían la inversión de la pirámide, de modo que los desplazamientos a pie y en bici imperaran.

El discurso vecinal a favor de un *urbanismo sostenible* se plasma en cuatro reivindicaciones primordiales: 1) la de priorizar la acción sobre la ciudad existente frente a la colonización inmoderada de los espacios no edificados, los anillos verdes y los terrenos agrícolas. De ahí, por ejemplo, la trascendencia que revisten las demandas sobre rehabilitación de los edificios, la puesta en el mercado de alquiler de las viviendas vacías, la preservación de los usos industriales en las ciudades, la transformación del modelo congestivo de movilidad...; 2) las de rechazo de infinidad de actuaciones concretas que suponen enormes impactos sobre el medio natural y sobre el bienestar de la gente, desde el trazado de una autovía hasta la instalación de una central térmica; 3) las relativas a la lucha contra la contaminación acústica, atmosférica y electromagnética. Esta última ha puesto en un lugar destacado de la agenda vecinal la exigencia de aplicar el *principio de precaución* a aquellas actividades y productos de los que cabe sospechar que tienen efectos perjudiciales sobre la salud de las personas. Las prácticas y elaboraciones teóricas vecinales acerca de la protección del medio ambiente se van fusionando paulatinamente con el discurso ecologista, adquiriendo así los rasgos de una *poliética*: la promoción del medio natural es un deber moral, antes y por encima de un imperativo pragmático –que también lo es– inducido por el interés o el temor a las consecuencias de las conductas depredadoras.

La *integración de la población inmigrante extranjera* pasa a engrosar ese discurso *poliético*. Se trata, por una parte, de prevenir y erradicar la degradación de la convivencia en los barrios entre la población española y la extranjera y la formación de guetos y, por otra, de articular un escenario intercultural frente a las posiciones asimilacionistas y multiculturalistas. La primera aboga por la supresión de la diferencia por la expeditiva senda de censurar y mutilar los valores, normas y creencias de *los otros*. La segunda aboga por mantener la diferencia, la pluralidad de creencias, valores y normas, pero a costa de mantener la separación y la distancia entre las culturas. No busca la interacción entre personas de grupos étnicos o nacionales diferentes ni el entretejido de redes multicolores, sino que se contenta con ofrecer un muestrario de variaciones culturales. El discurso vecinal intercultural, en cambio, apuesta por la interacción y la mezcla desde la diferencia, por el encuentro y la forja de proyectos compartidos. Es el juego de dar-recibir-devolver. La tolerancia intercultural pre-

supone la intolerancia ante las diferencias injustas, ante las asimetrías intolerables sobre las que se fundan y justifican las relaciones opresor-oprimido y la postergación de la mujer. El discurso se asienta, en conclusión, en la propuesta de un *universalismo de la reciprocidad*, en el reconocimiento mutuo de derechos fertilizados en la convivencia, en el vivir juntos y el compartir, no en los *a priori* de la sangre o la tierra.

La economía mundial se ha precipitado en el pozo de una de las recesiones más graves desde la Depresión del 29. Las cifras de desempleo se han disparado. El movimiento vecinal no debe permanecer ajeno a la *crisis del trabajo*, tanto menos cuanto alcanza proporciones de vértigo en los barrios en que más asentadas están las movilizaciones ciudadanas. En los años ochenta del pasado siglo, la lacra del paro marcó, sobre todo, a la juventud de esos barrios ante la mirada atónita de las asociaciones de vecinos y vecinas. Estas tampoco supieron formar una voluntad y opinión políticas con motivo de la recesión de 1992-1993. En la presente ocasión no se debiera incurrir en los viejos errores y perplejidades. No disponemos de espacio para extendernos en el asunto. Baste con hacer algunas consideraciones en forma de breves notas.

Vaya por delante que, a nuestro juicio, esta crisis no se debe ni a la avaricia de los bancos y especuladores inmobiliarios ni a un deficiente gobierno de la economía. ¡Qué cómo culpar del colapso a las hipotecas *subprime* y a los paraísos fiscales! Es el sistema el que falla y volverá a quebrar en el futuro, después de salir de la actual debacle. La recesión es una más –aunque más aguda que las anteriores– de las recesiones de la economía capitalista, con sus conocidos fenómenos de superproducción y subconsumo, desproporción entre los sectores de la actividad, simultaneidad de miseria y opulencia extremas, caída de la tasa de ganancia y suspensión temporal de la eficacia de las *causas contrarrestantes*, recomposición del ejército de reserva de mano de obra...

Tres son las repercusiones que nos deben preocupar sobremanera. El desempleo es la primera por cuanto supone de castigo de las categorías sociales más vulnerables, de disciplinamiento de la fuerza de trabajo, de ruptura de la densidad moral del tejido relacional, de generación de comportamientos insolidarios, de propagación de conductas racistas y xenófobas, de caldo de cultivo de las movilizaciones fascistas. Una segunda secuela es el empobrecimiento de las familias, con la resultante en el extremo del crecimiento de la pobreza visible e invisible. El número de hogares sin ingresos regulares o con unas rentas per cápita claramente insuficientes es cada día más alto. Parejo a estas situaciones desesperadas observamos cómo aumenta sin tope el volumen de familias que sufren embargos y desahucios. La aspiración de las clases medias a mejorar y subir en la escala se troca en la esperanza a quedarse como están. En tercer lugar, la crisis entraña una fuerte contracción de los ingresos públicos, tanto más notable cuanto se produce en un momento en que el electoralismo de los partidos pugna en materia de regalos fiscales. El efecto de la sequía de los recursos es la retracción del gasto en las políticas sociales, tanto de las que se instru-

mentan como inversiones (ayudas a la rehabilitación de las viviendas, construcción de equipamientos colectivos, mejora de la calidad de la enseñanza...) como de las que se plasman en gasto (subsidios, dotaciones para colectivos excluidos...). La apelación al keynesiano déficit presupuestario tiene un techo elástico, toda vez que los críticos se manifiestan antes o después según cuál sea el destino.<sup>2</sup>

---

### Promover la experimentación democrática y la demodiversidad: la proliferación de fórmulas que permitan y animen a la gente a saltar del momento economicista-egoísta al momento ético-político

---

Las alternativas vecinales deben enfatizar el reclamo de políticas que inviertan la curva ascendente del desempleo y de medidas que protejan a las familias que sufren los zarpazos de la crisis. En la primera dirección apuntamos las potencialidades de actuaciones como el impulso de la inversión y el gasto públicos en el desarrollo de la atención a las personas dependientes, las energías renovables, la ampliación y mejora del capital social fijo (redes de equipamientos, sistema de espacios verdes, infraestructuras del transporte colectivo, parque de viviendas construido...), la reconstitución del tejido industrial con una potente base tecnológica... El fomento de la economía social destaca como una oportunidad. En la segunda dirección salen al paso viejas reivindicaciones como la de la modificación de la legislación vigente para que, en el supuesto de impago de la hipoteca y cuando el valor del inmueble no cubre la deuda, las entidades financieras no puedan caer sobre el resto del patrimonio presente o futuro del deudor. Ahora bien, esta y otras reformas por el estilo (la ampliación del periodo de percepción de la prestación o el subsidio de paro) no bastan.

Es ineludible abordar la cuestión esencial de la constitución de la *renta básica* entendida como una asignación monetaria para toda la población o, al menos, como una garantía de ingreso mínimo para todas las unidades familiares situadas por debajo de un umbral de renta suficiente para desarrollar una vida decorosa. Si se entiende la necesidad de rescatar a los bancos, ¿qué razones se pueden aducir decentemente para oponerse al rescate de las personas lanzadas a la pobreza o en riesgo de caer en ella?

La construcción de una *democracia participativa y deliberativa* configura otro de los centros de interés del movimiento vecinal. Frente a la concepción liberal-elitista de la democra-

---

<sup>2</sup> Para muestra un botón: Esperanza Aguirre, la presidenta del Gobierno de la Comunidad de Madrid, no ha tenido mayor empacho en aprobar una subvención a la compra de coches, calculada como un porcentaje fijo sobre el impuesto de matriculación, pero contesta de manera airada contra quienes le han reclamado acordar un programa de ayudas a la población desempleada. La prensa del 16/04/2009 se hacía eco de unas declaraciones suyas en las que con el desparpajo que la caracteriza decía: "Yo no llevo aquí los millones en el bolsillo para dárselos a los parados de larga duración".

cia, que acota esta a las arquitecturas parlamentarias y representativas, defendemos una concepción republicana, basada en la idea de que la democracia es la reunión –a veces real, a veces figurada– de los ciudadanos y ciudadanas para debatir y tomar decisiones sobre la marcha de los grandes asuntos y para, en su caso, nombrar o revocar a las personas que, en calidad de servidores públicos, desempeñarán las funciones de administración y gestión. El avance sobre este vector ha de promover la *experimentación democrática* y la *demodiversidad*: la proliferación de fórmulas que permitan y animen a la gente a saltar del momento *economicista-egoísta* al momento *ético-político*. Esas fórmulas van desde la participación en la asociación del barrio hasta la implicación en un proyecto de elaboración colectiva de los presupuestos municipales, pasando por la autogestión de un centro cultural o de una instalación deportiva.

## Productor de la ciudad

En las páginas precedentes nos hemos extendido en el enunciado de la agenda del movimiento vecinal. Nos resta abordar una última cuestión, la relativa a los resultados. ¿Cuáles son las respuestas de la Administración? En un artículo como el presente, sería demasiado prolijo contestar en detalle y punto por punto. Permítasenos bosquejar una respuesta a vista de pájaro, que nos sirva para establecer una conclusión final.

El movimiento vecinal opera sobre la lógica de la *presión-negociación* y lo hace tomando como referente el proceso político, esto es, las instancias en que se toman las decisiones en los tres niveles del Estado (municipal, regional y central). Por Estado entendemos una correlación o un campo dinámico de fuerzas sujeto a la constricción constitutiva de la creación y recreación incesante del dominio de las relaciones de producción capitalistas, siendo sus funciones principales, en consecuencia, la protección y generación de las condiciones de la acumulación y la promoción de la lealtad de la gente. El Estado es una *síntesis política sui generis* hecha de infinidad de presiones de grupo y de transacciones de intereses y expectativas.

En ese juego participa el movimiento vecinal, de igual modo que lo hace cualquier otro movimiento social progresista. De tal modo, es verdad que las movilizaciones tienen consecuencias en forma de victorias totales o parciales y de derrotas. Desencadenan respuestas políticas que, unas veces, admiten las alternativas de la fuerza social desplegada por los vecinos y vecinas y, otras veces, las niegan o las refractan o, incluso, las utilizan para generar respuestas todavía más atentatorias que el problema inicialmente planteado.

En efecto, vemos, por ejemplo, cómo la estrategia de la rehabilitación integral se ha venido abriendo camino hasta ser aceptada hoy como un capítulo de los planes de vivienda,

aunque de forma cicatera. Ese carácter se aprecia en la limitación de la cuantía de los fondos públicos destinados a financiarla o en la timidez con que las administraciones aplican las facultades de que disponen para obligar a los propietarios a conservar y rehabilitar los inmuebles. La sobriedad en esta materia se nota especialmente en las restricciones del concepto de integral negando que la rehabilitación lo es tanto de los edificios como del espacio público de los barrios y del tejido social y económico. Es cierto que los ayuntamientos han llevado a cabo un esfuerzo significativo en materia de satisfacer las demandas ciudadanas de más y mejores equipamientos, si bien todavía hoy subsisten situaciones francamente subestándar. El capítulo del transporte colectivo ha sido mimado por las políticas públicas, mas sigue dando lugar a numerosas quejas (déficit puntuales, carestía, calidad del servicio) y, sobre todo, los avances en este campo se ven, por así decirlo, *atrapados a la mitad* en el mal crónico de la movilidad congestiva.

En la cuestión de los precios de las viviendas, las administraciones públicas apenas se han hecho notar en los últimos años. Antes bien, han operado como un agente de recalentamiento del mercado, tanto más cuanto la actividad inmobiliaria es una de las fuentes principales de ingresos de los ayuntamientos. En el objetivo de reducir el número de viviendas vacías la acción pública brilla por su ausencia y la política de impulso de la tenencia en alquiler se ve desautorizada por la política fiscal. Tampoco las administraciones abanderan la práctica de un urbanismo sostenible, sino que han favorecido un crecimiento exponencial del suelo urbano y urbanizable. Mientras se acumulan las sospechas contra los riesgos derivados de las antenas de la telefonía móvil, se continúa concediendo licencias sin una regulación limitativa. El principio de precaución permanece secuestrado.

Observamos, por otra parte, cómo las políticas públicas abren o reabren nuevos campos de malestar vecinal. A este respecto sobresale el ejemplo de la gestión de la sanidad, la enseñanza y otros servicios. La *defensa de lo público*, frente a la degradación de la calidad de la asistencia y al traspaso a la iniciativa privada de la gestión e incluso de la propiedad de las instalaciones, se ha disparado como uno de los focos generadores de más conflictividad. Asimismo, la defensa de las conquistas sociales gana terreno en las movilizaciones ante el avance de las políticas regresivas.

La suma de todo ello, de las victorias y las derrotas, perfila al movimiento vecinal como una causa eficiente o un agente productor de la ciudad, del tejido social y del Estado de bienestar.



---

**Una valoración de la estrategia antiterrorista de Pakistán** 97  
*Muhammad Raza*

---

**El poder del lado oscuro de la fuerza. Presiones, falacias e intereses atómico-nucleares** 117  
*Eduard Rodríguez Farré y Salvador López Arnal*

---



# Una valoración de la estrategia antiterrorista de Pakistán

Traducción de Olga Abasolo

*Desde que tuvo lugar la expulsión de los talibanes de Afganistán, se ha pretendido equiparar el creciente respaldo que obtienen en las pobladas zonas pastún afgano-pakistaníes con una expresión del sentimiento nacionalista pastún contrario a la intervención extranjera en Afganistán. Si bien esta opinión puede encerrar una parte de verdad, lo cierto es que se trata más bien de una estratagema para encubrir determinados objetivos estratégicos de ambiciosos intereses creados en la región, fruto del fracaso de las iniciativas de la comunidad internacional en la región. Tras la derrota de los talibanes en Afganistán en 2001, estos, y sus aliados yihadistas, han tomado las Áreas Tribales bajo Administración Federal (FATA), para atacar desde ellas a las tropas norteamericanas de la OTAN tanto en Afganistán como en Pakistán.*

Las FATA de Pakistán –que constituyen un vacío administrativo y legal– se han convertido en un escenario en el que se perpetran importantes violaciones de los derechos humanos;<sup>1</sup> además de constituirse en santuario del terrorismo internacional. Geográficamente, la zona está situada entre Afganistán y Pakistán; tiene una extensión aproximada de 27.220 km<sup>2</sup>, y alberga a una población de más de tres millones de habitantes pashtoparlantes.<sup>2</sup> Se trata de una zona extremadamente deprimida, a juzgar por todos los indicadores sociales, que la sitúan muy por debajo de la media nacional de Pakistán.

Muhammad Raza es director de Baacha Khan Trust Educational Foundation (Peshawar, Pakistán)

Los británicos crearon esta zona tribal como parachoque entre Afganistán y la India unificada. El Reglamento sobre Delitos Fronterizos (FCR, por sus siglas en inglés), de 1901, sigue en vigor en las zonas tribales, y constituye el baluarte de la maquinaria opresora del Gobierno. Bajo esta ley, la persona o tribu, según sea el caso, a quien se acuse de infringir la ley, o con el objeto

<sup>1</sup> *Human Rights Abuses in the Search for Al Qaeda and Taliban*, Asia y el Pacífico, Pakistán, Amnistía Internacional, EEUU.

<sup>2</sup> *Demographic Indicators, 1998 Census*, Ministry of Economic Affairs and Statistics, Government of Pakistan [http://www.statpak.gov.pk/depts/pco/statistics/demographic\\_indicators98/demographic\\_indicators.html](http://www.statpak.gov.pk/depts/pco/statistics/demographic_indicators98/demographic_indicators.html) (última consulta, junio de 2009)

de garantizar su buena conducta, deberá pagar una fianza (véanse apartados 40, 41), en caso de no cumplirse el pago, el acusado o la tribu serán sometidos a penas de tres años de encarcelamiento (véanse apartados 43, 44), sin que tengan derecho a recurrir ante un tribunal ni civil ni penal (véase apartado 48). La duración del periodo de encarcelamiento podrá prolongarse si el magistrado (agente político) así lo estima (véase apartado 45). El agente político cumple su servicio en nombre del Gobierno central de Pakistán en lo relativo a las tribus fronterizas. No obstante, de acuerdo al FCR, dicho agente –funcionario del Estado– actúa asimismo como fiscal, investigador y juez de varios delitos simultáneamente. Él es quien designa y nombra al consejo tribal, conocido como *jirga* (véase apartado 8), para indagar en los conflictos. Sin embargo, las pruebas halladas por dicho consejo no son vinculantes y el agente político puede o no coincidir con su opinión; la decisión del agente político no podrá cuestionarse ante ningún tribunal civil o penal (véanse los apartados 10, 60). Ni el Tribunal Superior ni el Parlamento de Pakistán tienen jurisdicción en las zonas tribales. Según los apartados 20, 21 del mencionado reglamento se permite el encarcelamiento de la totalidad de los miembros de una tribu *hostil o poco amistosa*, así como la confiscación de sus propiedades y el derribo de sus hogares (véanse los apartados 33, 34). Se pueden imponer multas a pagar por la totalidad de la tribu a la que pertenezca el acusado (véase la sección 22) y pueden confiscarse los emolumentos públicos de personas o de una tribu en particular culpable o cómplice de crímenes. A pesar de estos poderes arbitrarios, el Gobierno pakistaní no ha sido capaz de erradicar a los talibanes ni a sus huéspedes árabes, uzbekos, chechenos y punjabíes. Las autoridades federales pakistaníes aún están atrapadas en la mentalidad de la era de la guerra fría, de acuerdo a la cual las FATA constituyen un trampolín estratégico para la política con Afganistán. El aislamiento de las FATA del resto del territorio pakistaní, y la privación de derechos de una población de más de tres millones de habitantes, es la “política afgana” de Pakistán.

## Las FATA y la política afgana de Pakistán

La escalada de la actividad terrorista en las FATA constituye un hecho enormemente preocupante. El progresivo empeoramiento de la seguridad en Waziristán, y por tanto también en otras zonas, es el efecto secundario inmediato de la política dual del Gobierno pakistaní hacia Afganistán. Este, por un lado, afirma ser aliado de EEUU y de otros países en la guerra contra el terrorismo, y por otro, ha permitido que algunos líderes talibanes actúen desde sus bases en Pakistán en el este y el sur de Afganistán.

Entre algunos grupos de la clase dirigente de Pakistán circula la opinión de que las tropas de EEUU se retirarán de la región, lo que provocará la ruptura de Afganistán. Ante tal eventualidad, esperan controlar el sur y el este de Afganistán a través de los talibanes, sin advertir el hecho de que como resultado de ese proceso también podría producirse la desin-

tegración de Pakistán. Pakistán pretende, asimismo, mantener a los talibanes como medida de presión contra Afganistán para forzar que la disputa en torno a la denominada Durand Line se resuelva bajo sus términos.

En las FATA, el sistema tradicional de gobierno indirecto heredado del periodo colonial se ha desmoronado. Bajo dicho sistema el orden judicial del Estado se estableció mediante el control social ejercido por la pequeña nobleza tribal (representada por los *maliks* o jefes) y por las “costumbres tribales”. Este control social se ha roto dado que, por un lado, Al Qaeda asesina y aterroriza a los líderes tribales que se niegan a colaborar con ellos y, por otro, el control militar de la Administración civil ha minado notablemente la autoridad del agente político (tradicionalmente el poderoso jefe administrativo de la agencia política) que es quien trata con los jefes tribales. En consecuencia, el Estado se encuentra en situación de dependencia de otras instancias a la hora de aplicar las órdenes judiciales del Gobierno, con la complicación añadida de que *el aumento de los daños colaterales conduce a una mayor alienación y hostilidad entre la población tribal, hecho que explotan los terroristas.*

---

El progresivo empeoramiento de la seguridad es el efecto secundario inmediato de la política dual del Gobierno pakistaní hacia Afganistán

---

## Las FATA, fuente ilegal de riqueza

Merece la pena mencionar que además del enfoque geoestratégico de Islamabad con respecto a mantener el aislamiento de las FATA, existen grandes intereses creados para no permitir reformas sustanciales en las mismas. El atractivo financiero constituye la base de las intrigas y corruptelas de la Administración de las FATA. La ausencia de un sistema fiscal transparente y responsable actúa como pantalla de humo para la recaudación de impuestos ilegales en nombre de algunos fondos asistenciales por parte de las autoridades políticas de diferentes organismos como la Bajaur Welfare Fund, Momand Welfare Fund, Agency Development Welfare Fund (Khyber) y la South Waziristan Social Welfare Fund. Estos fondos jamás están sujetos a auditoría y sólo el agente político tiene autoridad sobre su utilización.

Existen cadenas y barreras que delimitan las carreteras de diversas localidades en cada provincia para recaudar los denominados “impuestos”; evitar el “contrabando” y controlar a

los “elementos antisociales”. El comercio a través de las fronteras, al que oficialmente se conoce como contrabando, es la principal actividad económica de subsistencia de la mayoría de la población de FATA. La oficina central de cada agencia actúa como lugar de tránsito para los bienes que supuestamente van dirigidos a Afganistán y que en su lugar van directamente a los mercados pakistaníes después de pasar por algún papeleo en la frontera pakistaní-afgana. Además, las autoridades políticas otorgan permisos para la exportación de alimentos tales como vacas lecheras, aves de corral y trigo. Se calcula que los “impuestos” no contabilizados y gravados sobre estas mercancías en diversas rutas de paso en las FATA ascienden a cientos de millones de dólares al año. Pero, incluso el Central Board of Revenue de Pakistán no reconoce la existencia de tamaña pérdida para el erario público. Por razones obvias, se guarda un discreto silencio en cada una de las dependencias del Gobierno responsables de estos descuidos.

---

**Las FATA están en situación de extrema precariedad.  
Según las estadísticas oficiales, el 60% de la población está  
por debajo del umbral de pobreza**

---

La “*teega Fund*” es otra fuente de financiación ilegal a disposición de la Administración de las provincias; se compone de multas colectivas impuestas sobre las tribus por no colaborar con la maquinaria del Gobierno, en forma de deducciones salariales realizadas por los *khasadar* (una fuerza de seguridad compuesta por miembros de las familias influyentes locales) bajo el pretexto del incumplimiento del deber. La administración de este fondo no está sujeta a auditoría alguna, ni a ninguna norma o regulación. El cuerpo de los *khasadar* ha degenerado hasta tal punto que los puestos están descaradamente a la venta e incluso sus salarios van a parar directamente a los bolsillos de mandos superiores de la Levies Force y de la policía política. Los *khasadar* están más que satisfechos de recibir un subsidio de pensiones a cambio de no prestar servicio regular al cuerpo.

El componente más inquietante de las fuentes de ingresos ilegales en las FATA es el sistema de contratación de las obras públicas. Los contratistas no tienen cualificación previa y las ofertas no se sacan a concurso público. Las autoridades políticas “proponen” a los contratistas para la ejecución de las obras. Los agentes políticos tienen la última palabra, desde la elección del lugar en el que se ejecutarán las obras hasta las condiciones de los acuerdos contractuales y el desembolso de los fondos de las ayudas al desarrollo. Entre los beneficiarios de las mismas se halla un influyente *malik* (anciano de la tribu); funcionarios de los departamentos del Gobierno; y la administración política y los propios contratistas. No existen estadísticas fiables, pero los fondos federales y las ayudas de los donantes supuestamente dirigidos a los proyectos contra el narcotráfico

han producido resultados nada satisfactorios en términos del impacto en el desarrollo en proporción con las cantidades asignadas. Además de las autoridades políticas existen otros departamentos del Gobierno que también se benefician de la gallina de los huevos de oro de FATA.

FATA está en situación de extrema precariedad. Según las estadísticas oficiales, el 60% de la población está por debajo del umbral de pobreza. La agricultura es exigua y no puede constituir una forma de subsistencia para una población en constante crecimiento. El conservadurismo y el analfabetismo son males endémicos.

Los habitantes de FATA están atrapados entre las tensiones locales, regionales e internacionales. Los enfrentamientos esporádicos entre los organismos de la seguridad del Estado y los terroristas se deben a que estos últimos reclaman indulgencia por parte del Gobierno pero no están dispuestos a aceptar el control al que las fuerzas de seguridad quieren someterles. Al margen de esto, se toleran mutuamente.

## La talibanización galopante en la NWFP

La violencia terrorista avanza irremisiblemente a lo largo de los “distritos asentados” de la Frontera de la Provincia Noroeste (NWFP, por sus siglas en inglés) –contigua a las FATA– e incluso se extiende hacia las grandes ciudades como Lahore e Islamabad/Rawalpindi. Millones de personas han resultado desplazadas desde Waziristán, Swat, Dir, Bajaur, Momand y Malakand hacia las llanuras de Peshawar en busca de refugio en su huida de la violencia. Los “talibanes locales” actúan en el sur, y el Tehrik-e-Nifaz-e- Shariat-e-Mohammadi (TSNM o movimiento por la restauración de Sharia of Mohammad) ha tomado la División de Malakand en el norte de la provincia. El gobierno provincial de NWFP (Pukhtunkhwa) firmó en 2009 dos acuerdos de paz con los talibanes en Swat. Según el gobierno provincial, surgió la necesidad de establecer acuerdos de paz a causa del absoluto alejamiento de las políticas del Gobierno con respecto al pueblo a la ahora de abordar la cuestión de la militancia radical a lo largo de los últimos años. El Gobierno, o bien se mostraba absolutamente pasivo ante la progresiva emergencia del radicalismo, o recurría repentinamente al bombardeo aéreo y al empleo de la artillería pesada contra comunidades enteras. Los consiguientes daños colaterales invariablemente conducirían a la expansión de la base política para la militancia radical. Este proceso se prolongó durante más de cinco años a partir de 2003 y condujo a una peligrosa polarización de la sociedad. Los terroristas más extremistas sacaron partido de esta situación ya que con ello aumentó el número de militantes y el apoyo político entre la población local. Además, los radicales, a pesar de su brutalidad criminal eran ante los ojos de algunos pobres desamparados oprimidos por el Gobierno militar a instancias de EEUU.

Fue en este contexto en el que en 2008, el Gobierno de coalición liderado por el Partido Nacional Awami (ANP) de la provincia decidió que recurrir al poder coercitivo del Estado sería la última opción. El gobierno provincial decidió también llevar a cabo negociaciones políticas como mecanismo para derrotar o cuanto menos neutralizar a los disidentes que eran carne de cañón de los terroristas. Los líderes de ANP consideran que la única vía para derrotar a los terroristas es privarles de sus bases políticas, que han aumentado debido a unas erróneas políticas en el pasado.

El primer acuerdo de paz se firmó entre Dir y TNSM el 21 de abril de 2008.<sup>3</sup> Al poco tiempo de celebrarse las elecciones un *jirga* de la zona de Maidan del distrito Dir se acercó al entonces ministro jefe de honor para emprender las negociaciones de paz. Los contactos iniciales se establecieron y se pidió al *jirga* que esperara hasta que se celebrara el nombramiento formal del nuevo Gobierno. Tras la iniciativa del nuevo gobierno provincial, se emprendieron las negociaciones con el grupo de Dir y finalmente se firmó un acuerdo. Los habitantes de Dir y los seguidores de TNSM se comprometieron a renunciar a la violencia tanto dentro como fuera de las fronteras del país. Condenaron los atentados suicidas catalogándolos de inhumanos y contrarios al islam. Condenaron, asimismo, los atentados contra las fuerzas de seguridad, la propiedad del Gobierno, la propiedad privada y a personas que profesen otras religiones. Expresaron su compromiso de actuar dentro de los márgenes jurídicos del Estado y acatar las normas del Gobierno. A cambio, el Gobierno liberó a Sufi Mohammad, el líder de TNSM que superaba los setenta años. Tras el acuerdo, Sufi Mohammad acató los contenidos del acuerdo.

El gobierno provincial firmó otro acuerdo de paz con el grupo liderado por Fazalullah en Swat. El mencionado grupo contactó con el Gobierno para emprender conversaciones de paz a través de los miembros electos de la Asamblea Provincial de Swat del Partido Nacional Awami (ANP). Tras la celebración de dos sesiones ambas partes firmaron un acuerdo el 21 de mayo de 2008. De nuevo, el grupo Fazalullah renunció al empleo de cualquier tipo de violencia y en particular a los atentados suicidas. Se comprometieron a no atacar a las fuerzas de seguridad, las dependencias del Gobierno ni la propiedad privada. Aceptaron cerrar los campos de entrenamiento de terroristas y poner bajo control legal las emisoras de radio de la frecuencia modulada. Acordaron también que participaran los representantes del Gobierno en la dirección del seminario religioso que pasaría a ser una universidad islámica regida por un sistema educativo moderno.

Los medios de comunicación y otras instancias han malinterpretado la referencia a la imposición de la sharía en la División de Malakand. De hecho, los representantes del grupo

---

<sup>3</sup> Entrevista personal, realizada en marzo de 2009, al señor Afrasiab Khattak, presidente provincial del Partido Nacional Awami en el Gobierno y el "enviado en misión de paz" del Gobierno, responsable de las negociaciones entre los militantes de Swat.

Fazalullah insistieron categóricamente durante las negociaciones en que no exigían una nueva legislación y sus demandas a favor de la sharía fueron confirmadas a la administración de justicia en la División de Malakand. Constituían la aplicación plena acuerdo Nizam-e-Adl de 1999.

Dicho acuerdo tuvo un impacto positivo en la situación de la seguridad general en Swat durante algún tiempo. Pero ha fracasado y se están llevando a cabo operaciones militares en Swat, Dir, Shangla y Buner. El gobierno provincial pensó que si el grupo de Fazalullah decidiera, por alguna razón, violar los términos del acuerdo no estarían emprendiendo una guerra santa contra “las fuerzas antiislámicas”, sino que estarían alentando un motín contra un Gobierno elegido en las urnas que les había dado la oportunidad de acogerse a la paz. En segundo lugar, la campaña del Gobierno contra el radicalismo y el terrorismo obtendría una legitimidad renovada. Sería más fácil que el pueblo asumiera mejor los objetivos de la política gubernamental contra el radicalismo.

El acuerdo de paz en Swat es distinto a los que se firmaron en las FATA en el sentido de que el proceso de negociación y firma ha sido transparente y abierto a los medios de comunicación y al escrutinio público. Los acuerdos provinciales se han abstenido además de liberar a los prisioneros encarcelados por presunta actividad terrorista y, no por ello menos importante, han renunciado al empleo de la violencia dentro y fuera de las fronteras del país, excluyendo la posibilidad de que se produjeran enfrentamientos a un lado y otro de la frontera desde los distritos.

Como ya mencioné anteriormente, la gestión del conflicto con los talibanes y sus colaboradores yihadistas extranjeros por parte del ejército ha sido bastante improductiva para el Estado y la sociedad pakistaníes. Hasta ahora el ejército ha defendido que la acción militar no puede erradicar el radicalismo; por lo tanto, en último término sólo cabe resolver el conflicto mediante las negociaciones pacíficas. En coherencia con este argumento, el ejército se ha implicado en negociaciones de paz nada fructíferas con los talibanes en Waziristán y en Swat. “Pakistán firmó acuerdos de paz controvertidos con militantes de las zonas tribales semiautónomas del sur de Waziristán en abril de 2004 y en el norte de Waziristán en septiembre de 2006.”<sup>4</sup> Todos estos acuerdos de paz estaban condenados al fracaso porque obvian a una parte esencial en el conflicto. Hasta la fecha, todos aluden a la paz entre el ejército pakistaní y los talibanes. Los talibanes anunciaron públicamente, inmediatamente después de establecido el acuerdo, que continuarían su lucha contra EEUU y sus aliados en Afganistán. Obviamente, las fuerzas de Afganistán y EEUU/ISAF/OTAN no podían tolerar la infiltración por parte de Pakistán y debían presionar a este país para que actuara contra los talibanes.

---

<sup>4</sup> *Pakistan deals 'aiding Taliban'*, disponible en [http://news.bbc.co.uk/2/hi/south\\_asia/6169355.stm](http://news.bbc.co.uk/2/hi/south_asia/6169355.stm), última consulta el 8 de junio de 2009.

Dada la percepción de la opinión pública en las zonas con población pastún de que el ejército y los talibanes son “camaradas”, surge el interrogante en torno a por qué los talibanes han estado atentando contra las instalaciones y el personal del ejército pakistaníes, que en la actualidad se hallan en ciudades grandes como Lahore y Rawalpindi. No conviene olvidar que entre las filas de los talibanes se han infiltrado facciones yihadistas extranjeras muy duras, dirigidas por árabes incluyendo uzbekos, chechenios y tajiks cuya influencia sobre los talibanes no puede ignorarse. Por lo tanto, cada vez que es asesinado un líder de Al Qaeda de segundo rango o se lanza una ofensiva militar, tiene lugar un ataque sobre las instalaciones o el personal pakistaní de seguridad. En la mayor parte de los casos, las bajas pertenecen al cuerpo de policía porque son los objetivos más vulnerables frente a los del ejército.

A la luz de los hechos parece obvio que los talibanes o bien se han hecho con el control o han extendido su influencia, excluyendo determinados centros urbanos como Peshawar y Quetta, en la totalidad del cinturón pastún en Pakistán (en las FATA, NWFP y el norte de Balochistán). ¿Puede asociarse este cambio con el repentino aumento de los efectivos de EEUU en Afganistán? Para muchos observadores del conflicto afgano-pakistaní la liquidación de las FATA, NWFP y algunas partes de Balochistán a los talibanes constituye un intento por elevar un muro de fundamentalismo religioso en la frontera con Afganistán para desbaratar cualquier inclusión planificada por las tropas EEUU/OTAN en Pakistán. El rumor según el cual se afirma que el territorio pakistaní caerá en manos de los talibanes se amplifica para garantizar la recepción de mayores ayudas para Pakistán. Muchos de los representantes de los medios extranjeros han caído presa de esta propaganda y sus reportajes refuerzan los temores creados por las fuerzas de seguridad pakistaníes.

Mientras se suceden estas dinámicas de rivalidad de poder en la región, aumenta la miseria del pueblo. Ha habido cerca de dos millones de desplazados desde Swat, Dir y Malakand durante los dos meses anteriores, a la vista de las recientes operaciones militares en Swat que se emprendieron tras el fracaso del acuerdo de paz negociado por Maulana Sufi Muhammad, el jefe de TNSM. Naciones Unidas lo ha descrito como el desplazamiento más numeroso en las últimas dos décadas. “El éxodo humano emprendido desde el valle de Swat, en el norte de Pakistán, destrozado por la guerra se está convirtiendo en la crisis de desplazados más aguda en el ámbito mundial desde el genocidio de Ruanda en 1994, advirtió la agencia de atención al refugiado de UN.”<sup>5</sup> El número estimado de personas desplazadas en el interior del país desde las zonas tribales, incluyendo la división de Malakan –compuesta por seis distritos administrativos en las impresionantes faldas del Himalaya– podría fácilmente superar los dos millones hasta la fecha.

---

<sup>5</sup> Declan Walsh, guardian.co.uk, lunes 18 de mayo de 2009 20.18 BST disponible en <http://www.guardian.co.uk/world/2009/may/18/swat-valley-pakistan-refugee-crisis>, última consulta, 8 de junio de 2009.

“La crisis más aguda de desplazados” de Malakand constituye un caso especialmente útil para comprender el fenómeno de la migración pastún. Los habitantes de Swat y de los valles contiguos son conocidos por su alto índice de alfabetización y por su actitud pacífica, mientras duró su sometimiento a un gobierno despótico benigno desde 1849. ¿Cómo es posible que la ideología extremista de los talibanes y sus aliados extranjeros pudiera introducirse entre estas personas amantes de la paz? Se ha fomentado una economía criminal encubierta por un mercado de vehículos libres de impuestos y por la mafia maderera (implicada en la despiadada tala de los bosques de Swat), utilizada para obtener apoyo para el TNSM de Sufi Muhammad y su versión más extremista, el TTP (tehrík-e-taliban-e-Pakistan) de Swat bajo la influencia de *maulvi* Fazlullah.

Algunos defienden que el ejército pakistaní se ha convertido en “en el la pieza principal del actual negocio inmobiliario en auge del país, unido al legado colonial de recompensar a determinados miembros del ejército con tierras de cultivo.”<sup>6</sup> ¿Podrían considerarse las prolongadas y poco entusiastas operaciones militares contra los talibanes en Swat y el consiguiente desplazamiento de más de un millón de personas como excusas para establecer guarniciones militares y emprender un verdadero negocio inmobiliario en una de las zonas más atractivas de Pakistán? Además de estos motivos, ¿existe realmente una agenda militar que requiera la radicalización de la población mediante acciones militares poco entusiastas contra los talibanes? Existe una creciente preocupación entre muchos pastunes respecto a que pudiera estar teniendo lugar una campaña sistemática con el fin de desplazar a estas gentes pacíficas, controlar sus recursos naturales y apoderarse de zonas estratégicas con importantes fines militares en la región y más allá de ella. De hecho, algunos consideran que todas estas medidas constituyen un “genocidio” contra la población pastún.<sup>7</sup>

## Conclusiones y recomendaciones

Mientras Pakistán no reúna la voluntad política de cambiar su política hacia Afganistán y reine sobre sus organismos de seguridad, no será posible superar al monstruo del terrorismo en Pakistán y en el conjunto de la región. El primer paso que debería dar inmediatamente el Gobierno de Pakistán sería debatir su política afgana en el Parlamento y aceptar la independencia y soberanía de Afganistán, en lugar de considerarlo como su quinta provincia.

Las FATA requieren una buena gestión. Las operaciones militares quirúrgicas contra Al Qaeda, basadas en la sensatez, deberían ir acompañadas de iniciativas políticas orientadas

---

<sup>6</sup> Imtiaz Gul, “The Business of the Pakistan Army”, <http://www2.dw-world.de/southasia/1.192877.1.html>

<sup>7</sup> Rustam Shah Mohmand, “Are the Pakhtuns undersiege?” *The News*, 30 de mayo de 2009, disponible en [http://www.the-news.com.pk/daily\\_detail.asp?id=180348](http://www.the-news.com.pk/daily_detail.asp?id=180348), última consulta, 8 de junio de 2009.

a conseguir el apoyo de sus habitantes. Ello sería posible mediante la aplicación de reformas políticas y administrativas, así como de planes para el desarrollo económico.

Hay una total falta de confianza entre la administración política y la opinión pública. Incluso se ha perdido la confianza mutua entre los *maliks* leales y la Administración. Dado que las FATA atraen en la atención del Gobierno federal y de los principales donantes, es extremadamente importante construir un nuevo sistema de gobierno orientado fundamentalmente al servicio público.

El fracaso por parte del Gobierno pakistaní a la hora de introducir las prometidas reformas políticas, jurídicas y administrativas agrava aún más la situación en las FATA. Los partidos políticos son ilegales. Los elementos terroristas llenan el vacío social y político producido por el resquebrajamiento del sistema. Es extremadamente urgente que el Gobierno pakistaní permita a los habitantes de las zonas tribales elaborar sus propios marcos jurídicos en la asamblea provincial de NWFP y el Parlamento. Es prioritaria la incorporación en las FATA de un sistema de gobierno local representativo.

Los pastún de Pakistán han dado cobijo a más de tres millones de refugiados afganos en sus territorios durante más de treinta años. Su economía lleva demasiado tiempo estrangulada, y sus recursos naturales se han mermado debido a esta enorme afluencia de inmigrantes. En lugar de recompensarles por esta inigualable hospitalidad, sin precedentes históricos, se les castiga y expulsa de sus hogares en nombre de la lucha contra los talibanes. Es bien sabido que el ejército pakistaní tiene capacidad suficiente para detener a los líderes talibanes en cuestión no de meses sino de días, siempre y cuando deje de considerar a los talibanes como "activos estratégicos". Ya va siendo hora de que la comunidad internacional advierta la dualidad implícita en la gestión del conflicto con los talibanes para el mantenimiento de la seguridad en Pakistán; el requisito para su consecución es que el Gobierno pakistaní ponga fin al drama talibán en sus tierras, ya que lleva manteniéndose demasiado tiempo a expensas de las miserables condiciones en las que vive la gente corriente y constituye una amenaza al sistema de seguridad internacional.

# El poder del lado oscuro de la fuerza. Presiones, falacias e intereses atómico-nucleares

*Este artículo expone el marco –político, económico, militar, de seguridad, de (des)información a la ciudadanía– en el que se suele mover y proyectar la industria nuclear. En oposición a argumentos publicitarios, pletóricos de defensas interesadas, los partidarios de lo nuclear deberían admitir que esta energía sigue siendo cara, peligrosa e innecesaria. En contraposición, las energías preferidas por los ciudadanos europeos son la solar y la eólica. En el texto se repasan algunos ejes centrales, destacando vértices poco señalados, que siguen fundamentando la apuesta por un sendero energético y civilizatorio que niegue lo nuclear como sal de una tierra habitable y aorable.*

*Para Gladys del Estal, in memoriam*

Quienes hablan, hoy, de seguir construyendo reactores nucleares no han comprendido nada de la tragedia de Chernóbil. Y Chernóbil era, quizá, la última advertencia de la que podíamos aprender, si es que ha de existir en el futuro una humanidad libre sobre una Tierra habitable.

Mi convicción personal es que la única energía nuclear limpia y segura, que hemos de reivindicar sin tregua, es la de las reacciones de fusión que tienen lugar en el interior del sol y nos llegan luego en forma de bendita luz solar que caldea la atmósfera, mueve los vientos y nutre la vida.

Jorge Riechmann (2007)

Es curioso que en España haya esa discusión, cuando en los foros que se debate la economía verde España aparece como un país puntero en el mundo en tecnología eólica con el que Estados Unidos pretende competir y se considera lejos del nivel español. Antes de invertir en nuevas centrales nucleares hay campos donde se puede actuar de inmediato para ahorrar energía y con escaso coste económico como en la eficiencia energética de edificios, apostando por el transporte público, como ya hace España, o mejorando la red eléctrica. Son actuaciones poco costosas que solucionarían el problema como una central nuclear nueva. Pero las centrales nucleares no resuelven las necesidades energéticas, tienen una vida limitada y no son seguras. Si se va a gastar tanto dinero, sería mejor apostar por soluciones permanentes e invertir en energías renovables.

Robert Pollin (2009)

Eduard Rodríguez Farré es médico especializado en toxicología, farmacología, radiobiología y neurobiología y subdirector del Instituto de Investigaciones Biomédicas August Pi i Sunyer CSIC (Barcelona)

Salvador López Arnal es profesor de la UNED y del Instituto Puig Castellar de Santa Coloma de Gramanet (Barcelona)

## Verano de 2007: secretos y mentiras

Finales de julio de 2007. Un terremoto de intensidad 6,8 golpea la provincia de Niigata, en la isla de Honsu, a 200 km de Tokio y pone fuera de funcionamiento Kashiwazaki-Kariwa, una gigantesca planta nuclear, una de las más grandes del mundo. Nueve personas fallecen y un millar resultan heridas a causa del terremoto. Se destruyen o dañan unas 800 casas; vías y puentes quedan impracticables; se corta el suministro de agua, gas y electricidad; se averían instalaciones industriales de la zona.

El accidente generó preocupación sobre la seguridad de “lo nuclear”. La planta, propiedad de la TEPCO (Tokyo Electric Power Company), posiblemente esté situada encima de la línea de una falla sísmica. Los informes elaborados en aquellos momentos hablaban de fugas radiactivas, de conductos obsoletos, de tuberías quemadas, aparte de los incendios. Varios centenares de barriles de residuos radiactivos se vinieron abajo. Marina Forti,<sup>1</sup> una informadísima periodista especializada en problemas ecológicos y mediambientales, hablaba de más de 1.000 litros de agua radioactiva vertidos al mar,<sup>2</sup> y de fugas de isótopos radiactivos en la zona. Los mismos responsables de la central, después de dudas y vacilaciones, lo admitieron finalmente: el terremoto provocó un desastre. Lo sucedido no fue una “pequeña fuga” radiactiva, sin consecuencias para el medio ambiente. Tardaremos en saber todo lo sucedido y cuáles han sido sus consecuencias, apuntó Forti. Seguimos en esa situación.

Una agencia japonesa divulgó que un centenar de barriles de escoria de baja radiactividad resultaron afectados por el terremoto; otros, sin precisar el número, se desprecintaron. Un portavoz empresarial admitió finalmente que “sólo” la mitad de los 22.000 barriles almacenados cerca de la central –es decir, ¡11.000 barriles!– estuvieron bajo control los días siguientes al accidente y también aceptó que se habían producido emisiones a la atmósfera de “pequeñas cantidades” de sustancias radioactivas como cobalto 60, yodo y cromo 51. Unas doce mil personas tuvieron que ser evacuadas de Kashiwazaki, una ciudad de unos 95.000 habitantes cercana a la central.

El portavoz de TEPCO tuvo que aceptar que los reactores de la central nuclear fueron diseñados para resistir terremotos, pero sólo –insistió– *hasta determinada intensidad*, inferior a la magnitud del seísmo registrada aquel lunes de julio de 2007. Se desplomó con ello uno de los últimos mitos sobre la seguridad de la industria nuclear: la creencia científicista de que es posible construir plantas capaces de resistir todo tipo de terremotos.

---

<sup>1</sup> M. Forti, que colabora regularmente en el diario italiano *Il Manifesto*, escribió un excelente artículo que tituló: “Japón: el desastre en la central nuclear más grande del mundo acaba con uno de los últimos mitos de la industria nuclear” <http://www.sinpermiso.info/textos/index.php?id=1332>. Traducción de Leonor Març.

<sup>2</sup> Cantidad muy alejada del litro y medio de agua radioactiva del que se habló un día después del accidente.

El ahora ex primer ministro japonés, el conservador Shinzo Abe, declaró poco después de lo ocurrido que creía que las centrales nucleares sólo podían ser gestionadas con éxito contando con la confianza de la ciudadanía. Confianza ciega o cegada, quiso decir.

En un escrito de Eduard Rodríguez Farré publicado como nota editorial en *Mientras Tanto* en 1981<sup>3</sup> ya se hablaba de que el secreto y la tergiversación empresarial y gubernamental sobre los riesgos ambientales y sanitarios de determinadas actividades industriales habían sido puestos en evidencia de forma notoria durante un accidente nuclear en otra central japonesa, en la Tsuruga. En esta ocasión, entre el 10 de enero y el 8 de marzo de 1981, ocurrieron fugas de líquidos radiactivos, pasando unos 40.000 litros desde los depósitos de residuos de la central a las cloacas de la vecina ciudad de Tsuruga, donde entonces vivían unas cien mil personas. El accidente, entonces el más grave desde el comienzo de la nuclearización nipona, no fue conocido por los habitantes de la ciudad, ni por la ciudadanía en general, hasta el 20 de abril, unos cien días después. Más tarde se supo que la empresa propietaria de la central, la Compañía Japonesa de Energía Atómica, conocía perfectamente los hechos desde el principio y que hizo todo lo posible para ocultarlos.

Sin olvidar lo ocurrido en Tokaimura en 1999. Este accidente nuclear, a 120 kilómetros al noreste de Tokio, no lejos de Naka-machi, se considera el más grave después del de Chernóbil. Su causa fue la reacción en cadena que se produjo por la decantación de una cantidad anormalmente elevada de solución de nitrato de uranio enriquecido debido a un error humano en su manipulación. Los dos obreros de la central que participaron en el proceso fallecieron al recibir dosis letales. El Informe de los inspectores de la AIEA (Agencia Internacional de Energía Atómica)<sup>4</sup> sobre este accidente<sup>5</sup> constata que se produjo por la manipulación de uranio enriquecido hasta un 19% en U 235 en cantidades tales –16 kg en total– que superaron la masa crítica –algo más de 2 kg– iniciándose con ello una reacción de fisión. Se consigna igualmente que la planta llegaba a enriquecer uranio hasta un 50%. Una pregunta sin fácil respuesta parece imponerse: ¿para qué enriquecía Japón uranio hasta estos niveles?

Este es, sucintamente, el marco –político, económico, militar, de seguridad, de (des)información a la ciudadanía– en el que se suele mover y proyectar la industria nuclear. Veamos algunas de estas aristas con un poco más de detalle.

<sup>3</sup> “El síndrome de Tsuruga (Energía nuclear y violencia institucional)”, *Mientras Tanto*, nº 8, 1981, pp. 15-21.

<sup>4</sup> Agencia Internacional de la Energía Atómica (AIEA)/International Atomic Energy Agency (IAEA), *The Chernobyl Forum 2003-2005. Chernobyl's Legacy: Health, Environmental and Socio-Economic Impacts*, IAEA, Viena, 2006. Informe IAEA/PI/A.87Rev2/06-09181 [<http://www.iaea.org/NewsCenter/Focus/Chernobyl/index.html>]

<sup>5</sup> A consecuencia de él, se evacuó a 161 personas residentes a varios centenares de metros de la instalación y se alertó a la población, unos 300.000 habitantes en un radio de 10 km, para que permaneciese en sus casas.

## Vientos que agitan huracanes y grandes corporaciones

A principios de 2006 existían en el mundo 443 reactores nucleares en funcionamiento. Estaban localizados en 31 países y proporcionaban, aproximadamente, el 16% de la electricidad mundial. Los seis principales Estados productores –EEUU, Francia, Japón, Alemania, Rusia y Corea del Sur– generaban las tres cuartas partes de la energía total. Francia seguía siendo, sigue siendo, el país más “nuclearizado”: en torno al 80% de su electricidad tiene ese origen.<sup>6</sup> Sin embargo, Austria, Noruega, Italia,<sup>7</sup> Portugal, Irlanda y Dinamarca, por ejemplo, no utilizan centrales nucleares en la generación de la electricidad que consumen.

España poseía en 2006 diez instalaciones nucleares. Entre ellas, la central de José Cabrera en Zorita (Guadalajara), que cesó su actividad a finales de abril de ese mismo año,<sup>8</sup> y la de Vandellós I, en Tarragona, en fase de desmantelamiento. Nuestro país cuenta, además, con una fábrica de combustible nuclear en Juzbado (Salamanca) y un centro de almacenamiento de residuos radiactivos de baja y media actividad en El Cabril (Córdoba).

La situación parecía estabilizada. Sin embargo, lo nuclear ha vuelto a primer plano y aparece frecuentemente, y con intereses no ocultados, en primera página de diarios, revistas y publicaciones. Según la Agencia Internacional de la Energía Atómica (AIEA), dependencia con sede en Viena de la ONU, en ese 2006 había 23 reactores nucleares en construcción en el mundo, además de varias decenas de nuevos proyectos y propuestas. Incluso en el vigésimo aniversario de la que sigue siendo inconmensurable tragedia de Chernóbil, se señalaron desde diversas tribunas las numerosas “ventajas” de esta fuente energética. La Administración de Bush II, por boca de su comandante en jefe, apostó abiertamente por ella, presentándola como energía limpia, ecológica y alternativa a los combustibles fósiles. Seguro y taxativo, con argumentos prestados y envuelto en falsos ropajes ecologistas, el presidente *neocón* afirmó que su uso no incrementaba la emisión de gases de efecto invernadero.

La energía nuclear intenta renacer en EEUU después de que en 30 años no se hubieran concedido permisos para nuevas instalaciones.<sup>9</sup> Los poquísimos reactores que han

---

<sup>6</sup> Francia posee en la actualidad 59 centrales en funcionamiento. Son propiedad de EDF, una antigua empresa pública parcialmente privatizada y controlada actualmente en un 85% por el Estado francés.

<sup>7</sup> A principios de julio de 2009, el senado italiano aprobó, por 154 votos a favor, 1 en contra y una abstención, un proyecto de ley que permitirá que Italia pueda volver a la energía nuclear veintidós años después del cierre de sus plantas en 1987, un año después del accidente de Chernóbil. Véase, “Italia vuelve a la energía nuclear 22 años después”, *Público*, 11 de julio de 2009, p. 37.

<sup>8</sup> Sus propietarios habían solicitado prolongar su actividad más allá de su fecha inicial de cierre que había sido programado para 2009.

<sup>9</sup> El reactor más reciente de EEUU está emplazado en Watts Bar, Tennessee. Empezó a operar en 1996 y se necesitaron 6.900 millones de dólares y 23 años para finalizar su construcción.

entrado en funcionamiento durante este período fueron autorizados antes del accidente de la central de Harrisburg (Pennsylvania) en 1979. La industria nuclear norteamericana, que genera en torno al 20% de la electricidad del país, lanzó un ambicioso y enérgico plan de acción: cinco nuevos reactores funcionando en 2015, una docena en 2020 y medio centenar en 2050, unos setenta en total, lo que representaría, caso de realizarse, un incremento del 68% respecto a sus 103 reactores actuales.<sup>10</sup> John Rowe, el presidente ejecutivo de Exelon, el mayor productor de energía nuclear de EEUU, declaró abiertamente, por si las cosas no estuvieran ya claras, que siempre era gratificante tener al presidente del país de parte de uno. Los principales candidatos demócratas a la designación para la presidencia norteamericana en las elecciones de 2008 no manifestaron posiciones contrapuestas en este ámbito. Tampoco el ahora presidente Barack Obama.

A pesar del actual torrente de malos indicadores económicos, senadores republicanos como Lamar Alexander siguen pidiendo una masiva financiación gubernamental para la construcción de reactores. Alexander aspira a que EEUU construya unos cien nuevos reactores en los próximos años, aunque el sector privado no los financie o asegure. Activistas ecologistas norteamericanos han rechazado paquetes de garantías de préstamos federales para financiar la construcción de una nueva generación de centrales y siguen produciéndose fuertes batallas para impedir la prolongación de reactores viejos como Vermont Yankee e Indian Point de Nueva York. La industria nuclear, también la norteamericana, se aferra desesperadamente a todo el dinero federal que puede conseguir. Después de más de cincuenta años, esa industria, supuestamente puntera, no puede conseguir financiación privada ni seguros de responsabilidad civil, no puede ocuparse de sus peligrosos desechos y no es capaz de demostrar su capacidad de producir “productos nuevos” en un tiempo acordado o dentro de los presupuestos establecidos.

La República Popular de China, por su parte, posee tres centrales en funcionamiento pero pretende poner en marcha en la próxima década 30 nuevos reactores, con los que pretende cubrir la demanda de electricidad que está generando su acelerado, y ciertamente depredador, crecimiento económico. India parece seguir los pasos de su país vecino. Se ha calculado que las nuevas potencias asiáticas emergentes desean construir más de un centenar de reactores de aquí a 2030.

Son conocidos los pronunciamientos pro-nucleares del ex presidente británico Tony Blair, especialmente en los últimos años de su mandato. El mandatario laborista ha sido un

---

<sup>10</sup> No es la primera vez que irrumpen estos planes en la política energética estadounidense. Ralph Nader (“La industria nuclear vuelve a la carga” [www.sinpermiso.info](http://www.sinpermiso.info)) recordaba que en los años setenta, antes de que la opinión pública norteamericana dijera NO a la energía nuclear, la Comisión de Energía Atómica planeó la construcción de 1.000 (¡mil!) plantas de energía nuclear para el 2000. Otras informaciones señalan que durante los próximos meses la Comisión Reguladora Nuclear norteamericana espera recibir unas doce solicitudes de construcción de reactores en siete emplazamientos distintos y que se prepara para considerar otras 15 más en once lugares los próximos años. Si las solicitudes llegar a tener éxito, el número de reactores aumentaría con estas autorizaciones en más de un 30%.

publicista destacado a favor de la opción nuclear. Marcel Coderch<sup>11</sup> ha recordado que *The Guardian* había informado en julio de 2004 que uno de los ideólogos del ataque y ocupación de Iraq había comunicado a un grupo de parlamentarios británicos que EEUU estaba presionando fuertemente a Gran Bretaña para que reconsiderara su opción nuclear y que, en su opinión, el país debía tomar urgentemente decisiones difíciles. Él mismo había luchado y lucharía, dentro y fuera del laborismo, para que la opción nuclear no permaneciera bloqueada en el Reino Unido. No fueron sólo palabras. El promotor de la Tercera Vía dejó en este ámbito un legado altamente significativo: con la creación del Nuclear Decommissioning Authority, el Gobierno británico liberó a la empresa British Nuclear, privada por supuesto, de un gasto de 100.000 millones de euros, el importe que costará a las finanzas públicas el desmantelamiento de las viejas centrales nucleares.<sup>12</sup>

En la Unión Europea, la presidenta finlandesa de la Unión en 2006 decidió también “romper el tabú” y proponer una discusión sobre el futuro de la energía nuclear en las próximas cumbres europeas. “Tabú” era, en este caso, información y saber críticos. Sea como fuere, hay actualmente en construcción 10 centrales en Europa: una en Finlandia, otra en Rumania, cuatro en Rusia, dos en Bulgaria... y ¡dos más en Ucrania!, en el lugar donde se produjo el accidente de Chernóbil. Nueve de ellas en países de la antigua Europa del Este.

Pero no todos los vientos soplan en la misma dirección. En Alemania operan en la actualidad 17 centrales nucleares. El sábado, 4 de julio de 2009, un cortocircuito en un transformador disparó el mecanismo de desactivación de la central de Krümmel, junto a Hamburgo, una de la centrales más antiguas. El incidente ocurrió justo antes de que el reactor volviera a entrar en funcionamiento tras dos años de inactividad por un incendio, también en un transformador.<sup>13</sup> El ministro de Medio Ambiente, Sigmar Gabriel del SPD, firme partidario del abandono de la energía nuclear, sostuvo que era necesario apagar definitivamente el reactor. Gabriel propuso igualmente que los estados federados renunciasen al control de sus centrales para tener una administración unificada bajo la dirección ejecutiva de una agencia federal y consideró la posibilidad de obligar a cerrar por ley las centrales más antiguas. Socialdemócratas y verdes alemanes acordaron, cuando gobernaron conjuntamente desde 1998 a 2005, el abandono gradual de esta fuente energética.

Sin embargo, las presiones de las grandes multinacionales del sector empiezan a tener sus efectos, especialmente en países emergentes que en su momento coquetearon con lo

---

<sup>11</sup> Marcel Coderch, *Energía nuclear. ¿agonía o resurrección?*, Epílogo de Anna Cirera, Joan Benach y Eduard Rodríguez Farré, Los Libros de la Catarata, Madrid, 2007, pp. 128-129.

<sup>12</sup> En línea consistente con anteriores declaraciones, la presidente del foro nuclear español, M<sup>a</sup> Teresa Domínguez, ha señalado en cambio que todo el programa nuclear español se había hecho sin ayuda del Estado: “No hubo subvenciones, ni créditos, ni ayudas... La energía nuclear no recibe ayudas del Estado.” (*Público*, 3 de julio de 2009). Vivir y leer para creer.

<sup>13</sup> Andrés Blumenkranz, “El debate nuclear resucita en Alemania”, *Público*, 7 de julio de 2009, p. 33. La canciller Angela Merkel contradijo a su ministro e insistió en su confianza en el funcionamiento de las instalaciones nucleares en Alemania.

nuclear aunque posteriormente aparcaran el desarrollo del sector. El Gobierno de Lula ha decidido resucitar su programa nuclear tras 20 años de parón y poner en marcha el reactor Angra 3,<sup>14</sup> con una inversión de 2.700 millones de euros y una capacidad de producción de 3.000 megavatios, que se sumará a sus dos reactores de enriquecimiento de uranio en Angra 1 y Angra 2. Si fuera necesario, según el propio presidente brasileño, se construirán en Brasil más centrales porque la nuclear es, en impropia afirmación de un dirigente socialista informado, “una energía limpia y segura”.

El Foro Nuclear Español por su parte, en su persistente defensa de la energía nuclear, recuerda día sí, otro también, que ésta es la única fuente que en España puede suministrar grandes cantidades de energía, con bajo consumo de combustibles fósiles y sin emitir contaminantes atmosféricos. Analistas del Foro han calculado, y publicitado con extrema generosidad, que las centrales nucleares españolas han evitado la emisión anual de 40 millones de toneladas de CO<sub>2</sub>. En este falsario e interesado canto verde de la energía nuclear suele olvidarse la gran cantidad de residuos radiactivos peligrosos que se generan y sus decenas de miles de años de vida. No es ésta la única falacia que esgrimen en sus argumentaciones, veremos otras, pero hoy es una de las aristas esenciales de la nueva saga de su tenaz combate.

El ex presidente del Gobierno Felipe González declaró, y volvió a insistir en ello a propósito de la central de Garoña, que había tomado la decisión de la moratoria nuclear hacía ya un cuarto de siglo por problemas de seguridad y por el “agobio y sobrerresponsabilidad” que suponía la eliminación de los residuos radiactivos, pero que le parecía *imprescindible* reabrir el debate de la energía nuclear cuyo desarrollo, por lo demás, le parecía *imparable*.<sup>15</sup>

José María Fidalgo, el ex secretario general de las CCOO, declaró en 2007, en el campus de la fundación FAES, un escenario ajustado para ello, que era necesario fijar un nuevo *mix* energético en el que se integrara la energía nuclear que seguía siendo un prejuicio para el consenso progresista sobre el medio ambiente: no se podía prescindir de ella, sostuvo, ya que en España las energías alternativas no eran suficientes. “Ni moratorias ni nada; hay que dar a la nuclear su lugar en el *mix* energético”, esa fue la socorrida y nada original tesis defendida por el ex responsable confederal de un sindicato obrero.

El ex presidente del Foro de la Industria Nuclear Española, Eduardo González Gómez, ha señalado por su parte la necesidad de apoyar el uso de la energía nuclear sin dogma-

---

<sup>14</sup> Además de invertir en armamento nuclear: el Gobierno de Lula, con el apoyo del ejército brasileño, pretende fabricar un submarino nuclear para el que se han destinado hasta la fecha unos 400 millones de euros.

<sup>15</sup> En opinión del señor González Márquez las circunstancias han cambiado radicalmente: incremento de la seguridad, mejora de las instalaciones y avances sustanciales en la gestión de los residuos son los vértices por él apuntados. En qué consistían esos cambios sustanciales no fue concretado por el ex primer ministro; tampoco fue probado que fueran realmente sustanciales.

tismos y con realismo.<sup>16</sup> Había que discutir pragmáticamente –la palabra muletilla es usada con insistencia– cómo vamos a utilizar la energía nuclear, más que “insistir en el abandono de una tecnología que permite y permitirá ayudar a resolver los retos energéticos futuros”. Todas las fuentes serán necesarias, también la atómica, que debe seguir siendo una de las bases del sistema dado que su coste de 15 euros megavatiohora era cuatro veces inferior al precio marcado en el mercado diario, evitando la emisión de 45 millones de toneladas de CO<sub>2</sub> (las cifras del Foro no siempre coinciden con exactitud), disminuyendo nuestra dependencia energética exterior y ahorrándonos en nuestra balanza comercial unos 3.000 millones de euros. En síntesis: Energía BLN: barata, limpia y nacional. El representante del Foro Nuclear reclamaba la instalación, durante el período 2008-2020, de 15.000 megavatios (MW) de potencia en centrales nucleares en España para garantizar el suministro energético español.

No sólo desde la industria, y organizaciones políticas afines, se proclama la necesidad de lo nuclear. Lo cultural, como señalara Antonio Gramsci, da cohesión al sistema en su conjunto. Patrick Moore, el presidente y dirigente de Greenspirit Strategies de Vancouver, fundador de Greenpeace y ex miembro de la organización, anunció su cambio de opinión.<sup>17</sup> Si hace 30 años creía que la energía nuclear era sinónimo de holocausto, Moore<sup>18</sup> sostiene ahora que es quizá el mayor avance científico de la historia y que es la única fuente de energía no emisora de gases invernadero que puede reemplazar con efectividad a los combustibles fósiles, satisfaciendo al mismo tiempo, y sin correcciones en este punto, la creciente

---

<sup>16</sup> “Dogmatismo” significa aquí documentación y posiciones críticas de los otros y “realismo” es sinónimo de girar nuevamente la noria de la historia sin pretender alterar en lo más mínimo el marco y el campo de juego de los grandes poderes. Curiosamente, Eduardo González Gómez pide que se apoye sin prejuicios ni dogmatismos lo que precisamente para él es un dogma indiscutible: que el funcionamiento continuado del parque nuclear español es la primera y mejor opción para obtener un suministro eléctrico seguro, competitivo y respetuoso con el medio ambiente, y por ello una prioridad para el país y para nuestra economía. Hacer pasar la defensa de esos intereses por análisis desprejuiciado es, probablemente, una pretensión desmesurada.

<sup>17</sup> Por ello es usualmente acogido como estrella de cierre en encuentros y conferencias por foros y agrupaciones nucleares de todo el mundo. Fue el 25 de junio de 2009, una semana antes de la decisión gubernamental sobre Garoña, cuando realizó su última visita a España invitado por el Foro Nuclear. Ni que decir tiene que el doctor en ecología por la Universidad de Columbia Británica pidió la prórroga por 10 años de la central y predijo que si el Gobierno de Rodríguez Zapatero persistía en su política antinuclear aumentaría el número de parados en España y se incrementaría el precio de la electricidad hasta límites insostenibles para la industria.

<sup>18</sup> Carlos Bravo de Greenpeace señalaba oportunamente en una entrevista –<http://www.rebellion.org/noticia.php?id=87963>– que si bien Patrick Moore fue efectivamente uno de los fundadores de Greenpeace en 1971, hace más de 25 años que dejó de ser parte de la organización ecologista. De forma escasamente coherente con sus planteamientos iniciales fundó una consultora ambiental que se ha dedicado desde entonces, sostenía Bravo, a defender, entre otras cosas, la matanza de focas, la tala a matarrasa de bosques primarios en Canadá, la energía nuclear como solución al cambio climático, al tiempo que, en otros lugares niega o minimiza, según convenga, la existencia de este problema. Es lamentable, señalaba también Bravo, que Moore “siga usando todavía, más de 25 años desde que se vio forzado a dejar Greenpeace, su condición de antiguo miembro de la organización para elevar su caché y conseguir charlas pagadas por los lobbies, o grupos empresariales que impactan sobre el medio ambiente y luego tratan de lavar su imagen usando a este tipo de mercenario. Y más patético aún que el Foro Nuclear use a este tipo de personas que se han cambiado de chaqueta con el propósito de confundir a la gente sobre lo que piensan los grupos ecologistas”.

demanda mundial de energía. Por lo demás, curioso vértice argumentativo, el doctor Moore ha señalado, y ha pretendido razonar con ello, que debíamos perder nuestro temor a la energía atómica dado que “en medicina se utilizan materiales radiactivos para diagnosticar y tratar a millones de personas cada año, y no pasa nada”.<sup>19</sup>

---

Más de 20 años después de Chernóbil, sólo el 12% de los ciudadanos europeos apoya el uso de la energía nuclear, cifra que en algunos países como España se reduce al 4%

---

James Lovelock, por su parte, uno de los científicos partidarios de la idea de Gaia, cree también que la energía nuclear es la única manera de evitar un cambio climático que sería desastroso para nuestro planeta.<sup>20</sup> Stewart Brand, un reconocido pensador ecologista holístico, ha afirmado igualmente que el movimiento verde debe aceptar la apuesta nuclear para reducir nuestra dependencia de los combustibles fósiles contaminantes.

Bien miradas las razones expuestas por personas y grupos pronucleares no son muy distintas de las que se esgrimían hace ya más de 30 años. También son similares las falacias cometidas. Abundan, eso sí, los toques de (post)modernidad: lo nuclear es bueno porque reduce la dependencia del petróleo y del gas natural, porque no emite dióxido de carbono, porque permite cubrir las necesidades crecientes de electricidad, porque las centrales son seguras y baratas, obviando por supuesto el problema –que sigue siendo irresoluble– de los residuos radiactivos, la gravedad de los accidentes en centrales, como demostró Chernóbil para siempre, o que las reservas de plutonio “civil”, producto generado por la industria nuclear, superan ya las 230 toneladas, una cantidad que dobla el contenido de 30.000 cabezas nucleares. A pesar de ello, se siguen incumpliendo los compromisos que se asumieron con el Tratado de No Proliferación.<sup>21</sup>

Más de 20 años después de Chernóbil, sólo el 12% de los ciudadanos europeos apoya el uso de la energía nuclear, cifra que en algunos países como España se reduce al 4%.<sup>22</sup>

---

<sup>19</sup> Manuel Ansele, “El fundador de Greenpeace que se hizo pronuclear”, *Público*, 26 de junio de 2009, p. 37.

<sup>20</sup> Sobre este punto, véase la excelente y equilibrada refutación de Jorge Riechmann en su prólogo de E. Rodríguez Farré y S. López Arnal, *Casi todo lo que usted desea saber sobre los efectos de la energía nuclear en la salud y el medio ambiente*, El Viejo Topo, Barcelona, 2008.

<sup>21</sup> Firmado por vez primera en 1968, el tratado restringía a los cinco países miembros permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU –Estados Unidos, Reino Unido, Francia, Unión Soviética-Rusia y China– la posesión de armas nucleares, estados, todos ellos, que están desarrollando programas para modernizar sus arsenales nucleares, al mismo tiempo que, paradójicamente, presionan a países como Irán para que pongan fin a su programa de enriquecimiento de uranio o a Corea del Norte para que anule su, digamos por comparación, “pequeño” arsenal nuclear.

<sup>22</sup> Una de las instituciones más desprestigiadas en nuestro país sigue siendo el Consejo de Seguridad Nuclear. Muchos ciudadanos, incluyendo técnicos y científicos que trabajan en sus instalaciones, han desconfiado por razones muy atendibles de las resoluciones que han tomado sus máximos dirigentes en los últimos años.

Si la historia, la información contrastada y la ciudadanía cuentan realmente, estos datos, que reflejan reiteradamente el sentir de la opinión pública europea, deberían contar. En oposición a argumentos publicitarios, pleróticos de defensas interesadas, los partidarios de lo nuclear deberían admitir que esta energía sigue siendo cara, peligrosa e innecesaria. Las energías preferidas por los ciudadanos europeos son la solar y la eólica.

Nuevamente, en los grandes medios de comunicación y persuasión, mientras se silencian o se sitúan en un plano secundario las posiciones de los críticos,<sup>23</sup> sólo se pueden expresar abiertamente el poderoso sector de los pro-nucleares, algunos de cuyas posiciones son tan poco sólidas que han merecido este enérgico apunte de Marcel Coderch: un plan de construcciones nucleares que tuviera como finalidad eliminar los combustibles fósiles de la generación eléctrica sería totalmente inviable puesto que requeriría la construcción (esta sí en verdad quimérica) de una central cada dos días durante los próximos 25 años, sin que haya en el mundo, según los estudios realizados hasta el momento, uranio suficiente para su funcionamiento y sin saber dónde podría almacenarse los centenares de miles de toneladas de residuos que tal situación generaría. Sería ciertamente viable duplicar la capacidad nuclear, pero con ello tan sólo evitaríamos, si se comparase con la generación equivalente de gas natural, un 8% de las emisiones de dióxido previstas para 2050.<sup>24</sup>

A pesar de ello, exigencias nucleares se airearon sin tapujos en el reciente debate sobre la central de Santa María de Garoña.

## El color –la fuerza y los procedimientos– del dinero

Con argumentos poco hilvanados, con desinformaciones o informaciones sesgadas, con falacias de bulto, con presiones directas y abiertas, u ocultadas cuando interesa, los poderes nucleares consiguen resultados. La reciente renovación<sup>25</sup> de la explotación de la central nuclear de Santa María de Garona enseña sobre ello.

El Gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero ha cedido ante las fuertes<sup>26</sup> y, en este caso, públicas presiones del poderoso *lobby* nuclear (las multinacionales Iberdrola y Endesa

---

<sup>23</sup> Posiciones que cuando son tratadas con cierta cortesía, que no es siempre, son descalificadas por utópicas aunque bien-intencionadas. La ensoñación, se apunta, es fruto de la falta de documentación y realismo científicos y por una alegre (y desinformada) apuesta antropológica de matriz rousseauiana por la bondad y austeridad de la especie humana.

<sup>24</sup> M. Coderch: "El fin del petróleo barato", *Foreign Policy* (edición española), octubre-noviembre, 2004. [[http://www.fp-es.org/oct\\_nov\\_2004/story\\_5\\_19.asp](http://www.fp-es.org/oct_nov_2004/story_5_19.asp)]

<sup>25</sup> El primer Gobierno de José M<sup>a</sup> Aznar, con el apoyo parlamentaria de CiU, cambió la legislación en 1996 para hacer posible que las prórrogas de la vida útil de las centrales pasaran de ser anuales o bianuales a concederse por 10 años.

<sup>26</sup> Según Gonzalo López Alba, el mismo presidente del Gobierno explicó que, durante las semanas previas a la decisión tomada el 2 de julio sobre Garoña, las empresas del sector eléctrico demostraron tener una gran capacidad de presión sólo equiparable a la usualmente efectuada por el sector financiero (*Público*, 7 de julio de 2009, p. 16).

son las propietarias de la central), con vértices y representantes en su propio Gobierno, y en la tarde de 2 de julio de 2009 sus ministros de Industria<sup>27</sup> y Trabajo dieron cuenta de su decisión de prorrogar hasta 2013 la licencia de la central de Garoña. La decisión, anunciada tres días antes de que expirara el permiso de explotación, parecía contradecir lo previamente afirmado por el presidente del Gobierno sobre el cierre, en 2011, en el Senado, en el Congreso y en medios de comunicación, incumpliendo además, o dejando entre paréntesis cuanto menos, su compromiso electoral de abandonar la energía nuclear y dando un paso atrás en la consecución de un modelo energético sostenible basado, esencialmente, en las energías renovables, el ahorro energético, la eficiencia energética y en el tránsito por razonables senderos no desarrollistas que asuman, republicánicamente, que es posible vivir mejor con menos.<sup>28</sup>

Numerosas organizaciones ecologistas han recordado que Garoña es una central nuclear obsoleta,<sup>29</sup> diseñada en los años sesenta del siglo pasado, inaugurada por el general golpista Francisco Franco en 1971, existiendo pocas experiencias previas de centrales en funcionamiento con más de cuarenta años de actividad.

Prueba de su deterioro y envejecimiento, es que el reactor nuclear de Garoña está afectado por un fenómeno destructivo denominado agrietamiento por corrosión bajo tensiones (Stress Corrosion Cracking, SCC). Este fenómeno, como recordaba Carlos Bravo,<sup>30</sup> ha producido el agrietamiento generalizado de unos elementos denominadas “manguitos”, que están soldados al casquete inferior de la vasija del reactor, formando conjuntamente una unidad estructural. La prueba de que nos enfrentábamos a un problema de envejecimiento

<sup>27</sup> La Coordinadora española de Organizaciones Contrarias a la Energía Nuclear criticó al ministro de Industria Miguel Sebastián por mentir en el Senado o hablar sin suficiente conocimiento de causa, al afirmar refiriéndose a Garoña que “[...] con las centrales nucleares ocurre un poco como con las personas, que algunas, con 20 ó 30 años, tienen achaques y otras con 50 ó 60, están estupendas”. Según la propia Organización Internacional de la Energía Atómica las dos centrales nucleares más antiguas aún operativas, Oldbury-A1 y Oldbury-A2, en Gloucestershire, Reino Unido, tienen 41 y 42 años de operación respectivamente. La central de Garoña fue diseñada para una vida de 40 años, y alcanzará los 42 si no se rectifica la decisión ampliando la prórroga. El mismo ex ministro y vicepresidente de la Fundación Ideas Jesús Caldera, que llama “cierre” a lo que obviamente ha sido una prórroga de cuatro años, ha recordado que la edad media de las 117 centrales cerradas en el mundo hasta la fecha es de 22 años (Jesús Caldera, “Sobre el cierre de Garoña”, *Público*, 4 de julio de 2009, p. 5). La prórroga otorgará unos beneficios de unos 1.000 millones de euros a las empresas propietarias, unos 250 millones anuales.

<sup>28</sup> Joaquim Sempere, autor de *Mejor con menos. Necesidades, explosión consumista y crisis ecológica*, señalaba sobre lo nuclear el 2 de julio de 2009 en entrevista con *La Vanguardia* –<http://www.sinpermiso.info/textos/index.php?id=2684>– “LV: ¿En qué sentido? JS: Invertiendo dinero en energías renovables: eólica, solar fotovoltaica, solar térmica... LV: Y nuclear, señor Sempere. JS: ¡No! Es una herencia ruinosa para nuestros hijos y nietos: cada euro invertido hoy en energía eólica produce lo mismo –y sin residuos ni riesgos, e indefinidamente– que cada euro invertido en energía nuclear”.

<sup>29</sup> Con 38 años de antigüedad, la central de Garoña es la única central de “primera generación” que sigue en funcionamiento en España. Sólo en el primer semestre de 2009 ha sufrido nueve incidentes, algunos de los cuales sólo se han conocido públicamente cuando Ecologistas en Acción y Greenpeace los han dado a conocer.

<sup>30</sup> Véase la entrevista de Salvador López Arnal con el responsable de energía de Greenpeace (de finales de junio de 2009): <http://www.rebellion.org/noticia.php?id=87963>

muy preocupante, proseguía el representante de Greenpeace, era que el deterioro se había producido de una manera progresiva, continuada e intensa a lo largo de sus 38 años operativos. Conocida como la “central de las mil y una grietas”, su vida útil<sup>31</sup> estaba más que agotada. Los graves problemas de agrietamiento por corrosión que afectan a diversos componentes de la vasija del reactor y del resto del circuito primario, problemas de gran calado imposibles de solucionar a los que hay que sumar los continuos errores humanos en el funcionamiento de la central, hacen que su cultura de seguridad pueda calificarse de “muy deficiente”.

El Consejo de Seguridad Nuclear (CSN), una de las piezas claves en todo este debate, la institución que se ha mostrado favorable a prolongar diez años más la vida de Garoña, envolviendo su decisión en asépticos ropajes técnicos, punto esencial para explicar la actitud de los sindicatos y del comité de empresa de la central, es en principio un cuerpo de asesoría e intervención político-tecnológica, teóricamente independiente del Gobierno y la industria nuclear, a la que regula y debe controlar, que debe rendir cuentas ante el Parlamento. Su misión, por ley, es proteger a los trabajadores, a la población en general y al medio ambiente de los efectos nocivos de las radiaciones ionizantes, debiendo conseguir que las instalaciones nucleares y radiactivas sean usadas por sus propietarios de forma segura, “y estableciendo las medidas de prevención y corrección frente a emergencias radiológicas, cualquiera que sea su origen”.

Es un órgano colegiado dirigido por cinco consejeros, designados por los partidos políticos mayoritarios y cuyo nombramiento debe pasar por la Comisión de Industria del Congreso. Su composición ha sido siempre: dos consejeros elegidos por el PSOE, dos por el PP<sup>32</sup> y uno por CiU. La realidad del consejo es que es una instancia pronuclear, que además actúa como tal, supeditado a los intereses de la industria y las compañías eléctricas. A su lamentable actuación en 2004-2005 en el caso del accidente de Vandellós-2 con la rotura del sistema de refrigeración de aguas esenciales,<sup>33</sup> a su vergonzante comportamiento en el caso, desvelado igualmente por Greenpeace, del escape radiactivo de Ascó-1 en 2007-2008, cabe sumar el origen profesional (sector nuclear y compañías eléctricas,

---

<sup>31</sup> La indefinición jurídica del concepto es una de las grietas usadas por el lobby nuclear para su ofensiva tras la decisión gubernamental. Felipe González, el ex Presidente del Gobierno, se ha referido a que el programa electoral del PSOE habla de cerrar las nucleares “al final de su vida útil”, y que ese concepto, al no estar concretado numéricamente, puede ser interpretado de diversas maneras. Él lo interpreta, claro está, de 60 o más años. En realidad la vida útil de un reactor nuclear ronda los 25 años. La vida media de los 117 reactores cerrados hasta ahora en el mundo ha sido de unos 22 años. En Alemania, por ejemplo, se ha fijado la vida útil en 32 años para cada reactor.

<sup>32</sup> Isaac Rosa (“Una fuga que no radiactiva”, *Público*, 2 de julio de 2009, p. 8) ha recordado un lema de la campaña de las Nuevas Generaciones de Valladolid: “En Garoña no hay ni peces con tres ojos ni niños con tres cabezas, sino una energía limpia, segura y barata”. Así de informados se muestran los jóvenes y desarrollistas leones del PP y sus agencias publicitarias.

<sup>33</sup> La entonces presidenta, María Teresa Estevan Bolea, maquilló, es decir, falseó, un informe sobre los riesgos de la fuga de Vandellós II.

básicamente) y las tendencias ideológicas pronucleares de la mayor parte de los Consejeros actuales y pasados del CSN. Su presidenta, desde 2005, es Carmen Martínez Ten<sup>34</sup> quien se incorporó al Consejo como jefa de gabinete. Poco después de la decisión gubernamental sobre Garoña, remitió un informe al Congreso asegurando que no habrá parón nuclear en nuestro país.<sup>35</sup>

Las razones esgrimidas por los movimientos sociales y ecologistas para defender el cierre de Garoña se han ido acumulando: evitar el riesgo de un accidente nuclear en la central de consecuencias desastrosas; acabar con las emisiones radiactivas, nocivas para la salud humana y el medio ambiente, que Garoña emite rutinariamente contaminando la atmósfera y el Ebro; dejar de producir residuos radiactivos de baja, media y alta actividad, con el objetivo de evitar agravar este problema sin solución; conseguir que la central deje de ser un *monocultivo industrial* en el Valle de Tobalina, apuesta que impide de hecho un desarrollo económico sostenible en la zona; escuchar a una ciudadanía movilizadada e informada que reclama su cierre y, finalmente, en este rápido resumen, eliminar el obstáculo que supone la energía nuclear para poder avanzar y alcanzar un modelo energético 100% renovable y eficiente.<sup>36</sup>

La posición de María Teresa Domínguez, la actual presidenta del Foro Nuclear y ex directora de Reactores Avanzados para la gestión de todos los proyectos de desarrollos nucleares como los Programas Marco de la Unión Europea y de Estados Unidos, fue nítida: “Con todo lo que no sea los 10 años que habíamos solicitado, no estamos de acuerdo. Nosotros no improvisamos y nos habíamos preparado para estos 10 años de forma sólida con los estándares de otros países que ya han tenido esos 10 años... Todo el programa nuclear español se ha hecho sin ayuda del Estado. No hubo subvenciones, ni créditos, ni ayudas... La energía nuclear no recibe ayudas del Estado”.<sup>37</sup> La posición del ex primer ministro español Felipe González, la misma tarde de 2 de julio de 2009, no estuvo muy alejada de lo defendido por el Foro Nuclear y contiene además una remarcable arista político-

<sup>34</sup> Carmen Martínez Ten fue miembro de la Ejecutiva del PSOE, colaboró en la confección de programas del partido en tiempos de Felipe González y adquirió predicamento como luchadora feminista en los años ochenta en nuestro país.

<sup>35</sup> Luis Díez, “Del feminismo a la energía nuclear”, *Público*, 7 de julio de 2009, p. 6.

<sup>36</sup> Carlos Bravo, responsable de Energía de Greenpeace en España, ha apuntado –<http://www.rebellion.org/noticia.php?id=87963>– que sin la central nuclear de Garoña el suministro eléctrico español seguiría estando totalmente garantizado: en 2008 los intercambios internacionales de electricidad de España se saldaron con la exportación neta de una cantidad equivalente a tres veces la producción eléctrica de la central. La contribución energética de Garoña es escasa (el 1,2% del total, en 2007) y está sobradamente compensada por la aportación de las energías renovables. Estas aportaron en 2007 un 23% del total de la electricidad generada (un 3% más que todas las centrales nucleares juntas). De hecho, el incremento de la producción de electricidad renovable en 2007 con respecto al 2006 supuso casi el doble de la aportación de la central nuclear de Garoña en 2007. Tampoco, añadía Bravo, hay obstáculos económicos para su cierre pues la central de Santa María de Garoña, con 38 años de funcionamiento, está ya más que amortizada desde hace años.

<sup>37</sup> *Público*, 3 de julio de 2009.

jurídica: había que mantener abierta Garoña 10 años más, señaló el asesor de Carlos Slim, ya que la única instancia (*sic*) que tiene autoridad legal y técnica para determinar la utilidad de la central y durante cuánto tiempo es el CSN, es decir, un organismo dominado por fuerzas pronucleares cuyos informes favorables no son vinculantes.

Ni que decir tiene que el *lobby* nuclear español ha manipulado todo lo que ha podido, y algo más, a los trabajadores de la central en defensa de sus intereses económicos. El pasado 23 de junio de 2009, Carlos Bravo recibió por error un mensaje de correo electrónico del Foro Nuclear que animaba a participar en la concentración de trabajadores de la Central de Garoña convocada en las puertas del Congreso de los Diputados para apoyar la continuidad del funcionamiento de la central hasta 2019. El mensaje señalaba: “Os agradecemos que, en la medida de lo posible, acudáis a esta convocatoria y favorezcáis que las personas del sector acudan, ya que se trata de una medida de apoyo a la supervivencia, no solo a la central, sino del conjunto del sector nuclear español” [el énfasis es del propio representante de Greenpeace]. Claridad y distinción de las ideas, como quería Descartes.

En línea con el PP y las fuerzas pro-nucleares (recuérdese que FECSA-Endesa es copropietaria de la central), Convergencia i Unió, por boca de Josep Sánchez Llibre, ha señalado que la decisión tomada, la prórroga de la central por cuatro años más, es una bomba en la línea de flotación de una de las palancas más importantes de la política industrial española y, anunciando o amenazando con futuros pactos políticos, que esa mala decisión podrá ser reversible a partir de 2012 en función de quien estuviera en el Gobierno central. Francisco Velasco, profesor de Derecho administrativo, Universidad Autónoma de Madrid, ha señalado el sendero legal que podría utilizarse para ello: la ley 30/92 del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común probablemente permitiría al futuro Gobierno revocar el supuestamente irreversible cierre de la central en 2013.<sup>38</sup>

El PP, por su parte, por boca de su portavoz de Industria, Antonio Erias, consideró que hay margen para potenciar las centrales existentes y, a principios de julio, superando ambigüedades de su programa electoral, planteó aumentar del 18 al 30% el peso de la energía nuclear en la totalidad de la producción energética española.<sup>39</sup> Ni más ni menos que un aumento del 75%. ¿Cómo? Mediante la instalación en las centrales ya existentes de reactores de nueva generación. Producir más generando los mismos residuos, señaló.

---

<sup>38</sup> Ese próximo Gobierno podría pedir al CSN en 2012 un nuevo informe de urgencia sobre las condiciones de seguridad de Garoña en aquella fecha, permitiendo entonces la puesta al día de las mejoras, entre ellas el sistema de tratamiento de gases, pudiendo permitir de este modo la prórroga hasta 2019. Sea como fuere, no es altamente probable, sin poder descartarse, que la amenaza esgrimida se convierta en acción de Gobierno: los riesgos político-electorales asumidos en caso de accidente en la central serían abisales. Por lo demás, el Gobierno de Zapatero se ha comprometido a trabajar política y jurídicamente por hacer irreversible la decisión con la nueva Ley de Economía Sostenible.

<sup>39</sup> “El PP propone duplicar el peso de la energía nuclear”, *Público*, 8 de julio de 2009, p. 19.

No es el único caso de seguimiento, vacilación o neta apuesta por lo nuclear. Como se señaló, 30 años después del accidente nuclear en la central de Three Mile Island,<sup>40</sup> que detuvo la construcción de nuevos reactores en EEUU, la Administración de Bush II abogaba por la reactivación de la energía atómica con el fin de reducir la dependencia energética del país. Según el Instituto de la Energía Nuclear de EEUU, para que la energía atómica tenga su parte en el balance general del país, se deberían construir tres reactores cada dos años a partir de 2016. La actual Administración de Barack Obama, que ha excluido del presupuesto nacional la construcción de un lugar de enterramiento de residuos en las montañas de Nevada, por boca de su secretario de Energía ha indicado que reunirá a expertos para elaborar un plan a largo plazo. No hay más precisiones ni compromisos hasta la fecha.

En Europa, Ana Palacios y del Valle Lersundi, ex ministra de Asuntos Exteriores del Gobierno de Aznar y vicepresidenta del grupo francés de tecnología nuclear Areva desde junio de 2008, ha defendido la energía nuclear como alternativa energética al cambio climático justificando, en un confiado y científicista brindis al sol, en que ya habrá solución en el futuro a los residuos radiactivos. Con la tecnología actual, señalaba la ex ministra, el 96% del combustible de uranio ya es reciclable. Este reciclaje, proseguía, es una buena solución tecnológica, económica y medio ambiental. Ya no es posible aducir, señalaba satisfecha, como argumento el peligro de los residuos radiactivos; deja de ser válido descartar la viabilidad de la energía nuclear como alternativa al cambio climático.

No es el único caso reciente ni las siglas políticas de adscripción son idénticas en este caso. La Junta de Extremadura, en manos del PSOE, ha autorizado a las multinacionales Mawson Resources Ltd. y Berkeley Resources Ltd. la realización de una amplia campaña de prospecciones mineras en distintos yacimientos de uranio repartidos por toda la región. Los críticos de la decisión señalan, después de recordar que Extremadura es una de las regiones de más rica y mejor preservada biodiversidad del continente europeo, que la economía extremeña se vería severamente amenazada por una serie de proyectos de importante impacto ambiental: renovación de licencia de la central nuclear de Almaraz, refinería de petróleo en Tierra de Barros, centrales térmicas en la comarca de Mérida. La pretensión de convertir la región en un proveedor de uranio a gran escala, remarcan con ira y estudio, supone una agresión intolerable a la supervivencia de su medio natural y la salud de sus

---

<sup>40</sup> En EEUU, como se señaló, no se ha construido ningún reactor nuclear desde este accidente, ocurrido el 28 de marzo de 1979 en la central de Harrisburg (Pensilvania): se produjo una fuga del agua de refrigeración por una válvula abierta en un reactor que llevaba sólo tres meses en funcionamiento. El hecho de que no causara víctimas mortales y de que el informe de la comisión reguladora de las nucleares concluyera que la radiación emitida tuvo poco impacto en la salud pública está siendo utilizado como argumento para promover la reactivación de la energía nuclear. Diversos científicos que han estudiado el accidente rechazan el discurso oficial que asegura que no se produjo tanta radiación como para poner en peligro la salud pública. Se ha estudiado el curso de las partículas radioactivas llevadas por el viento y el tipo de cáncer en las regiones afectadas por la fuga radioactiva de Harrisburg y se ha descubierto una frecuencia de casos de cáncer de pulmón y de leucemia... ¡30 veces superior a la media!

habitantes, además de alimentar el crecimiento de la industria nuclear civil y militar internacional.<sup>41</sup>

Por su parte, Francisco Castejón, de Ecologistas en Acción, ha deconstruido<sup>42</sup> los argumentos esgrimidos desde instancias nucleares a favor de esta fuente energética y de la continuidad del funcionamiento de la central de Garoña. Seis han sido los puntos discutidos: respeto al medioambiente y al entorno; seguridad; modernización; suministro eléctrico y fiabilidad; competitividad y empleo. Críticas, argumentos e informaciones que tienen, en nuestra opinión, alcance general. En ellos nos detenemos.

## Contra las falacias atómico-nucleares

No es fácil, con brevedad, dar cuenta detallada de los riesgos argumentativos, de los saltos en el vacío y de la falta de memoria y retención de los defensores de lo nuclear. Cabe tan sólo apuntar aquí, siguiendo la línea transitada por F. Castejón, algunos ejes centrales que fundamentan, que siguen fundamentando, la apuesta por un sendero energético y civilizatorio que niegue lo nuclear como sal de una tierra habitable y aorable. Apuntamos a continuación algunos de los más esenciales, destacando vértices poco señalados.

### *Herencias: contaminación radioactiva y protestas ciudadanas*

Un caso no siempre recordado. El uso de material nuclear en la sede madrileña de la antigua Junta de Energía Nuclear ha desatado recurrentes polémicas. La contaminación de la red de agua potable y residuos sepultados son su legado. Trazas de plutonio-239, americio-241 y radio-226 se hallaban en las profundidades de las instalaciones deportivas del Centro de Investigaciones Energéticas Medioambientales y Tecnológicas (CIEMAT) en su sede de Moncloa. Un hecho que se descubrió hace algo más de tres años, el 9 de febrero de 2006, y que puso en jaque el Plan Integral para la Mejora de las Instalaciones del CIEMAT.

El hallazgo se produjo durante las tareas de desmantelamiento y descontaminación del lugar, creado en 1951 bajo el nombre de Junta de Energía Nuclear con el objetivo de de-

---

<sup>41</sup> Los críticos de la decisión de la Junta extremeña, encabezados por el ciudadano extremeño Jónatham F. Moriche, finalizan su manifiesto crítico con la siguiente petición: "Por todo ello, nos sumamos a la exigencia ciudadana de que la Junta de Extremadura cancele inmediatamente todas las operaciones de prospección en curso o licitadas, y acto seguido arbitre los mecanismos legales oportunos que impidan de modo tajante y definitivo toda actividad de minería de uranio en la región extremeña, en el marco de una política medioambiental integral que preserve los valores medioambientales y paisajísticos específicos de la región, a la vez que potencie su ya importante papel como contribuyente neto en la lucha global por la defensa de este pequeño, frágil y hermoso planeta que a todos y todas nos cobija."

<sup>42</sup> *Diagonal* 105, 25-6/8-7 2009, p. 15.

sarrollar esa energía en España. Fue la primera instalación española en la que se logró transformar uranio en plutonio. En estas instalaciones se experimentaba frecuentemente con combustibles irradiados y materiales radiactivos y, según algunas opiniones no desatendibles, se estaba intentando construir la bomba atómica. En 1970 un fallo en los sistemas de seguridad provocó un vertido de materiales en el alcantarillado de Madrid, registrándose niveles de radiación mucho más altos de los permitidos.

Los trabajadores siguen insistiendo en que, tal como se están realizando, se deben frenar las obras de desmantelamiento. Desde la Coordinadora de Colectivos de Afectados por el Plan Integral de Mejora se especula con la posibilidad de que este centro tape, sin eliminar, los residuos con la construcción de una pista de patinaje o incluso, paradoja de paradojas, con un museo sobre la radiactividad. Según Miguel Yuste, trabajador del CIEMAT, se están poniendo encofrados y arrojando tierra para hormigonar la zona que se convertiría con ello en un cementerio radiactivo tapado con modernísimas instalaciones culturales.

Los vertidos radiactivos continuaron realizándose. Tal y como Greenpeace denunció en 2005, se habían enviado aguas con residuos nucleares provenientes del CIEMAT a la depuradora de “La China”, afectando la salud de al menos un trabajador de la depuradora. Tras la polémica de los vertidos, el descubrimiento de los residuos nucleares escondidos bajo las instalaciones deportivas elevó las quejas de los trabajadores y los vecinos de la zona. El colectivo de afectados calculó que las obras de desmantelamiento generarían 6.000 metros cúbicos de residuos de media y baja actividad y 15.000 kg de residuos de alta actividad. Desde la coordinadora señalaban el peligro de que un poco de viento podría esparcir por el aire estas sustancias letales para la vida humana.

### ***Residuos radiactivos***

Desde la aparición de la energía nuclear se ha debatido permanentemente sobre la forma de gestionar el combustible tras su paso por las plantas nucleares. Básicamente han existido dos opciones: la que opta por almacenar los residuos y la que apuesta por recuperar el plutonio, separado tras un complejo proceso industrial. Los que optan por el reproceso –Francia, Rusia, Gran Bretaña, entre otros países– se enfrentan a altos costes y, lógicamente, a continuas discusiones políticas sobre el uso militar del plutonio. Los que prefieren el almacenaje –España, por ejemplo– no saben muy bien qué hacer con los residuos acumulados. Nuestro país tiene actualmente más de 4.000 toneladas de residuos y cada año se generan más de 160 toneladas. Miguel Sebastián anunció a principios de julio de 2009 la construcción de un gran cementerio nuclear que albergará los residuos de todas las centrales españolas. Aseguró, esas fueron sus palabras, que iba a haber una pelea entre muni-

cipios para conseguir la ubicación del cementerio. Seguramente, pensó, la crisis empuja a la desesperación y ésta a cometer disparates ciudadanos.<sup>43</sup>

Los defensores del reproceso apuntan tres ventajas: ahorro de recursos naturales (se recupera el 96% del material reprocesado y en consecuencia se requiere menos uranio nuevo); mejor gestión de los residuos nucleares (se reduce el volumen de los mismos); y, finalmente pero no en último lugar de importancia, interés económico que supone este reproceso. Durante tiempo se creyó que la rápida evolución tecnológica haría que el plutonio que se obtenía de este reproceso iba a alcanzar un desarrollo mucho mayor del que finalmente ha tenido. Pero el sistema no ha avanzado lo esperado. Sólo queda actualmente en funcionamiento un reactor rápido, el antiguo y pequeño Fénix. En 1997, el ex primer ministro francés Lionel Jospin firmó la parada de otro reactor rápido, el Superfénix, debido a su excesivo coste. Es por ello grotesco que se presente el reproceso como *alternativa verde para la energía nuclear*. No es el caso. La técnica de reproceso implica la necesidad de construir carísimos reactores rápidos para dar salida al plutonio que se genera.

Por su parte, el señor Pedro Rivero, el presidente de la patronal eléctrica española, intervenía directamente en la polémica sobre Garoña, señalando que el problema de los residuos radiactivos estaba resuelto, que la basura atómica “está perfectamente en las piscinas de las centrales”. Es otra mentira o inexactitud del *lobby* nuclear: se diga lo que siga, lo diga quien lo diga, el problema de los residuos radiactivos no está resuelto en ningún lugar del mundo. Las piscinas de refrigeración del combustible nuclear gastado de las centrales, residuos de alta radiactividad y de larguísima duración, son una mera opción temporal de almacenamiento de este peligroso material. No son, en ningún caso, una solución definitiva. En sí mismo tampoco son un sistema seguro ya que al necesitar refrigeración activa de forma continua, puede producirse accidentes peligrosos si, por ejemplo, este aporte de agua se interrumpe o el nivel de agua de la piscina baja de ciertos niveles.

La existencia de estos almacenamientos temporales de residuos demuestra que la industria nuclear no ha sido capaz de encontrar una solución técnica satisfactoria al inmenso problema que suponen los residuos radiactivos que esta industria genera, y cuya peligrosidad permanecerá durante decenas de miles de años. Sólo por este último factor, los residuos radiactivos son la prueba más clara de la insostenibilidad de lo nuclear. Además, en su funcionamiento rutinario, dejando aparte accidentes y residuos, las centrales nucleares emiten al medio ambiente radiactividad: efluentes gaseosos radiactivos por la chimenea

---

<sup>43</sup> Según Gerardo Casado, portavoz de la Asociación de Municipios Afectados por Centrales Nucleares, asociación que integra a 25 ayuntamientos localizados en emplazamientos cercanos a centrales, los municipios observan el calendario ministerial con escepticismo ya que el mismo Gobierno había anunciado el concurso para el primer semestre de 2009 (*Público*, 8 de julio de 2009, p. 19). Casado aseguró que no le constaba el interés de ningún ayuntamiento por la instalación del cementerio nuclear.

dedicada al efecto y efluentes líquidos radiactivos al mar, al embalse o al río del que dependen para su refrigeración.

En síntesis: la energía nuclear proporciona actualmente un 6% de la energía primaria que se consume en el mundo, un porcentaje que lleva décadas disminuyendo. A pesar de esa escasa participación, su utilización ha provocado ya una serie de graves problemas medioambientales, sociales y económicos de trascendencia internacional. Por lo demás, esta energía no sólo no ha logrado resolver sus problemas de seguridad, sino que además ha dejado evidencias claras de su capacidad de generar catástrofes, como la de Chernóbil, y ha producido residuos radiactivos, que debido a su alto nivel de radiactividad, que se prolonga durante cientos de miles de años, y a su elevado potencial radiotóxico, suponen un importante problema ambiental y de salud pública,<sup>44</sup> y también económico, que la industria atómica ha sido incapaz de resolver en sus más de cincuenta años de existencia.

### ***Energía cara***

Pero la energía nuclear no sólo es una energía potencialmente peligrosa y contaminante sino también cara. Para algunos analistas es, esencialmente, un desastre económico que perdió hace tiempo la batalla de la competitividad. Mycle Schneider ha señalado que de los 45 reactores que están siendo construidos en todo el mundo, 22 están atrasados (casi el 50%) y nueve (más del 20%) no tienen una fecha oficial de encendido.

Como ejemplo más reciente se cita como muestra del desastre económico que representa este tipo de energía el fiasco nuclear de Finlandia. El buque insignia del tan publicitado “renacimiento” nuclear, el reactor Olkiluoto-3, hace aguas por todas partes. Lleva ya más de tres años de retraso sobre el calendario previsto –se dijo que estaría terminada en 2009, y como muy pronto lo estará en 2012–, soporta sobrecostes multimillonarios –terminará costando entre 5.000 y 6.000 millones de euros, cuando se afirmó inicialmente que su coste sería de 2.500 millones de euros; oficialmente se reconoce ya un coste de más de 4.000 millones de euros–, hasta la fecha, más de 2.000 defectos de diseño. Y lleva sólo tres años en construcción.

Las cifras, por lo demás, no son siempre coincidentes. En unos informes devastadores, el *New York Times* arrojó nueva luz sobre el lado catastrófico de la nueva construcción francesa en Okiluoto, Finlandia, y el virtual colapso de Atomic Energy of Canadá.<sup>45</sup> Areva, el

<sup>44</sup> Sobre este punto, sobre la influencia del funcionamiento no accidental de las centrales en la salud humana, véase E. Rodríguez Farré y S. López Arnal, *op. cit.*, 2008.

<sup>45</sup> Los fiascos en Finlandia y Flamanville han empujado a Areva al caos económico que ahora se refleja en Atomic Energy of Canada, Limited. Alabada como un buque insignia global, AECL se tragó en 2008 1.740 millones de dólares canadienses en subsidios y ha estado perdiendo dinero desde hace mucho tiempo. El Gobierno de Canadá ha anunciado su intención de venderla.

grupo gubernamental francés, no predice cuándo estará listo el reactor. Por su parte, los inspectores finlandeses han señalado que Areva permitió que subcontratistas inexpertos trataran de “hacer agujeros en los sitios equivocados en un vasto recipiente de acero que sella el reactor”. Los inspectores finlandeses también critican a la gran corporación francesa por su actitud empresarial y por la falta de conocimiento técnico de algunos profesionales.

Areva espera construir reactores similares en EEUU. Sus impulsores han prometido una construcción más barata, limpia y rápida de reactores con diseños estandarizados como el de Okiluoto. Pero la experiencia anterior parece apuntar que esos nuevos reactores no serán más fáciles o baratos de construir que los de hace una generación cuyos precios han aumentado en un 700% o más, y cuyos programas de conclusión tardaron décadas.

---

**Lo que necesitamos no son nuevos sistemas energéticos revolucionarios, quiméricos e imposibles, sino una reducción significativa de nuestro desaforado consumismo energético**

---

El proyecto de segunda “nueva generación” en Flamanville, Francia, también ha excedido el presupuesto y está atrasado. Han aparecido grietas en componentes críticos de acero y hormigón, así como revelaciones de que soldadores no cualificados realizaron trabajos críticos. Por ello, la Comisión Reguladora Nuclear de EEUU no ha aprobado el diseño de Areva usado en Okiluoto y Flamanville. Otros cuatro diseños también están empantanados en el proceso de estudio.<sup>46</sup>

Reseñando *El espejismo nuclear. Por qué la energía nuclear no es la solución, sino parte del problema*, de Marcel Coderch y Núria Almiron, Alfons Barceló<sup>47</sup> ha señalado que uno de los asuntos mejor esclarecidos en el ensayo concierne a un asunto importante: cuánto cuesta y cuánto vale la energía atómica. Las conclusiones son contundentes: 1. El empleo civil de la energía nuclear que fue diseñado esencialmente con fines propagandísticos en ningún momento atendió a consideraciones de viabilidad técnica ni económica. 2. No hay pruebas del hipotético bajo coste de la producción de energía nuclear. Los cuatro problemas que han acuciado a esta fuente energética desde sus inicios siguen vigentes: la seguridad, los costes, los residuos y la proliferación. Sólo intereses ideológicos, privados o políticos, y la perspectiva de una situación energética desesperada podrían tratar de resucitar a un monstruo moribundo inseguro, carente de rentabilidad y muy contaminante, además de auspiciador,

---

<sup>46</sup> Tema posterior al 11-S es la capacidad de resistir el impacto de un avión a reacción. Obviamente, los 104 reactores de EEUU que actualmente poseen licencia para operar no tuvieron que considerar este vértice de seguridad.

<sup>47</sup> *Mientras tanto* electrónico 68, abril 2009. El texto de Alfons Barceló está fechado el 12 de marzo de 2009.

de una proliferación armamentística letal, han señalado los autores. Construir y publicitar sueños energéticos irresponsables hablando de nuevas quimeras como la fusión nuclear, la alquimia con los residuos, de nuevos reactores nucleares completamente seguros o del ubicuo hidrógeno, en lugar de apostar y desarrollar las energías renovables, es una falsedad y una enorme irresponsabilidad: atenta con la tan necesaria imagen de la energía como un bien valioso que en modo alguno se debe despilfarrar.

Lo que necesitamos, apuntan Coderch y Almirón,<sup>48</sup> no son nuevos sistemas energéticos revolucionarios, quiméricos e imposibles, sino una reducción significativa de nuestro desahogado consumismo energético. Fingir que se puede continuar creciendo exponencialmente en un planeta con recursos finitos es un absurdo; no ver o no querer ver este absurdo es, además, una estupidez, una peligrosa estupidez. Vivir hoy, concluyen sensatamente, “despilfarrando nuestro capital energético confiando en que mañana nos tocará la lotería porque hemos comprado algunos décimos es, además de irracional, tremendamente injusto para con nuestros hijos y las generaciones que han de seguirlos”.<sup>49</sup>

### *Desde un punto de vista científico-tecnológico*

Manuel Garcia Jr., un físico norteamericano de origen hispano, pensionado de un laboratorio del Departamento de energía de EEUU, con amplios intereses científico-técnicos en ámbitos como la física de los fluidos, la electricidad, el flujo de calor y la energía,<sup>50</sup> ha señalado que su crítica de la energía nuclear con el propósito de proveer un suministro estable de electricidad es doble:<sup>51</sup>

1. En su opinión, la tecnología nuclear no está bien ajustada al uso final. Hay muchas complejidades, peligros e ineficiencias entre la fuente de combustible y la producción de electricidad. Todo el ciclo de producción de combustible a la administración de los desechos, por kWh de electricidad producida, es excesivamente costoso desde el punto de vista fiscal, ecológico y político.
2. La naturaleza de esta tecnología exige instalaciones de generadores altamente centralizados, que tienen que ser a un tiempo zonas de alta seguridad, muy costosas por ello, y requiere una amplia red de distribución que, inevitablemente, tendrá pérdidas de transmisión.

<sup>48</sup> M. Coderch y N. Almirón, *El espejismo nuclear. Por qué la energía nuclear no es la solución, sino parte del problema*, Los libros del Lince, Barcelona, 2008, p. 212.

<sup>49</sup> *Ibidem*, p. 215.

<sup>50</sup> Sus intereses no-técnicos son también diversos e interesantes. Van desde la responsabilidad social de los científicos hasta las dimensiones sociales de las alternativas para las tecnologías energéticas que impulsa una comunidad.

<sup>51</sup> Tomamos nuestra información de Germán Leyens y Salvador López Amal: “Una entrevista con Manuel Garcia Jr. Sobre poder atómico, cambio climático, energías limpias y formas de organización ciudadanas”. <http://www.rebelion.org/noticia.php?id=85579> (junio 2009).

El corolario político es claro: la generación de energía altamente centralizada sirve a las necesidades de economías altamente centralizadas, es decir, la acumulación exclusiva de capital a un amplio coste social. Por el contrario, y esa es la posición científico-política de Manuel García Jr., la generación de energía distribuida sirve las necesidades de una población distribuida: las redes técnicas comunales proveen control local y, a un tiempo, la independencia económica personal.

Por lo demás, en opinión del físico norteamericano, las tecnologías solares y eólicas pueden generar electricidad local y prácticamente sobre gran parte de la superficie de la Tierra, en tierra o en el mar. Como hay muchas menos conversiones de formas de energía desde las fuentes a la producción de electricidad, hay menos tipos de ineficiencias y, punto esencial, en ningún caso se trata del tipo de peligros asociados con materiales radiactivos y la tecnología nuclear.

Como los procesos de generación de energía son naturales para el entorno de la Tierra (solar-eléctrico, solar-termal, viento-torque-eléctrico, hidro-torque-eléctrico), todo el ciclo del proceso: desde la fuente a la generación al reciclaje de equipamiento y material utilizados, es mucho más simple y barato. Las tecnologías solares, eólicas e hidroeléctricas son “naturales” para la Tierra, y bien ajustadas al uso final de la electricidad residencial y a numerosas aplicaciones industriales.

Manuel García Jr. señala que la naturaleza dispersa de la fuente de energía solar significa que los generadores y los usuarios están más cerca los unos de los otros, incluso pueden coincidir, de modo que las redes de distribución serán más pequeñas y eficientes. Las redes locales próximas podrán solaparse, asegurando redundancia positiva y, con ello, un mayor grado de fiabilidad general a escala regional y nacional. Es, además, mucho más probable que los “propietarios” locales de los generadores se encuentren entre los usuarios de la producción de electricidad. De este modo toda la economía del sistema será tan distribuida y descentralizada como la misma fuente energética. La energía solar en microrredes sería, pues, intrínsecamente comunal. Con sus propias palabras: “un sistema de energía que ofrece a una familia la posibilidad de obtener la independencia energética mediante la obtención de la luz del Sol que cae, y el viento que pasa por el espacio que ocupa para vivir, sería algo maravilloso”.

La derivada política complementaria es obvia: si alguien forma parte de un grupo –Manuel García Jr.: “lo llamaríamos capitalistas, o industriales, o piratas, da lo mismo” – que desea controlar una gran fuente de energía, que después será distribuida a numerosos individuos a distancia para obtener el máximo beneficio, preferirá siempre una tecnología altamente centralizada de generación de energía. Por eso, señala el físico norteamericano de origen hispano, la energía nuclear es apreciada ante todo “por la mentalidad que ve el taxi-

metro y la caja registradora como el propósito de la organización de la sociedad". Además de ello, los peligros, complejidades e ineficiencias que exigen que se aislen y construyan grandes instalaciones de generación de energía nuclear, nuestras centrales nucleares, se biyectan muy bien con las necesidades del control monopolista, y hace que las ciudadanías populares sean muy vulnerables al chantaje social dada su dependencia energética.

No hay que olvidar, por otra parte, la arista militar, recuerda el físico norteamericano. El material para bombas atómicas de todo tipo es usualmente producido en reactores contruidos con ese propósito, pero también puede ser obtenido de las vainas combustibles de reactores de energía civiles.<sup>52</sup> Todos los reactores nucleares de uranio producen una acumulación de plutonio. No es por casualidad que EEUU, Rusia y las principales potencias atómicas quieren controlar el ciclo de combustible de los reactores en Estados amigos que tienen energía atómica "pacífica". Corea del Sur es un ejemplo. En opinión de Manuel García Jr., la situación del programa nuclear de Irán ilustra la conexión intrínseca entre la energía nuclear y las armas nucleares.<sup>53</sup>

Manuel García Jr. resumía en cinco puntos sus razones contra el uso civil, no ya militar, de la energía nuclear:

- (1) *Es una energía ineficiente*: es probable que tenga que ser utilizada más energía para construir, mantener y proteger las instalaciones de energía nuclear y para proteger el legado de desperdicios que genera, que la que se llegue algún día a suministrar como electricidad.
- (2) *Es insegura*: los reactores nucleares requieren inmensas cantidades de agua de refrigeración. Las que están ubicadas cerca de ríos han tenido, incluso, que cerrar en tiempos de sequía creando escasez de suministro. Como el poder nuclear está tan centralizado, cualquier instalación de reactores que esté incapacitada por el motivo que sea causará un déficit en su red, lo que podría requerir la compra a corto plazo de energía de combustibles fósiles o quedarse sin energía.
- (3) *Es lenta*: construir una planta de energía nuclear toma tanto tiempo que esa tecnología no puede ser montada efectivamente, ni desmantelada fácilmente según el caso, para reaccionar ante cambios en el volumen y en la distribución geográfica de la demanda de energía.
- (4) *Es peligrosa*: utiliza para su funcionamiento las sustancias más peligrosas que conocemos desde el punto de vista físico y este extremo peligro crea monumentales problemas de manejo de riesgos y seguridad. Además, la posibilidad de la proliferación de armas nucleares es muy real.

<sup>52</sup> El ciclo de combustible es la producción de vainas para reactores civiles y su eventual remoción y "reprocesamiento" para la acumulación de plutonio y reciclaje del uranio-235 restante, o empaquetamiento de la vaina para su "eliminación."

<sup>53</sup> Manuel García Jr.: Iran's Uranium. <http://www.dissidentvoice.org/2009/03/irans-uranium/>.

(5) *Es costosa*: las características mencionadas aumentan el coste de la tecnología, y este coste es considerable en cada una de las dimensiones: fiscales, políticas y ecológicas. Si la energía solar (y la generación y almacenamiento relacionados con ella, y las microredes recibieran la misma cantidad de subsidios gubernamentales, y ni siquiera durante todas las décadas en que ha recibido ayuda la energía nuclear, tendríamos, en opinión del físico y activista norteamericano, un sistema mucho mejor de energía eléctrica “desde todos los puntos de vista imaginables, excepto el del control monopolístico de una necesidad social”.

### **Accidentes**

Además de los ya citados –Chernóbil, Harrisburg y Kashiwazaki-Kariwa, tres de los más importantes–, cabe aquí señalar lo siguientes:<sup>54</sup>

En las instalaciones nucleares españolas ha habido desde la instalación de la primera central nuclear “José Cabrera” en 1968 un total de 27 sucesos catalogados todos ellos en el nivel 1, a excepción del ocurrido en la Central Nuclear de Trillo, en 1992, que fue de nivel 2. También existió un accidente no catalogado en la Junta de Energía Nuclear, en los tiempos de la dictadura franquista, que vertió cantidades indeterminadas de radiactividad al pequeño río Manzanares, cantidades que llegaron al Tajo y se detectaron en Lisboa. Recuérdese, por otra parte, que se han encontrado recientemente zonas contaminadas radiactivamente en el campus de la Universidad Complutense, vecino de la ubicación de la Junta, y en lo sucedido en los accidentes de Vandellós2- y Ascó-1.

En Mayak, cerca de Cheliabinsk, en los montes Urales, el complejo nuclear más grande del mundo, se han sufrido grandes desastres, con episodios de contaminación ambiental que han tenido graves consecuencias para la salud. En septiembre de 1957 se produjo uno de los accidentes nucleares más importantes de la historia. Un tanque de almacenamiento, que contenía 300 m<sup>3</sup> de residuos de alto nivel radiactivo, explotó liberando casi la mitad de radiación de Chernóbil, con la difusión de 74.000 TBq<sup>55</sup> de radiactividad en un área de unos 23.000 km<sup>2</sup>. Más de 270.000 personas quedaron afectadas y alrededor de 10.200 tuvieron que ser evacuadas. Según el Instituto de Biofísica del Ministerio de Salud ruso, en 1992 habían fallecido 8.015 personas como resultado de la exposición a las elevadas dosis de radiación.

El accidente de Windscale, en el Reino Unido, fue también en 1957. En este caso fue el incendio de uno de los reactores de grafito de la central el que provocó la emisión de cerca de 600 TBq de yodo 131, 45 TBq de cesio 137 y 0,2 TBq de estroncio 90. Las cifras relati-

---

<sup>54</sup> Para este apartado, E. Rodríguez Farré y S. López Arnal, 2008.

<sup>55</sup> TBq: terabecquerelio. 1 TBq = 10<sup>12</sup> Bq, es decir un billón de becquerelios.

vamente altas de yodo fueron especialmente preocupantes ya que el día después del accidente este elemento fue hallado en la leche, con una radiactividad de hasta 50.000 Bq/l en alguna granja ubicada a 15 km del reactor. En base a la valoración de dosis recibidas se estima que hubo decenas de muertes debidas a la radiación emitida tras el accidente, aunque este dato no pudo ser verificado a nivel epidemiológico. Da idea de la importancia de aquel accidente el que la nube radiactiva llegó a detectarse en Copenhague aunque se sigue ignorando todo sobre los efectos que pudo causar.

Años después, en 1979, se produjo el accidente de la Isla de las Tres Millas, en Harrisburg, Pensilvania, EEUU, al que ya hemos hecho referencia.<sup>56</sup>

Durante estas décadas ha habido múltiples accidentes militares con emisiones de radiaciones ionizantes elevadas y repercusiones importantes tanto en el medio ambiente como en la salud de las personas expuestas. En España tenemos el ejemplo del importante accidente militar de Palomares. El de Thule, al norte de Groenlandia, fue el 21 de enero de 1968. El accidente de Palomares contrasta con el segundo incidente nuclear del ejército de los EEUU, en este caso en la base aérea de Thule. Aquí el criterio de radioprotección ambiental aplicado fue mucho más estricto. El accidente de un avión B52 que contenía 4 bombas termonucleares provocó la contaminación de unas 20 hectáreas de la superficie helada de la Bahía de la Estrella Polar por unos 3,6 kilos de plutonio 239 dispersado. Durante cuatro meses se procedió a retirar además de los restos del accidente, todo el material contaminado posible del hielo, la nieve y el agua, aproximadamente unos 6.700 m<sup>3</sup>, que fueron transportados a un cementerio atómico. A pesar de ello, las autoridades danesas estimaron que el plutonio restante contaminó el medio acuático hasta unos 20 km del lugar del accidente.

Cabe también citar aquí finalmente, aunque algunos sean “semimilitares”, la contaminación por plutonio ocasionada por la caída, por accidente o fin de su vida útil, de satélites artificiales alimentados de energía por pilas de plutonio que les permiten una muy prolongada autonomía e intensas actividades de observación y emisión telemática.

### ***Salud humana y medio ambiente***

Son numerosos los eslabones existentes en la compleja cadena de producción y utilización de la energía nuclear: la minería, el enriquecimiento y metalurgia del uranio, las centrales,

---

<sup>56</sup> Hasta el momento, el único impacto confirmado en la salud atribuible a Three Mile Island, en absoluto despreciable, ha sido el estrés mental en las personas que vivían en los alrededores de la central, particularmente mujeres embarazadas y familias con niños. El seguimiento de la población no debería abandonarse en ningún caso. Aunque la dosis de radiación colectiva recibida por la población en un radio de 80 km cuadrados fue pequeña, un accidente de este calibre produce enormes cantidades de residuos: puede llegar a producir más de 1.000.000 de litros de agua contaminada

los reactores militares, la producción, separación y uso de radionúclidos puros, la fabricación y prueba de armas atómicas, las plantas de procesamiento de combustibles irradiados, las fábricas, reactores y centrales de los ciclos del plutonio o del torio-uranio, el transporte y depósito de materiales o residuos radiactivos. Entre todas esas posibles fuentes, los puntos más contaminantes son las plantas de tratamiento, las centrales y los depósitos de residuos, sin olvidar que el transporte es, potencialmente, otro punto muy peligroso.

Desde el punto de vista del medio, desde la perspectiva de la contaminación, si consideramos el ciclo completo de tecnologías de generación eléctrica como la nuclear o las renovables, podemos observar como por cada kilowatio/hora producido, la industria nuclear emite más CO<sub>2</sub> que cualquiera de las energías renovables. ¿Por qué? Por la gran cantidad de combustibles fósiles que es preciso consumir en todas estas etapas del ciclo.

Por otra parte, desde los focos de emisión, los radionúclidos contaminantes se incorporan en el ecosistema a través de las cadenas tróficas por el medio acuático, por el terrestre o por el aire. En el organismo humano, las fuentes de radiación pueden ser internas o externas: en el primer caso, la principal puerta de entrada es la vía digestiva, los efectos patológicos a largo plazo más frecuentes debidos a la exposición a radiaciones ionizantes, incluso a dosis bajas, son las enfermedades neoplásicas.

No se puede determinar ningún umbral de seguridad por debajo del cual no se lleguen a desencadenar riesgos de padecer cánceres. Existen, además, diversos efectos biológicos que explican el cáncer inducido por radiaciones. Así, por ejemplo, alteraciones de los mecanismos de protección y reparación, del sistema inmune y la presencia de efectos “clastogénicos” que afectan a células circundantes no afectadas directamente por la exposición. La leucemia fue el primer tipo de cáncer que se asoció con la exposición a diversas dosis de radiación –Hiroshima y Nagasaki–, aunque también se evidenció un riesgo elevado de padecer cáncer de estómago, colon, hígado, pulmón, mama en las mujeres y tiroides, entre los más frecuentes. Ya antes se habían observado casos de leucemia en personas que trabajaban con agentes radiactivos, pero no existía una adecuada dosimetría; el caso más conocido fue el de las dos veces Nóbel doctora Marya Sk odowska Boguska, madame Curie.

En definitiva, considerando el impacto que puede llegar a tener la energía nuclear en la salud y el medio ambiente, aunque los escasos estudios epidemiológicos sobre dosis bajas no puedan demostrar la asociación entre riesgo y exposición más que en ciertos casos, es preciso aplicar el principio de precaución que puede invocarse cuando es urgente intervenir ante un posible peligro para la salud humana, animal, vegetal o biológica en general, o cuando se requiere proteger el medio ambiente en caso de que los datos que poseamos, si bien concluyentes experimentalmente, no permitan una determinación completa y definitiva del riesgo.

Para hacer frente a los agentes de riesgo y con la finalidad de que permanezcan por debajo de un nivel, digamos, aceptable –criterio, por otra parte, de índole subjetiva–, se ha planteado el enfoque de gestión de riesgos. La Unión Europea introdujo en 2000 el concepto de “ciclo del riesgo” como estrategia dirigida al análisis de riesgos a través de la interacción de tres componentes básicos: la evaluación, la gestión y la comunicación del riesgo. Un riesgo no es aceptable si hay alternativas, e, incluso, para ciertos riesgos aunque no las haya. En estos casos, rige el viejo principio hipocrático: en la duda, abstenerse. Los problemas ecológicos y sanitarios hay que preverlos de antemano e impedir que lleguen a producirse, ya que muchos de ellos pueden ser irreparables a posteriori. Frente a la gran cantidad de catástrofes ecológicas de las últimas décadas, este principio debería ser contemplado con el fin de evitar más víctimas derivadas de la contaminación por radiaciones ionizantes a título personal y medioambiental.

---

**Existe una notable evidencia científica de los múltiples riesgos para la salud y el medio ambiente asociados a la exposición a radiaciones ionizantes como resultado de los centenares de accidentes e incidentes nucleares producidos en todo el mundo**

---

Tal como se señala en el informe CiMA (Científicos por el Medio Ambiente), los efectos sobre la salud y el medio ambiente producidos por las radiaciones ionizantes de las centrales y el conjunto de la actividad industrial nuclear son de muy compleja evaluación debido, entre otras razones, a la dificultad de estudiar su incorporación en la cadenas tróficas, la reconstrucción de las dosis de exposición de las poblaciones objeto de estudio, así como por la variedad de las respuestas biológicas que se producen. No obstante, existe una notable evidencia científica de los múltiples riesgos para la salud y el medio ambiente asociados a la exposición a radiaciones ionizantes como resultado de los centenares de accidentes e incidentes nucleares producidos en todo el mundo durante más de cincuenta años, que han ocasionado miles de víctimas y afectados.

Desde el punto de vista científico, no es posible en la actualidad estimar una dosis por debajo de la cual las radiaciones ionizantes no produzcan efectos patológicos. Es importante señalar que, en este caso, la relación causa-efecto no es de tipo lineal, sino que depende de múltiples factores: la intensidad y la naturaleza de la fuente de radiación, la dosis total recibida, la duración temporal de la exposición, la edad de la población expuesta o la susceptibilidad individual, etc. Puede decirse, por tanto, que no existe una dosis de radiación que sea segura.

Por lo demás, la primera fuente de contaminación radiactiva de la biosfera han sido, hasta ahora, las explosiones realizadas por las potencias atómicas. Más de 1.000 hasta la

fecha. Estas explosiones, además de contaminar la biosfera con un variado repertorio de radionúclidos artificiales, particularmente cesio 137 y estroncio 90, han creado enormes cantidades de núclidos radiactivos “naturales” (en especial tritio –el hidrógeno 3– y carbono 14) que existían en cantidades ínfimas. El incremento de la fracción radiactiva de estos elementos constituyentes de la vida ha quedado reflejado en todos los medios naturales y en la biomasa. Así, en las aguas superficiales marinas, donde la concentración de tritio natural era en 1950 de 0,01-0,03 Bq/l, alcanzó en 1964 –tras las continuas explosiones atómicas en la atmósfera– cifras superiores a los 2 Bq/l en el hemisferio norte, unas 200 veces superiores a las preatómicas. Dado que este emisor beta débil tiene una vida media de 12,3 años, tras el cese de pruebas en la atmósfera la concentración de tritio ha ido disminuyendo, detectándose a finales de los años noventa, en el Atlántico Norte, entre 0,3 y 0,6 Bq/l. Es ilustrativo al respecto ponderar que la cantidad total de tritio natural en el planeta era de 1,3 EBq (EBq: exabecquerelio =  $10^{18}$  becquerelios), o dicho de otra forma, que por cada  $10^{18}$  átomos de hidrógeno –un trillón de átomos– existía uno de tritio. Las pruebas atómicas y luego las plantas nucleares añadieron 186 Ebq de tritio al planeta en los años sesenta –un incremento de 143 veces–, del cual quedaban todavía unos 50 Ebq en 2001. Hoy en día se detectan en el canal de la Mancha y Mar del Norte, en el mar de Irlanda o en el Báltico, concentraciones entre 2 y 20 Bq/l, en contraste con las más de 10 veces inferiores del océano Atlántico. Son el aporte de las plantas de La Hague en Francia, de Sellafield en Gran Bretaña o de vertidos de centrales de la cuenca báltica.

Consideraciones similares pueden hacerse respecto al carbono 14. El radiocarbono formado por las explosiones atómicas ha doblado la cantidad existente en el planeta, con el agravante de que con una vida media de 5.730 años hoy en día seguimos expuestos a prácticamente las mismas cantidades que hace cuarenta años, cantidades que se incorporan a la biosfera de forma importante.

En los últimos años el funcionamiento normal –o accidental– de la tecnología nuclear se ha convertido en la principal fuente de contaminación radiactiva, superando en determinados casos y áreas geográficas a la originada por las explosiones atómicas. Todas las nucleares difunden radionúclidos en el aire y las aguas, siendo las centrales de producción eléctrica menos sucias que las plantas de reprocesamiento, dado que éstas pueden representar una contaminación entre 100 y 1.000 veces mayor según los radionúclidos que estemos analizando.

Entre los radionúclidos arrojados al medio por la industria electronuclear, el criptón 85 y el tritio ocupan un lugar destacado en razón de su cantidad, su diseminación global y su período de actuación. Los radionúclidos evacuados rutinariamente con el agua de refrigeración que procede de los reactores pueden recorrer grandes distancias o acumularse en zonas concretas de los sistemas acuáticos.

Un sistema de diseminación radioactiva a escala mundial se encuentra también, obviamente, en los satélites con generadores nucleares.

## **A modo de conclusión: en el principio fueron el verbo y la acción**

La industria nuclear está sumida en una profunda crisis. En el mundo existen 443 reactores nucleares comerciales, con una potencia instalada de 369 Gigavatios. La energía nuclear, presentada hace 35 años como la alternativa al petróleo, al gas natural y al carbón, hoy sólo representa el 5,7% del consumo mundial de energía primaria, a pesar de los dudosos métodos de contabilidad que consideran el calor producido en la fisión y no la electricidad realmente generada. Con métodos menos manipulados, e idénticos a los que se aplican a las energías renovables, la participación de la energía nuclear se reduciría a algo menos del 2% del consumo mundial de energía primaria.

Respondiendo a pedidos de años anteriores, se están construyendo en el mundo actualmente 26 centrales, con una potencia de 20,8 GW, el menor número desde hace 35 años. La cifra de pedidos es insuficiente para mantener una industria que, de hecho, sólo se mantiene gracias al despilfarro de recursos públicos, de ahí las enormes presiones que se están realizando, aunque desde luego sus portavoces tiendan a minimizar esas inmensas ayudas públicas. Conviene consignar que tan solo 2 de esas 26 centrales se están construyendo en países con economías ricas: una en Japón y la otra en Finlandia. El resto lo son en países en desarrollo estructural y económico. Es sobre estos países donde se está ejerciendo una fuerte y discreta presión para que se nuclearicen o incrementen aceleradamente su nuclearización.

La empresa nuclear rusa Atomstroyexport, de titularidad mayoritaria estatal, es la que más reactores está construyendo: 2 en Tianwan, China; 2 en Kundankulam, India; 2 en Belene –con subcontratos con Areva/Siemens–, Bulgaria, y 1 en Bushehr, Irán. Dirige sus esfuerzos a lograr contratos en países en desarrollo. Asimismo, la mayor empresa nuclear mundial, Areva,<sup>57</sup> no desdeña esta estrategia como parte de sus actividades, formalizando alianzas coyunturales con Atomstroyexport y Siemens (caso de Bulgaria y sondeos en China e Iberoamérica). Areva dispone, como Atomstroyexport, de todas las fases del ciclo nuclear. Las otras empresas nucleares de importancia –Siemens, Westinghouse y General Electric– tienen este sector sólo como parte de sus amplias actividades y se centran funda-

---

<sup>57</sup> Areva es el conglomerado industrial nuclear francés al que ya se ha hecho referencia. Formado en 2001 por la fusión de Cogema, Framatome y CEA Industrie en una sociedad –S.A. Société des Participations du Commissariat à l'Énergie Atomique– su titularidad sigue siendo, pese a las promesas de privatización, mayoritariamente –entre el 85 y el 90%– del Estado francés

mentalmente en la construcción de reactores. En algunos aspectos puede considerarse que hoy en día están actuando como una especie de cártel virtual.

La potencia instalada en 2006 era de 369 GW, sólo un 12% superior a la de 1990 que era de 328 GW. Una cifra doce veces inferior a los 4.450 GW previstos por la Agencia Internacional de la Energía Atómica en 1974 para el 2000.

---

**Tan solo 2 de esas 26 centrales se están construyendo en países con economías ricas. El resto lo son en países en desarrollo estructural y económico**

---

La energía nuclear, teniendo en cuenta sus costes reales si se calculan correctamente, sus peligrosos problemas de seguridad, el almacenamiento no resuelto de los residuos, la existencia de alternativas mejores como las centrales de ciclo combinado de gas natural y los aerogeneradores eólicos, el aumento de la eficiencia de las energías renovables, el desarrollo de la tecnología termosolar y fotovoltaica, y la oposición, deseamos que creciente, de una opinión pública bien informada y activa, no tiene un futuro halagüeño, a pesar de los esfuerzos realizados para diseñar nuevos reactores más seguros utilizando para conseguirlo enormes recursos públicos, por instancias o empresas que, normalmente, no suelen hablar muy bien de la intervención del Estado en asuntos económicos. El Estado de "bienestar" es despilfarrador cuando ayuda a personas en paro, a discapacitados, a sectores empobrecidos, a cubrir necesidades básicas o a la adquisición o alquiler de viviendas; no lo es, en cambio, según esas interesadas concepciones, cuando dedica innumerables e incontrolados recursos públicos para ayudar a empresas e instituciones privadas a las que, desde luego, no les mueve ningún espíritu cooperativo ni social.

Un total de unos 110 reactores con una potencia instalada de 35.309 MW han cerrado definitivamente. La vida media de estas centrales ha sido inferior a 18 años, muy alejada de los 40 años previstos por las empresas constructoras que incluso quieren alargar ahora la vida de las centrales, totalmente amortizadas, hasta los 60 años. Garoña es un ejemplo reciente que ha contado con el CSN como ariete ofensivo. Ello conlleva, obviamente, una mayor potencialidad de riesgos por envejecimiento estructural no previsto en el diseño original del sistema.

Por lo demás, y como se apuntó, se está creando una masa ingente, miles de toneladas de residuos radiactivos, que están ahí, y que pueden diseminarse por la biosfera por más controlados que se quieran tener; se está asumiendo un riesgo de accidentes, que ya han ocurrido y que pueden volver a ocurrir, y se está optando además por una vía energética

que no parece adecuada para un sistema de calidad de vida como el que aspiramos en toda sociedad avanzada y que deseamos, además, no sólo para nosotros, para los que vivimos por simple azar en sociedades privilegiadas, y ciertamente muy desiguales, sino para toda la humanidad.

Existe, además, el argumento de la imposibilidad que algunas veces se esgrime pragmáticamente. No se ve como la energía nuclear pueda sustituir a los combustibles fósiles en la actividad que actualmente más CO<sub>2</sub> genera, el transporte; por otra parte, un plan de construcciones nucleares que tuviera como objetivo sustituir los combustibles fósiles es totalmente inviable: requeriría construir, como hemos dicho, una nueva central cada dos días durante 25 años. No habría, además, uranio suficiente para ello y, desde luego, tampoco sabríamos dónde almacenar las miles de toneladas de residuos que se generarían en todo el mundo.

Los defensores de la energía nuclear desde una perspectiva que se presenta con ropajes de izquierda, el catedrático de física atómica Manuel Lozano Leyva<sup>58</sup> es un ejemplo destacado en nuestro país, sostiene que el rechazo a la energía nuclear no es progresista. Sus argumentos principales serían los siguientes:

Apuntan, en primer lugar, que ninguno de los problemas de las centrales nucleares es significativo. Con 441 reactores funcionando en el mundo, en cinco décadas sólo se ha producido un accidente grave, el de Chernóbil, donde coincidieron, señalan, circunstancias tan insólitas que si se hubiera planificado perversamente no habría salido peor. Sin embargo, Chernóbil no ha sido el único accidente de importancia en la historia de la industria nuclear. Ha habido numerosísimos accidentes de todo tipo: muy graves, potencialmente graves y accidentes menores. Todo ello, sin tener en cuenta el larguísimo número de “incidentes” que se han ocultado y en los que se sospecha que lo que realmente sucedió fueron “accidentes” más o menos serios.

En cuanto a los residuos radiactivos, sostienen que aventajan a los de las centrales térmicas porque se localizan puntualmente y no se esparcen en la atmósfera. Ambos duran miles de años pero en el caso de los radiactivos se vislumbra una nueva tecnología de eliminación por transmutación. No existe nada parecido con el CO<sub>2</sub> y los otros gases de las centrales térmicas. Es bien cierto que los residuos generados por las centrales térmicas, especialmente las de carbón, no son inocuos, no podemos ignorarlo, y que tienen una incidencia importante sobre el medio ambiente. Sin embargo, no es exacto que los residuos generados en las centrales térmicas duren miles de años con la excepción, si es el

---

<sup>58</sup> Véase M. Lozano Leyva, *Nucleares, ¿por qué no? Cómo afrontar el futuro de la energía*, Debate, Madrid, 2009. Véase también *Público*, 7 de diciembre de 2007.

caso, que no siempre es así, de los escasos residuos radiactivos que éstas puedan generar. En todo caso, nunca es bueno comparar entre “dos males” y, desde luego, tanto las centrales nucleares como las centrales térmicas de carbón lo son. A quienes propugnan la “solución nuclear” hay que indicarles que de lo que se trata es de buscar soluciones que sean lo menos dañinas posibles para el medio ambiente y la población y eso pasa, sobre todo, por la reducción del consumo energético, la reducción de su desigualdad en el mundo y la apuesta en serio, no sólo como juego lingüístico floreado en tribunas públicas a las que no se concede ninguna importancia real, por las energías renovables.

En cuanto al uso militar o terrorista de la tecnología nuclear, Lozano Leyva sostiene que es mucho más controlable que otras tecnologías más simples e igual de mortíferas como las biológicas y químicas. Pero, ¿es realmente controlable el uso militar de la tecnología nuclear? ¿Podemos sostener una afirmación así cuando seguimos desconociendo de forma oficial su uso en la primera guerra del golfo o en el caso de los bombardeos sobre la antigua Yugoslavia. Por lo demás, ¿qué quiere decir controlable exactamente? ¿Quién debe ejercer ese control por otra parte?

Si se extendiese el uso de la energía nuclear, y parece que ésa es la apuesta de Lozano Leyva y de algunos sectores de izquierda cada vez más minoritarios, por no decir inexistentes, deberían admitirse como mínimo tres problemas, tres graves problemas en esa apuesta: neto encarecimiento de la fuente primaria y su agotamiento previsible a corto plazo; mayor riesgo de accidentes, y mayores problemas de seguridad para los residuos radiactivos.

Para Lozano Leyva, admitiendo la necesidad de menor consumo energético y de estabilizar el número de habitantes del planeta, hay que apostar por el desarrollo de infinidad –según sus propios términos– de vías nucleares de producción de energía eléctrica, como el uso del torio, que, en su opinión, “la demagogia ha frenado”. Las energía alternativas, para él la solar, la térmica o la fotovoltaica, dado su pequeño rendimiento sólo cuentan como energías complementarias. Pero la transmutación de residuos nucleares –bombardear residuos nucleares con partículas subatómicas para transformarlos en elementos no radiactivos– es una materia en la que no se ha avanzado significativamente en las últimas décadas. A pesar del esfuerzo realizado, no hay resultados que ni tecnológica ni económicamente sea factible realizar industrialmente ni a breve ni a largo plazo. Existen grandes instalaciones pero para obtener transuránicos en cantidades ínfimas de materia, y se está hablando de millares de toneladas. En el hipotético caso de que la técnica de la transmutación llegase a funcionar en un futuro, por el momento no previsible, no lograría hacer desaparecer del todo los residuos radiactivos, por lo que el problema permanecería, con distintas dimensiones, y no evitaría la discusión sobre la necesidad de tener que construir un cementerio nuclear. Carlos Bravo ha recordado, una vez más, que en materia de residuos

radiactivos no hay panaceas ni varitas mágicas. No hay que confundir a la opinión pública con soluciones mágicas e inexistentes en este ámbito de alto riesgo.

Lozano Leyva apunta finalmente una consideración político-cultural y afirma que es un enigma que se identifique el rechazo de la energía nuclear con el progresismo político. Señala que “es infinitamente más retrógrado el petróleo que el núcleo atómico” y que, en caso de desastre, preferiría que nuestros descendientes heredaran la ciencia nuclear y su tecnología, “tan europeas y cultas”, a que se vieran esclavizadas por el petróleo y sus propietarios. Resulta sorprendente que una persona tan documentada como él tenga preferencias tan eurocéntricas y que meta en el mismo saco, sin ninguna distinción, a todos los dueños y países propietarios del petróleo. La afirmación sobre el carácter infinitamente más retrógrado del petróleo respecto al núcleo atómico, cuyo significado está lejos de ser evidente, debe ser una desviación profesional o una metáfora arriesgada.

El movimiento antinuclear que existió con mucha fuerza en España, en Europa, en EEUU, y en otros lugares del mundo, a finales de los setenta y en los años ochenta, y que fue capaz de dar batallas no todas perdidas, a pesar de que el adversario es potente, enorme en sus fuerzas y en el cultivo del lado oscuro de su inmensa potencia, a pesar de que en algunos lugares como Finlandia se está apostando por la creación de nuevas centrales nucleares con innegable e importante apoyo ciudadano hasta la fecha, ese movimiento ciudadano crítico, decíamos, debería renovarse, renacer desde su pasividad actual, debería incidir fuertemente con buenas y renovadas razones en el panorama político actual. Hay motivos para ello. Sobran.

Estamos, además, en una situación que quizás no existía hace 25 ó 30 años, cuando empezó en España el movimiento. El nivel de conocimiento e información de la población es muchísimo mayor. Explicar estas cuestiones en los años setenta en lugares donde se iba a instalar una central era difícil, se tenía que realizar un enorme esfuerzo de divulgación. El movimiento antinuclear, que debería ser algo más que antinuclear ya que tendría que apuntar hacia formas de vida y de sociedad distintas a las actuales, tiene que organizarse nuevamente, tiene que incidir socialmente y puede volver a contar.

De hecho, ya lo está haciendo. La plataforma antinuclear que se ha creado de nuevo en Cataluña, en el resto de España, en Europa, es una prueba de ello. La gente se está moviendo, nos estamos moviendo otra vez. Queda, pues, intervenir socialmente. Mejor activos hoy que mañana radiactivos. Dudamos si en el principio fue la acción o la palabra, pero hoy es posible, para bien de la Humanidad, de toda ella, hermanarlas fructíferamente.



---

**Manifiesto por Madrid. Crítica y crisis del modelo metropolitano** 143

*Observatorio Metropolitano*

---

**La reforma de la jurisdicción universal: un acuerdo para desandar un avance en la defensa de los derechos humanos** 155

*Luis Carlos Nieto García*

---



# Manifiesto por Madrid. Crítica y crisis del modelo metropolitano\*

*Madrid se ha convertido en una metrópolis global y en una máquina de crecimiento sólo equiparable a unas pocas ciudades más del planeta. Pero el despeque madrileño se ha construido de manera muy ambigua. El Madrid del éxito empresarial no se ha hecho sin costes sociales; en esencia, el Madrid global se ha construido sobre una sociedad definida por la precarización del trabajo y caracterizada por la mano de obra femenina y migrante super-explotada. Es una ciudad que tiende a polarizarse. Trataremos de esbozar en este texto los mecanismos de maduración del Madrid actual en su construcción como ciudad global polarizada, donde la clase política ha permitido que el ciclo inmobiliario y las privatizaciones se apoderasen de la ciudad.*

Cuando nos acercamos a Madrid desde cualquier carretera de su arco norte, lo que más llama la atención son los rascacielos que en los últimos años se han abierto paso en el polucionado cielo de la ciudad. Esta primera visión se completa con las nuevas dimensiones que ha adquirido la ciudad, ensanchando su perímetro con grandes ampliaciones urbanas, polígonos logísticos, macroespacios comerciales y con todas las infraestructuras de comunicación que este crecimiento lleva aparejadas. Unos indicadores que a simple vista nos desvelan que Madrid se ha convertido en una metrópolis global y en una máquina de crecimiento sólo equiparable a unas pocas ciu-

Observatorio  
Metropolitano,  
colectivo  
formado por  
activistas sociales  
dedicado a la  
investigación de  
la metrópolis  
madrileña

---

\* LICENCIA CREATIVE COMMONS

Atribución-Compartir igual 3.0 España

Usted es libre de: copiar, distribuir y comunicar públicamente la obra; hacer obras derivadas

Bajo las condiciones siguientes:

Reconocimiento. Debe reconocer los créditos de la obra de la manera especificada por el autor o el licenciador (pero no de una manera que sugiera que tiene su apoyo o apoyan el uso que hace de su obra)..

Compartir bajo la misma licencia . Si transforma o modifica esta obra para crear una obra derivada, sólo puede distribuir la obra resultante bajo la misma licencia, una similar o una compatible.

\* Al reutilizar o distribuir la obra, tiene que dejar bien claro los términos de la licencia de esta obra.

\* Alguna de estas condiciones puede no aplicarse si se obtiene el permiso del titular de los derechos de autor.

\* Nada en esta licencia menoscaba o restringe los derechos morales del autor.

Los derechos derivados de usos legítimos u otras limitaciones reconocidas por ley no se ven afectados por lo anterior.

© 2009, del texto, Observatorio metropolitano. © 2009, de la edición, Traficantes de Sueños.

dades más de este planeta. Nos encontramos, por tanto, ante un modelo exitoso de crecimiento que las autoridades políticas y económicas no han dudado en enarbolar a la hora de utilizar el modelo de Madrid como estandarte del éxito y la prosperidad dentro del marco estatal, donde no encuentra competidores, y del europeo donde sólo se puede comparar con ciudades como Londres, Milán o París.

Pero el despegue madrileño se ha construido de manera muy ambigua. Por un lado podemos ver el Madrid del éxito empresarial, avalado por las sedes de grandes empresas multinacionales del sector de las comunicaciones como Telefónica, de la energía como Repsol, Endesa o Unión Fenosa, de la construcción como Ferrovial, FCC y ACS o del financiero como el Banco Santander o el BBVA (23 de las 30 mayores multinacionales españolas están en Madrid). Por otro, vemos que la implantación de esta locomotora económica no se ha hecho sin costes sociales; quizás este es el aspecto menos tratado cuando se habla del espectacular crecimiento de Madrid ya que, en esencia, el Madrid global se ha construido sobre una sociedad definida por la precarización del trabajo y caracterizada por la mano de obra femenina y migrante superexplotada. En Madrid más que en otros lugares se ha podido apreciar cómo las nuevas formas de gobierno y gestión de lo público o las líneas de ordenación y expansión urbanas han definido las coordenadas estratégicas de una ciudad que tiende a polarizarse. Siguiendo estos pasos, trataremos de esbozar en este texto los mecanismos de maduración del Madrid actual en su construcción como ciudad global polarizada, donde la clase política ha permitido que el ciclo inmobiliario y las privatizaciones se apoderasen de la ciudad.

## **El Madrid global. Trazos de una ciudad polarizada**

Efectivamente, los rascacielos son sólo la advertencia de un modelo de producción de ciudad donde todos los aspectos de la vida urbana (grandes infraestructuras, relaciones sociales, instituciones políticas y servicios sociales) se ponen al servicio de un modelo de crecimiento. En consecuencia, la sociedad madrileña se ha construido a imagen y semejanza de este modelo en el que encontramos, de un lado, cerca de un 15% de la población que recibe una remuneración anual de más de 60.000 euros, algunos de ellos alcanzando cifras hasta 100 veces mayores y, de otro lado, a más de un millón de personas que, vinculadas a contrataciones precarias y trabajos descualificados, no llegan a los 15.000 euros anuales. Estas cifras no son sino el reflejo de las dos caras de Madrid, una vinculada al mando global: altos ejecutivos, servicios avanzados a las empresas (informática, publicidad, consultoría) y otra donde el empleo se define por los bajos salarios, la fragilidad y la sobreexplotación. Los sueldos de menos de 1.000 euros mensuales recaen sobre la población joven, migrante y sobre las mujeres que desarrollan las labores de abastecimiento, mantenimiento e intendencia de la sociedad opulenta que habita la *global class*.

Por lo tanto, el despegue de Madrid se ha sustentado en el reparto masivo de empleo de baja cualificación y remuneración a una mayoría de la población que, en distintos grados, ha tenido que afrontar la contradicción de vivir en una ciudad impregnada por el éxito, donde el consumo de viviendas, la adquisición de activos financieros y bursátiles, la compra de automóviles, viajes y los bienes de equipo estaban al alcance de la mano, pero donde la capacidad adquisitiva no la marcaban los salarios sino la capacidad de endeudamiento de estos mismos. Este nuevo horizonte ha permitido a las familias participar directamente en el modelo capitalista mediante la compra de una pequeña porción de sus activos financieros y, de manera mayoritaria, invirtiendo en el crecimiento de la ciudad con la compra de vivienda, que de bien básico ha pasado a convertirse en un bien de inversión. Este modelo no sólo ha alcanzado a las familias de rentas más altas, sino que ha tocado a multitud de familias de rentas medias y medias-bajas que, con la ilusión de invertir en bienes amortizables en un futuro, han endeudado sus economías e hipotecado sus vidas.

---

### En los últimos años sólo hemos visto emerger un modelo de crecimiento desigual que ha puesto en evidencia el despotismo de las estructuras económicas y su clase dirigente

---

El consumo de suelo en Madrid, atenazado por un ciclo inmobiliario muy agresivo, ha hecho que la ciudad haya estallado por sus cuatro costados y haya desarrollado modelos urbanos de crecimiento diseñados para todas y cada una de las tipologías sociales que se embarcaban en la compra de viviendas. Desde los barrios residenciales de chalets del noroeste de Madrid (Las Rozas, Pozuelo, Majadahonda, etc.) hasta las ampliaciones urbanas para las clases medias en el sur y el norte de la ciudad (Ensanche de Vallecas, Montecarmelo o Las Tablas) y las muchas ciudades aledañas del cinturón obrero de Madrid (Fuenlabrada, Getafe, Móstoles, Parla, etc.). Pero, lo cierto es que este crecimiento también ha venido acompañado de un crecimiento urbano desigual, ya que mientras los desarrollos de las zonas de la ciudad de mayor renta han visto crecer a su alrededor las universidades privadas, los campos de golf y los complejos sanitarios y educativos privados y elitistas, las periferias de menor renta se han visto rodeadas de centros comerciales y de ocio, pero nunca de los proporcionales servicios públicos (escuelas infantiles, institutos, dotaciones sanitarias) necesarios para su desarrollo, quedando borradas del mapa las políticas públicas que la clase política debería haber puesto en marcha para corregir esta polarización.

Muy al contrario, en los últimos años no sólo hemos visto emerger un modelo de crecimiento desigual que ha puesto en evidencia el despotismo de las estructuras económicas y su clase dirigente, siempre enfocadas a la extracción del máximo rendimiento, sino que hemos asistido a la connivencia de las instituciones públicas —que debían haber velado por

la redistribución de la renta, la protección de los derechos de los menos favorecidos y de los servicios más básicos— con las grandes empresas. La destrucción de las estructuras públicas se ha producido gracias a una forma de gobierno concertado entre las élites políticas y económicas que ha tenido su mayor exponente en los procesos de fagocitación de la enseñanza, la sanidad pública y los servicios sociales por parte de los intereses del mercado y el sector privado.

## **El Partido Popular de Madrid. Un experimento político**

Una vez definidos los parámetros del modelo urbano capitaneado por esta nueva oligarquía, nos tocaría entrar más detalladamente en el papel que ha jugado la clase política en la construcción de todo este entramado. La premisa central es que la oligarquía madrileña ha encontrado en la clase política a su mejor aliado para generar un medio ambiente gubernamental favorable a su modelo de crecimiento: el Partido Popular madrileño, con Alberto Ruiz Gallardón y Esperanza Aguirre a la cabeza, han sido sus más fieles defensores. Las convicciones neoliberales de ambos candidatos han convertido al Partido Popular en la mejor plataforma política para el desarrollo del Madrid global, ya que se ha encargado de construir una hegemonía política que permitiese gobernar sin adversarios la sociedad madrileña.

En un proceso no premeditado de ingeniería política, el Partido Popular de Madrid ha conseguido en la última década hacerse con la mayor parte del espectro electoral madrileño, afianzando a su electorado clásico, y atrayendo para sí a gran parte del electorado liberal del PSOE. Esta ocupación del nicho electoral del PSOE se ha hecho gracias a la conjunción de diversos mecanismos. El primero de ellos, sería la operación política de Alberto Ruiz Gallardón que, con un nuevo espíritu político de aspecto dialogante, ha sabido traspasar la fina capa de separación que en materia económica divide a ambos partidos, manteniendo siempre posturas distantes con la línea más moral y neoconservadora de su partido en cuestiones como los matrimonios homosexuales, las relaciones con la iglesia o tras la guerra de Iraq. En una suerte de carambola histórica, Gallardón ha conseguido deshacer el manto gris que rodeaba a la derecha madrileña, con Álvarez del Manzano como telón de fondo, y abrir el Partido Popular a un nuevo electorado liberal con ciertas tradiciones progresistas. Esta nueva ética neoliberal se ha conjugado con el declive de la Federación Socialista Madrileña, embarcada en los últimos años en numerosas disputas internas que la han dejado sin candidatos creíbles y al albur de una nueva derecha madrileña que paulatinamente ha ido mostrando su cara más agresiva.

No obstante, esta brecha electoral abierta por Gallardón no ha sido ensanchada y aprovechada en todas sus capacidades hasta 2003. En ese año, Esperanza Aguirre

amparada en el “tamayazo” que, además de corroborar el peso del sector de la construcción sobre la política, destapó las vergüenzas de los socialistas madrileños, irrumpía en la vida pública madrileña tras años de mediocres actuaciones. La lideresa mostró desde ese momento una inesperada capacidad de dar la vuelta a la política de guiños del Partido Popular de Gallardón y encabezar el estilo de aires *neocón* del último Aznar, enredándose con los *think tanks* más avanzados de la derecha hispana tanto en su versión política como en su versión mediática (FAES, Real Instituto Elcano, Libertad Digital, El Mundo y, por supuesto, Telemadrid, etc.). De este modo, la apuesta de Aguirre se ha encaminado a afianzar una guardia pretoriana política y social basada en la agitación y la agresividad, sin descartar espionajes ni corruptelas, que pusiese todos los aspectos de la vida social al servicio de la maquinaria productiva de la oligarquía madrileña. Esta batalla por endurecer la política, que ha defendido en las filas de su propio partido frente a un Gallardón que ha quedado en varias ocasiones contra las cuerdas, se ha reflejado en todas sus actuaciones siempre dirigidas a favorecer la contratación de servicios privados en materia de sanidad, educación y servicios sociales, entre otros, que ha tenido como objetivo el favorecer los intereses de las grandes empresas y de generar, a nivel micro, una compleja red clientelar que entremezcle a organizaciones sociales afines (las ONG ultracatólicas, por ejemplo), cuadros políticos de su confianza, empresas y universidades privadas, generando así una sociedad civil creada desde arriba y que pueda servir de ariete a pie de calle para contrarrestar posibles disidencias políticas.

Por sólo citar un ejemplo en este campo de ingeniería política desde arriba, podemos señalar que en 2009 el Área de Asuntos Sociales del Ayuntamiento de Madrid, controlada por la esperanzista Concepción Dancausa, ha conseguido poner patas arriba los planes de inmigración del Ayuntamiento, haciendo lo propio en la Consejería de Inmigración de la Comunidad de Madrid, para ceder gran parte del control de esos servicios sociales a organizaciones como la Fundación Altius, dependiente de la Universidad Francisco Vitoria que, como centro de formación vinculado a la derecha ultracatólica, se encargará en un futuro inmediato de la formación de cuadros que nutran las ONG y fundaciones de la derecha clientelar que gestione los servicios sociales de Madrid, en ese afán de crear estructuras políticas que impregnen todo el tejido social.

En conjunto, y aunque sólo se pueden mencionar de forma somera, la revolución de las prácticas y discursos de mando que caracterizan el experimento del modelo Madrid parece tener como propósito no sólo lograr un gobierno “cómodo y flexible”, adaptado a las nuevas funciones de la posición global de la ciudad, sino también producir una sociedad plenamente adaptada a eso que los neoliberales llaman “mercado”. Es decir, una realidad social convertida en campo abonado para los dispositivos de explotación del nuevo bloque oligárquico; sirvan de ejemplo el devenir de los servicios públicos y el uso del territorio y los recursos naturales.

## Los servicios públicos. Nuevos nichos de mercado

A medida que la máquina de explotación madrileña ha ido agotando los caladeros del crédito y el negocio inmobiliario, se han abierto nuevos nichos de mercado que redundan en un expolio de los recursos comunes. En línea con las recomendaciones de la OMC y los discursos neoliberales, el gobierno Aguirre ha puesto en venta los activos y servicios que otra componían las principales partidas del Estado del Bienestar: sanidad, educación y servicios sociales. La privatización se está desarrollando bajo el paraguas de la subcontratación: nuevos hospitales bajo la fórmula PFI, aumento del concierto escolar y subcontratación explícita de los servicios sociales.

Los nuevos hospitales se han construido bajo un sistema de gestión público-privada emulado del Reino Unido (PFI, Private Financial Initiative), posible gracias al Real Decreto Ley 10/1996 y a la Ley 15/1997, que contó con el voto favorable del PSOE. Ya antes se habían dado pasos importantes con la externalización de servicios básicos no sanitarios (limpieza, comida, transporte de ambulancias, seguridad, etc.). Este modelo consiste en ceder a una o varias empresas la construcción, mantenimiento y contratación o subcontratación de determinados servicios sean estos sanitarios (como puedan ser los laboratorios) o no (como la gestión administrativa, que incluye el manejo de las historias clínicas de los pacientes). El modelo de gestión PFI puede ser la antesala de un sistema completamente privado (desde la titularidad hasta la contratación de personal sanitario), que ya se está experimentando en el nuevo hospital de Valdemoro, y que se quiere implantar en otros cuatro nuevos hospitales (Carabanchel, Villalba, Móstoles y Torrejón) así como en buena parte de la Atención Primaria (réplica del modelo Fundación Jiménez Díaz/CapioSanidad). La conclusión obvia es que las decisiones serán tomadas con criterios empresariales antes que sociales: las ratios de personal por paciente son mucho menores que en los antiguos hospitales públicos; el personal sanitario está siendo “recolocado” de los viejos a los nuevos hospitales, sin que por ello se amplíe su número; los nuevos hospitales no tienen el tamaño crítico (la mayoría son demasiado pequeños) para albergar la mayor parte de las especialidades; las externalizaciones de servicios como la limpieza repercuten en una mayor incidencia de epidemias en los centros sanitarios, etc. Tampoco suele decirse que en los países pioneros de la “fórmula PFI”, como en Escocia, algunos centros han sido “recuperados” por el sector público. Y es que el supuesto ahorro presupuestario puede ser también completamente falso. La comunidad autónoma tiene que hacerse cargo de la financiación general del hospital, mediante el pago de un canon anual, que incluye los gastos de gestión así como el normal “beneficio” para las empresas y una parte destinada a sufragar el coste de la construcción de la infraestructura, siempre con unos intereses altísimos (más altos que si el crédito hubiera sido solicitado por un ente público), durante un periodo de 30 años. El resultado de todo esto, tal y como demuestran los estudios realizados, es que los nuevos hospitales PFI salen más caros por paciente que los viejos hospitales de la red pública. La dife-

rencia estriba en que lo que antes aparecía en la partida de gastos sanitarios pasa a contabilizarse como pasivo y pago de intereses. Entonces, ¿cuáles son las razones para animar semejante reforma? Un motivo es el mismo que en el caso de la obra pública en general: posibilitar la obtención de beneficios a empresas privadas a través de la transferencia de dinero público. Y también los beneficiarios son prácticamente los mismos: así, FCC y Caja Madrid se han hecho cargo del hospital de Arganda, Sacyr Vallehermoso de los de Coslada y Parla, Dragados del de Majadahonda, Acciona del de San Sebastián de los Reyes, Apax Partners del de Valdemoro, Hispánica del de Aranjuez y Begar del de Vallecas. Y no sólo del hospital, sino también de algunos servicios tan rentables como la cafetería o el parking. Otros experimentos se vienen sumando, así, por ejemplo, dos centros de especialidades (Pontones y Quintana) han sido ya vendidos a una entidad privada y por su lado, en la atención primaria se pretende pasar a un sistema área única en la que los usuarios (o clientes) puedan elegir entre centros públicos y futuros concertados con financiación pública; esto imposibilita saber cuántos pacientes se tendrán a lo largo del año y por tanto dificulta la planificación (y no hablemos de la prevención o de una intervención integral) mientras que por el lado contrario puede llevar a “motivar” a la gente al uso (y abuso) de los recursos sanitarios en cuanto que los centros cobrarán por personas y procesos atendidos. En resumen, se intenta trasladar el modelo de mercado “libre” a los servicios sanitarios, se deja de mirar por la salud pública y la sanidad pasa a ser un negocio como cualquier otro. Se transferirá dinero público a unos pocos, mientras que el ahorro de costes sólo revierte en el beneficio de las empresas, no en los presupuestos públicos, que quedarán atados al pago de cánones crecientes y que en ningún caso pueden dejar de pagar aunque se precisen otros gastos. Además, se crea empleo más precario y empeora la calidad del servicio, lo que sin duda anima a “pasarse a la privada” y posibilita que lo público se convierta en un servicio residual destinado a aquellas personas y familias que no puedan asumir el coste de la atención privada.

Respecto a la educación pública, a pesar de estar fundada en la necesaria consecución de la igualdad de oportunidades, los colegios concertados llevan ya décadas financiados por el erario público y a la vez provocando una formación diferenciada. El gobierno del PP no se ha caracterizado por su discreción a la hora de apoyar la enseñanza concertada, tal y como señalan medidas recurrentes como la cesión de suelo para centros de titularidad privada en muchos municipios y la capital, los importantes beneficios fiscales de los que gozan estos centros, la crucial omisión de construcción de escuelas públicas en nuevos barrios, etc. De este modo, la enseñanza pública ha ido perdiendo terreno frente a la concertada y privada, hasta el punto de que en Madrid la mayor parte del alumnado acude a escuelas de gestión privada (en el curso 2006-2007 sólo el 37% de los alumnos asistió a un centro público). Si analizamos, sin embargo, el número de alumnos inmigrantes que acuden a la pública, veremos que están sobrerrepresentados: son el doble que los nativos. De otra parte, a esta segregación se han añadido nuevos dispositivos, las Medidas de Atención a la Diversidad,

que si bien deberían facilitar la integración y “poner al nivel”, provocan una fuerte diferenciación interna dentro de los propios centros públicos: muchos migrantes en edad escolar, chicos de grupos sociales “menos favorecidos” y aquéllos que no se comportan en clase como se espera, han acabado siendo derivados a estos servicios. Este modelo educativo convierte la segregación de etnia y clase social en un problema de nivel académico o de disciplina; la gestión de la heterogeneidad en la escuela a través de la diferenciación por nivel apunta hacia un tipo de políticas públicas que ya no se dirigen, ni siquiera de manera formal, a un futuro inclusivo y equitativo.

---

La realidad parece responder a unas políticas públicas que ya no se dirigen a garantizar derechos sociales y redistribuir recursos sino que funcionan con pequeñas actuaciones para hacer frente a necesidades concretas

---

También el ámbito de la intervención social ha sido terreno abonado para una progresiva generalización de formas de gestión público-privada, por ejemplo, la gestión de los dispositivos tanto del Plan Madrid del Ayuntamiento como del Plan de Convivencia de la Comunidad de Madrid (Planes de atención a la población inmigrante) ha sido subcontratada a todo un abanico de las ONG, fundaciones y empresas sociales con unas condiciones laborales de absoluta precariedad: salarios bajos, contratos a tiempo parcial, inestabilidad laboral, subcontrataciones a través de empresas o consorcios, etc. De hecho, la consolidación del proceso de externalización ha conducido a una proliferación de organizaciones y asociaciones que compiten ferozmente entre sí y a la conversión del Tercer Sector en un mercado de saldos. Lo cual redundará, como es natural, en una merma no sólo de las condiciones de trabajo sino también de la calidad de las prestaciones. En un mercado en el que sólo se valora el presupuesto más bajo, son las empresas de servicios (bajo la máscara de fundaciones u ONG) las que acaban por quedarse con los principales contratos; se fomenta así la rápida concentración del sector al tiempo que se convierte en otro nicho de negocio. Además, en los dos últimos años se ha emprendido una política de cierres, reducciones de plantilla y cambios en las entidades gestoras; es el caso de los 18 CASI integrados en el Plan Madrid, de los que hoy en día sólo quedan dos, o de otros dispositivos como escuelas de formación, programas de acogida, de atención jurídica o los servicios de mediación intercultural. Evidentemente, los cierres o traspasos de estos dispositivos implican un claro derroche de tiempo, dinero público y capital humano materializado en infraestructuras, formación de profesionales y creación de redes sociales. Además, el nuevo contexto de crisis económica parece que va a acusar aún más estas tendencias.

La realidad parece responder a unas políticas públicas que ya no se dirigen a garantizar derechos sociales y redistribuir recursos sino que funcionan con pequeñas actuaciones,

móviles y flexibles, dirigidas allí donde se detectan riesgos (coyunturales o estructurales), para hacer frente a necesidades concretas (entre las que también se encuentran las clientelares, electorales y propagandísticas). El coste es evidente y catastrófico: una intervención social precarizada y dirigida a la obtención de beneficios sólo llega a ser un “muro de contención” frente a situaciones cada vez más extremas, a la vez que su modelo de subcontratación bien podría ser el espejo en el que la sanidad y la educación se verán un día.

## **Territorio metropolitano. Auge y caída del ciclo inmobiliario**

Si la explosión urbana de la última década ha sido directamente fomentada mediante políticas basadas en el incremento de la oferta de suelo, que argumentaban que la causa del encarecimiento del suelo era su escasez y que la solución a tal problema se encontraba en la liberalización del mercado (la Ley del Suelo autonómica aprobada en 2001, conocida como la “ley del todo urbanizable”, establecía la clasificación de todo el suelo de la Comunidad como urbanizable a menos que una ley sectorial –de Aguas, de Montes, etc.– determinara la necesidad de protegerlo); sobra decir que el resultado de esta política de liberalización ha sido precisamente el contrario: mientras duró la bonanza, a más suelo y más viviendas, mayor precio. La colonización del territorio madrileño no sólo se ha apoyado en una “legislación liberal”, también ha tenido que recurrir –paradojas del (neo)liberalismo– al desarrollo de grandes infraestructuras de comunicación. Todas ellas sufragadas con dinero público y todas ellas realizadas por las grandes constructoras, al tiempo que sobre préstamos a las principales entidades financieras. Sin duda, todo un “progreso”, que ha convertido a Madrid en la ciudad europea con mayor número de kilómetros de autovía por millón de habitantes; en la misma línea encontramos los túneles de la M-30 (realizada por cuatro grandes constructoras, endeudando al municipio para los próximos 30 años) o la M-45 (por la que todos los días la Comunidad paga un “peaje en la sombra” a bancos y constructoras). Como ejemplo de las buenas relaciones entre autoridades públicas y empresas privadas merecen ser recordados los rascacielos del “Centro dotacional Cuatro Torres”: una extraña recalificación sobre el antiguo suelo de las instalaciones del Real Madrid llevó aparejada la consiguiente revalorización de los terrenos, así como sustanciosas plusvalías para el club de fútbol, al mismo tiempo que dichas instalaciones se trasladaban a unos terrenos cercanos al aeropuerto, a su vez comprados a precio rústico, que comprendían lo que en un futuro casi inmediato se iba a convertir en un desarrollo residencial de lujo (Valdebebas). El beneficiario, como no podía ser de otra manera, no ha sido sólo el Real Madrid, sino especialmente la empresa de su antiguo presidente, ACS, que además de construir algunas de las nuevas torres, también construirá el nuevo barrio de Valdebebas, colindante con la nueva ciudad deportiva.

¿Qué resultados ha dejado esta década larga de desarrollo ininterrumpido? Si durante estos años, los ayuntamientos y la comunidad podían invertir en infraestructuras, “regalar”

dinero a espuestas a constructoras y promotoras, y confiar aún así en que el crecimiento proporcionaría nuevas entradas fiscales, la coyuntura actual es bien otra. Sin movimientos de compra-venta de suelo y sin obras, los municipios hace ya tiempo que han dejado de ingresar. Y como a las familias que creyeron invertir al comprar una vivienda por encima de sus posibilidades, lo único que queda ahora es la deuda. Así, el valor de los intereses de una ciudad de buen tamaño como Alcorcón alcanza el 45% de su presupuesto, mientras que en un municipio como El Álamo supone el 86%. Y en un contexto de crisis, ¿qué otra cosa pueden hacer estos municipios más que intentar trasladar una parte de sus problemas a los ciudadanos? Ya sea a través de la subida de impuestos o de una nueva ronda de destrucción del patrimonio público (suelo, empresas y servicios) la víctima será, una vez más, el interés general. Y lejos de cuestionar la ausencia de herramientas para la gestión democrática del territorio que evidencian las numerosas barbaridades urbanísticas cometidas, los desmanes van a ser premiados con más financiación en forma de transferencias estatales bajo la figura del Fondo de Inversión Local. ¿La trampa? Esta medida no está pensada para pagar las deudas que acumulan muchos ayuntamientos, aliviando la situación de proveedores y demás víctimas del impago público, sino para emprender nuevas obras que se hayan podido suspender por la crisis. ¡Viva la insistencia! la cuestión clave es de nuevo mantener el ciclo. Desde luego, de todos los municipios altamente endeudados, Madrid, gracias a las grandes obras realizadas en los últimos años y especialmente a la nueva red de túneles de la remodelación de la M-30, acumula una deuda de 5.936 millones de euros, a principios de 2009, es decir, casi 2.000 euros por habitante, un 44% más que hace sólo cuatro años. Es significativo que las entidades bancarias ingresen cada día 750.000 euros en concepto de intereses sobre la deuda madrileña. Parquímetros, impuestos sobre la recogida de basuras y sobre todo “muchacha, mucha austeridad” parecen constituir el programa de salida del agujero.

Respecto a la sostenibilidad del modelo, lo cierto es que Madrid “marca verde” no ha engañado ni siquiera a los más dispuestos. Durante la década gloriosa de crecimiento ininterrumpido los atentados ecológicos se han sumado sin pausa. El desarrollo urbano y la construcción de infraestructuras han ido fragmentando cada vez más la geografía natural hasta reducirla a un conjunto de islas que conservan la etiqueta de “naturaleza” más en calidad de parques urbanos que de espacios naturales. Ejemplos, demasiados. Proyectos absolutamente ilegales (con sentencias judiciales en contra) que acaban saliendo adelante, como el desdoblamiento de la M-501, conocida como la Carretera de los Pantanos. O la futura radial de la A-6, la M-62, todavía en fase previa, pero que necesariamente partirá en dos algunos de los parques naturales del pie de monte serrano. O las autovías que van componiendo, en el extremo del área metropolitana una suerte de M-60 encubierta. O las obras del AVE a Valladolid. O el enterramiento bajo el Monte del Pardo de la M-50. O las 100.000 viviendas previstas en la sierra de Guadarrama, garantía de la calidad del aire y del agua de Madrid, vendida como “atracción verde” para aquellas familias con posibles que quieran

instalarse en el “campo”. Y, por supuesto, en tiempos de crisis el ritmo de construcción no debe ser interrumpido; antes al contrario, es ahora cuando los “prejuicios ecologistas” deben ser eliminados en aras de un “bien mayor”, en palabras de la presidenta: “La población es más importante que el planeta”. La misma actitud de desprecio por la conservación del poco patrimonio natural que sobrevive en un espacio sobresaturado de infraestructuras se ha dejado notar también en las políticas de privatización y externalización de los dispositivos de prevención y conservación. Es el caso del cuerpo de bomberos forestales, los retenes de verano o la previsible privatización del Plan de Protección Civil de Emergencia por Incendios Forestales en la Comunidad de Madrid (INFOMA), amén de la reducción de competencias de los guardias forestales.

---

### La crisis y los graves riesgos de fractura social que conlleva pueden abrir posibilidades para un verdadero cambio de rumbo: la reinención del vínculo social y reactualizar el “derecho a la ciudad”

---

Otra cuestión a tratar es el abastecimiento de agua, donde el límite parece haberse sobrepasado ya con creces. Cada verano se barajan las más peregrinas “soluciones”: explotar los acuíferos e inyectarles agua en épocas de abundancia, bombardear las nubes con yoduro de plata para que “llueva a gusto”, construir nuevos embalses... Obviamente, nadie habla de los 33 campos de golf de la Comunidad que consumen tanta agua como medio millón de habitantes o de los nuevos desarrollos urbanísticos dispersos en los que sólo el mantenimiento de la presión de la red consume tanta agua como el municipio de Madrid. Esto no debe ser tocado. Es mejor pensar en la privatización del Canal de Isabel II, aunque esta empresa pública sea completamente rentable. Del mismo modo, poco se piensa sobre la situación energética de la Comunidad. En un territorio caracterizado por una enorme dependencia exterior (que ronda casi el 100%) y por un consumo en continuo crecimiento (un 91% en los últimos trece años, del que casi el 70% se deriva del petróleo) y mientras que algo más de la mitad del consumo energético (el 52%) se debe al sector del transporte, la política territorial sigue girando en torno a la construcción de nuevas infraestructuras viarias y favoreciendo la urbanización dispersa, que generará una mayor necesidad de desplazamientos. En el sureste de la Comunidad, donde ya están las graveras, las grandes depuradoras y la incineradora, se planifican hasta siete centrales térmicas para hacer frente a la creciente demanda energética. De hecho, en todo este capítulo se debería reconocer que al lado de todas las geografías de la desigualdad que se han descrito en este texto, hay otra más, la geografía ecológica. Una geografía en la que el norte y el oeste, las grandes concentraciones suburbanas, disfrutaban todavía de un paisaje verde y un aire aparentemente sano (si bien ambos cada vez más degradados) y una geografía en la que el sur y el este tendrán que conformarse con los paisajes industriales, tan familiares en su historia, así como con las nuevas infraestructuras de desecho del metabolismo urbano.

## Como conclusión

Lo más sorprendente de este recorrido es que el modelo que hemos presentado se ha gestado no a partir de una mera “inhibición” del Estado, como si fuera la conclusión natural de la libertad de mercado, sino que ha sido el producto de las políticas de unas administraciones (tanto de Aguirre como anteriores) activas y agresivas. Su presunto “liberalismo” ha requerido fuertes dosis de intervención pública, a través de la legislación y de la permanente transferencia de dinero público a unos pocos; estamos ante una verdadera ruptura con el modelo del Estado del Bienestar que hace que, ante la crisis y dada la polarización social, la población esté en una situación de mayor fragilidad. Estaba claro que un crecimiento basado en el sector inmobiliario y la construcción, y financiado gracias a unos niveles de crédito nunca vistos, era una apuesta de riesgo que más tarde o más temprano iba a terminar en batacazo. Pero tampoco parece que la crisis vaya a traducirse en ningún cambio de orientación del modelo; al contrario, probablemente ahondará en una nueva oleada de privatizaciones y de políticas procrecimiento. Sin embargo, la crisis y los graves riesgos de fractura social que conlleva pueden abrir posibilidades para un verdadero cambio de rumbo: cuando la insistencia en el modelo anterior es sólo la repetición del mismo reparto injusto de la renta y los recursos, la multiplicación de los conflictos que apuntan al núcleo del modelo de acumulación –vivienda, precariedad del empleo, externalización de servicios públicos, sobreexplotación de espacios públicos y territorio, presencia de los migrantes– se presenta como el momento crítico para la reinención del vínculo social, la gran oportunidad para reactualizar ese viejo “derecho a la ciudad” que animó las revueltas urbanas de los años sesenta y setenta. Lo que suceda está sencillamente en nuestras manos.

# La reforma de la jurisdicción universal: un acuerdo para desandar un avance en la defensa de los derechos humanos

*Aprovechando el trámite de enmiendas de un Proyecto de Ley que pretende establecer la estructura orgánica de la oficina judicial (Ley de Reforma de la Legislación Procesal para la implantación de la Oficina Judicial) el Partido Socialista y el Partido Popular han pactado la limitación del principio de jurisdicción universal que se contiene en el artículo 23.4 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, principio que ha permitido a la justicia española la persecución internacional de crímenes de lesa humanidad y, por tanto, haber contribuido a la lucha contra la impunidad y la barbarie. Este breve comentario perfila algunos argumentos para la oposición a dicha reforma, que pone en peligro el desarrollo del derecho internacional de los derechos humanos, vinculante para los Estados. Los derechos sin las garantías se convierten en papel mojado.*

**E**l destino, siempre caprichoso, quiso que el día de la muerte del poeta Mario Benedetti (que escribió *El olvido está lleno de memoria*, 1995) se hiciera público el pacto PP-PSOE para restringir la competencia de la jurisdicción española para perseguir los delitos de lesa humanidad. Su capacidad de indignación se habría concretado en algún *haiku* certero. Pretendo con este comentario de urgencia dar algunos argumentos que justifiquen la oposición a la reforma de la ley y la defensa de la justicia universal.

Básicamente el acuerdo entre los dos grupos mayoritarios pretende dejar sin efecto, al exigir que las víctimas sean españolas, el principio de jurisdicción universal que en nuestro país está recogido en el art. 23.4 de la Ley Orgánica del Poder Judicial y que reconoce la competencia de la jurisdicción española para conocer de los hechos delictivos cometidos por españoles o extranjeros fuera del territorio nacional que puedan ser tipificados como genocidio, terrorismo, piratería, falsificación de moneda extranjera, prostitución y

Luis Carlos Nieto García es magistrado miembro investigador de la Federación Internacional de Ligas de Derechos Humanos y especialista en menores

corrupción de menores, tráfico ilegal de drogas y aquellos otros delitos que, según los tratados o convenios internacionales, deban ser perseguidos en España.

Este principio de competencia universal permite enjuiciar los crímenes más terribles (genocidio, torturas, desapariciones forzadas...) sin tener en cuenta la nacionalidad del autor de los hechos ni de las víctimas, por tratarse de delitos de tal gravedad que no ofenden a una persona o Estado concreto sino a la humanidad como tal. No es un debate novedoso y tiene una larga tradición en nuestro derecho (Diego de Covarrubias, Vitoria). La competencia universal es una opción en la lucha contra la barbarie y la impunidad y además crea un instrumento adecuado, a través de la intervención de Tribunales de Justicia, que se está concretando en procesos individualizados (en España hay una persona –Scilingo– cumpliendo condena por una sentencia condenatoria después de un juicio con garantías) y cuya intervención no es contradictoria con otras instancias internacionales.

Contra la reforma se han posicionado asociaciones de defensa y promoción de los Derechos Humanos, tales como la Asociación Pro-Derechos Humanos de España, Amnistía Internacional y otras de juristas como Jueces para la Democracia, la Unión Progresista de Fiscales, Magistrados Europeos por las Libertades (MEDEL) o el Grupo de Estudios de Política Criminal.

La cláusula del art. 23.4 de la LOPJ, que ahora se pretende modificar, ha demostrado ser un instrumento adecuado para, a través de los procesos concretos, aplicar el derecho internacional de los derechos humanos. Lo que está en juego es muy importante pues la reforma pretende debilitar un instrumento preciso de garantía del contenido de Convenciones Internacionales (las Convenciones de Ginebra, la Convención contra la tortura, firmadas por más de 100 países, o la Convención contra el Genocidio, firmada por más de 180 países). Se trata de la concreción de la garantía jurisdiccional penal en materia de derechos humanos y que además ha demostrado ser eficaz. Por tanto la tendencia de la competencia universal debería de ser expansiva y solicitarse la introducción de esta al mayor número posible de países firmantes. Se trata de evitar que existan unas reglas de la guerra con las que se pueda matar impunemente (lo que el reportero polaco Ryszard Kapuscinski llama las violaciones de las “leyes herodotianas”) y desterrar los espacios vedados para la guerra donde no existe control sobre los delitos más graves.

El problema de la reforma no es de matiz sino esencial y la polémica refleja la tensión que existe no sólo en el ámbito político sino en el judicial. Que la muerte del cámara español José Couso fuera calificada en un auto de la Audiencia Nacional como “un acto de guerra contra un enemigo aparente erróneamente identificado” para negar la competencia da cuenta del calado de lo que estamos hablando. En esta ocasión el Tribunal Supremo revocó la resolución, negando esas “reglas de la guerra”. Y es que de lo que estamos hablando

es de eliminar una pieza fundamental en la lucha de la humanidad contra la impunidad y en consecuencia un buen instrumento para la paz.

Precisamente una de las causas fundamentales que promueven que estos delitos contra la humanidad se cometan es que los autores están convencidos de la solidez de las estructuras de impunidad que evitarán que respondan ante la justicia por esos hechos. Hace pocos días se ha detenido a uno de los supuestos autores del homicidio de Víctor Jara hace 36 años y hace poco tiempo que Juan Gelman encontró a su nieta después de más de 20 años de búsqueda. Por eso no se entiende una iniciativa que intente debilitar un instrumento de justicia universal que quiere dar valor a los tratados internacionales y, por lo menos, reducir los efectos de la barbarie. Se está dejando sin efecto una garantía de los derechos que ha contribuido al desarrollo del derecho internacional de los derechos humanos, que es vinculante para los Estados. Los derechos sin las garantías se convierten en papel mojado.

---

### Una de las causas fundamentales que promueven que estos delitos contra la humanidad se cometan es que los autores están convencidos de la solidez de las estructuras de impunidad

---

Además, la aplicación del principio de justicia universal en nuestro país ha hecho creíble que la jurisdicción es una pieza clave en la persecución de las violaciones de los derechos humanos. El ejercicio de la jurisdicción universal en los procesos contra los integrantes de las dictaduras argentina y chilena, que se inició en la primavera de 1996 ante la Audiencia Nacional, ha supuesto un impacto en la línea de flotación de las estructuras de impunidad en América Latina que abrió toda una cascada de juicios que ha hecho posible juzgar a muchos autores de delitos de lesa humanidad. Hoy una parte de la cúpula de la terrible DINA chilena cumple condena por desapariciones forzadas por decisión de un tribunal chileno, pero el punto de partida que reactivó estos procesos fue la detención de Pinochet en Londres por aplicación del principio de justicia universal de la jurisdicción española.

Es de alabar que hayan sido jueces chilenos o argentinos los que han condenado a los autores de esos delitos de lesa humanidad pero también que la justicia española, sobreponiéndose a los intereses concretos de los Estados que se habían blindado al amparo del principio de no injerencia, exigiera la responsabilidad penal por esos crímenes, demostrando que el principio de justicia universal además de tener un efecto simbólico puede ser extraordinariamente eficaz. Limitar esta posibilidad a que la víctima sea ciudadano español supone no reconocer el carácter universal de los derechos humanos que deriva del reconocimiento de la dignidad intrínseca de todo ser humano y supone un retroceso muy impor-

tante y un camino en dirección contraria a la indicada en los tratados y convenciones de derechos humanos.

Sinceramente, no conozco ningún defensor de derechos humanos (he participado en bastantes investigaciones sobre violaciones de derechos humanos en América Latina) que esté en contra de la jurisdicción universal y que no reconozca un gran valor a las intervenciones de la justicia española en el caso de las dictaduras militares. ¿Por qué entonces este acuerdo para eliminar un instrumento democrático que ha resultado eficaz contra la barbarie en este momento? ¿Por qué este paso atrás? Tengo mis dudas sobre si es la presión internacional (evidente por otra parte) o el sonrojo de investigar crímenes de lesa humanidad en otros lugares del mundo y no haberlo hecho sobre los que fueron cometidos en nuestro país durante la dictadura.

Termino con Benedetti. El poeta del compromiso, que escribió: *El olvido está lleno de memoria*, posiblemente hubiera releído sus poemas sobre los desaparecidos a los que intencionalmente pretenden eliminar la cláusula de jurisdicción universal. Le sería difícil de entender la causa de este ataque a un mecanismo de justicia que ha supuesto una trabajosa conquista de la humanidad.

### **Comunicado acerca de la introducción de limitaciones en el principio de jurisdicción universal**

Jueces para la Democracia, la Unión Progresista de Fiscales, MEDEL (Magistrados Europeos por la Democracia y las Libertades) y el Grupo de Estudios de Política Criminal, quieren manifestar lo siguiente:

1. Los partidos políticos mayoritarios (PSOE y PP), aprovechando el trámite de enmiendas al Proyecto de Ley de Reforma de la Legislación Procesal para la Implantación de la Oficina Judicial, han acordado modificar –apresuradamente y sustrayéndolo del necesario debate– el artículo 23 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, que consagra el principio de jurisdicción universal referido a determinados delitos, a fin de limitar su alcance.
2. El principio de justicia universal –con fundamento en la defensa descentralizada de los intereses y valores de la comunidad internacional en su conjunto, y no en los puramente estatales o particulares– es una conquista irrenunciable de toda sociedad democrática y un avance decisivo en la defensa de los derechos humanos universalmente reconocidos en una sociedad global como la contemporánea.
3. El derecho internacional vigente impone a todos los Estados la obligación de perseguir los crímenes contra la humanidad, se produzcan donde se produzcan y al margen de la nacionalidad de los agresores y de sus víctimas, toda vez que conductas tan odiosas –que, además,

quedan en la impunidad— trascienden a las víctimas y ofenden a toda la humanidad porque ponen en peligro los principios generales de civilización consagrados por las normas protectoras de los derechos humanos fundamentales.

4. España, como país pionero, debe sentirse orgullosa de la asunción por nuestros tribunales de la universalidad de su jurisdicción penal ya que expresa su compromiso con el carácter universal de los derechos humanos. Los términos en los que está recogido actualmente este principio en la legislación española —y en los tratados internacionales en los que es parte— ha permitido la persecución de los más graves ataques institucionalizados contra los derechos humanos con la condena y castigo de un buen número de criminales así como evitado que otros puedan moverse impunemente por el mundo sin la posibilidad de refugiarse por supuesto en nuestro país.
5. Es cierto que la irrestricta vigencia de dicho principio añade leña al fuego de la sobrecarga de nuestro sistema judicial, pero en este caso engrandece la calidad democrática del mismo y la altura moral de nuestro país en el compromiso colectivo con la defensa de los derechos humanos, en particular respecto de aquellos supuestos de criminalidad de Estado cuya persecución efectiva en el país donde se han producido resulta inexistente y altamente improbable. Este compromiso es aún mayor si cabe en tanto no exista un tribunal penal internacional que pueda ejercer su jurisdicción de modo eficaz y efectivo.
6. Resulta ciertamente preocupante que nuestros responsables políticos se hayan decidido a plantearse la introducción de limitaciones en la legislación vigente al socaire de asuntos que afectan a potencias mundiales. Bien parece que la necesidad de limitar la protección de los derechos humanos surja solamente ante los poderosos.

Madrid, 25 de mayo de 2009



---

**Un futuro sin petróleo. Colapsos y transformaciones socioeconómicas** de Roberto Bermejo 163  
*Paloma Conde*

---

**Economía del cambio climático** 167  
de Jaime Terceiro Lomba  
*M<sup>a</sup> Ángeles García-Campero Corona*

---

**Memoria ciudadana y movimiento vecinal** 170  
de Vicente Pérez Quintana y  
Pablo Sánchez León (eds.)  
*Alfredo Ramos Pérez*

---

**Postmetrópolis. Estudios críticos sobre las ciudades y las regiones** de Edward Soja 174  
*José Luis Fernández Casadevante*

---



## UN FUTURO SIN PETRÓLEO. COLAPSOS Y TRANSFORMACIONES SOCIOECONÓMICAS

Roberto Bermejo

Centro de Investigación para la paz  
(Cip-Ecosocial) / Los Libros de la Catarata  
Madrid, 2008

350 páginas

El petróleo se agota. Esta afirmación –que nos parece ya casi manida por la gran cantidad de veces que aparece en los medios de comunicación, organismos internacionales, gobiernos nacionales, bares, cafés y tertulias– constituye el punto de partida de Roberto Bermejo, profesor de Economía Sostenible en la Universidad del País Vasco. Y no sólo el petróleo: el autor plantea, a través de la constatación del agotamiento de los combustibles fósiles (petróleo, gas y carbón), la necesidad de la transformación del modelo energético, económico y social seguido hasta ahora por otro, que él mismo –con la ayuda de una serie de experiencias en distintas sociedades actuales– construye y propone casi a modo de manual o guía de buenas prácticas.

Tras la lectura atenta de la obra contamos, por un lado, con un “estado de la cuestión” en los diferentes países en cuanto a acciones y estrategias para cambiar sus modelos energéticos; y, por otro, y en menor medida, con una reflexión sobre los elementos que componen una sociedad y la capacidad de transformación de estos, teniendo siempre muy presente el modelo de transformación de los ecosistemas en la naturaleza. En cuanto a las experiencias recopiladas de los distintos países, la información es de una gran riqueza y puede resultar de mucha utilidad para cualquier persona interesada en el tema, desde la simple curiosidad por un país en concreto hasta la consulta del desarrollo de una energía renovable determinada.

La reflexión acerca de la transformabilidad de los sistemas socioeconómicos (SSE) resulta

más ardua. La manera en que Bermejo desmiembra los elementos constitutivos de una sociedad quizá pudiera parecer a algún lector o lectora algo organicista y esquemática. La comparación con los ecosistemas se diría que es más una herramienta de visualización de los retos energéticos a los que los SSE se enfrentan, que un ejemplo a imitar (estrategia biomimética). Las sociedades humanas funcionan a partir de un orden natural y material dado, pero luego construyen otro tipo de equilibrios o desequilibrios basados en intereses contrapuestos –a veces incompatibles– y en cualquier caso diferentes a los de los ecosistemas naturales.

El libro se estructura en siete capítulos: en el primero, se desarrolla el argumento teórico y en el sexto la reflexión sobre la transformabilidad. El techo de los combustibles fósiles, en el segundo; sus consecuencias, en el tercero; las energías renovables, en el cuarto; algunas sociedades ya en transformación, en el quinto y la clasificación de los países según su grado de vulnerabilidad, en el séptimo.

La extensa información que se ofrece está muy bien documentada desde diversas fuentes. Sin embargo, hay que mencionar cierto descuido formal, que una corrección cuidadosa no debería tolerar: se encuentran errores de ortografía, repetición literal de algún párrafo, falta de información en algunos gráficos del capítulo 2 o traducciones confusas como la de palabra inglesa *embedded* (que significa inserto como parte integral de un todo), vertida en el texto para definir los ecosistemas como *embebidos* (que en castellano significa absortos en sus pensamientos, trabajos, etc). Quizás haya habido cierta prisa en la publicación del texto, y es lástima que ello afecte al resultado final.

En el primer capítulo el autor, haciendo uso de la biología como marco teórico y herramienta, analiza los SSE a través de la comparación con los sistemas naturales. Ilustra con el funcionamiento del *ciclo adaptativo* como elemento intrínseco de los ecosistemas, utilizando el concepto de *resiliencia* como “la capacidad de un sistema para retener esencialmente las mismas

funciones, retroalimentaciones y, por ello, su identidad cuando experimenta impactos". Los factores que determinan la mayor o menor resiliencia son el potencial (riqueza de un ecosistema), la conectividad (fortaleza en la conexión de los sistemas frente a factores externos), la panarquía (retroalimentación entre los diferentes sistemas superiores e inferiores respecto de un sistema) y la precariedad (el grado de cercanía de un sistema a perder su identidad inicial). En el caso de los SSE, algunos autores (Holling, Gunderson, Walker, etc.) han intentado aplicar el concepto de resiliencia con relativo éxito. Pero autores como Joung o Gallopin opinan que "el concepto de resiliencia no puede ser transferido sin crítica de las ciencias ecológicas a los sistemas sociales". Roberto Bermejo, por su parte, reconoce la utilidad de este concepto pero decide emplear otro, quizá más neutral, acuñado por Walker (del primer grupo de autores): *transformabilidad*. Esta sería la capacidad (de la gente) para crear un sistema fundamentalmente distinto cuando el sistema existente es insostenible.

El sistema económico actual, basado en el crecimiento económico sin límites y en la creencia en unos recursos energéticos inagotables, se caracteriza precisamente por su insostenibilidad. En este primer capítulo, y a lo largo de todo el libro, se utiliza el concepto de transformabilidad para analizar los cambios que los SSE tienen que atravesar como consecuencia del agotamiento de los combustibles fósiles. El análisis de la transformabilidad se lleva a cabo mediante los mismos cuatro factores de resiliencia antes enumerados, sólo que aplicados a la realidad de los SSE. El potencial y la conectividad determinarían hasta qué punto un SSE es susceptible de transformarse, mientras que la panarquía y la precariedad harían referencia a la vulnerabilidad de un SSE en un momento dado (y por tanto a la urgencia en realizar la transformación antes del colapso). Según el

autor, tras el reconocimiento del agotamiento de los recursos que hasta ahora nos habían permitido "crecer", es necesario que nuestros sistemas se transformen. Con esta premisa y el uso de los cuatro factores de transformabilidad llevará a cabo una clasificación de sociedades con mayor o menor capacidad de transformación.

Hasta aquí el esquema teórico parecería encajar. Sin embargo, cuanto más se profundiza en este marco de análisis, más necesaria se hace la construcción de nuevos conceptos para conseguir el éxito en la aplicación a los SSE. El problema de la trasposición teórica desde el ámbito natural al social es antiguo, y se produce de modo característico por generalización y reespecificación.<sup>1</sup> Un ejemplo lo encontramos en la aplicación del potencial como elemento de transformación en los SSE. El autor se ve obligado a hacer una distinción entre *tipos* de potenciales. Resulta difícil pensar en un potencial de las sociedades que no sea el propio potencial humano, de una u otra forma. Así pues, sabiendo que este no ha hecho más que debilitar el potencial natural, Bermejo hace una distinción entre potencial bueno y malo. El bueno sería el que apoya el cambio y es sostenible, como el uso de las energías renovables (PT o potencial transformador); y el malo, el que no permite el cambio y perpetúa el sistema dominante, como cualquier intento de seguir utilizando el petróleo como base energética (PP o potencial de perpetuación). Conceptos como la conectividad, la panarquía o la precariedad se encuentran con no menos complicaciones de ajuste al escenario social.

Este análisis, que comienza con el primer capítulo continúa de forma más extensa en el capítulo seis. Es precisamente donde Bermejo comprueba –y nos hace ver– la dificultad de analizar la transformación de los SSE a través de unos conceptos que siempre nos llevarán a ejemplos contradictorios. La mayor o menor conectividad (redes de información, flujos de

<sup>1</sup> Renate Mayntz, "Modelos científicos, teoría sociológica y el problema macro-micro", *REIS* 98/02, 1991, pp. 65-78.

materiales, de personas, comerciales) de un SSE no explica por sí misma la transformación del modelo energético de una sociedad. No cabe olvidar que la transformabilidad pasa, en sus cuatro factores, por la intención (de las personas que forman los SSE) de transformarse o no hacia un modelo determinado.

En el capítulo dos, Bermejo se emplea a fondo en contrastar las distintas estimaciones existentes sobre las reservas del petróleo y de otros combustibles fósiles, en particular el gas y el carbón. Su empeño y exhaustividad en mostrar las diferencias en los datos que obtienen unos más conservadores (AIE, US Geological Survey) y otros más preocupados (ASPO) hacen de la lectura del capítulo una actividad algo farragosa. La conclusión esencial sería que el techo del petróleo (*peak oil* convencional y no convencional) ya se ha alcanzado en algunas zonas como en Norteamérica, y que en el resto del mundo se alcanzará muy pronto (entre 2010 y 2030, según zonas y estimaciones). Parece que los otros dos combustibles (gas y carbón) tiene un margen en el tiempo algo más amplio, pero también limitado: y sus ritmos de consumo aumentan rápidamente como alternativa al uso del petróleo. Lo más preocupante es que, para algunos autores, “el techo del petróleo no sólo coincide con el techo conjunto de este y del gas natural, sino que también lo hace con el del conjunto de todos los combustibles fósiles”, y podría hallarse tan cerca como en 2015.

Aparte de la consecuencia más directa del agotamiento, la incapacidad de satisfacer la demanda creciente (China e India como nuevas potencias consumidoras) y la consiguiente subida de los precios, en el capítulo tres se exponen toda una serie de efectos de muy diverso tipo, comenzando por la concienciación en la generalidad de los países acerca de la necesidad de reducir la dependencia del petróleo (pero sin renunciar todavía a la lucha por el reparto de las reservas existentes). Todas las estrategias comerciales y militares de EEUU, Rusia, la Unión Europea y China responderían a este último criterio. Paradójicamente, al lado de esta

especie de “segunda guerra fría” tendríamos todo un escenario de cooperación entre países unidos, con la intención de “organizar el proceso de desconexión ordenada y justa de los combustibles fósiles y acelerar la transición a un modelo energético basado en la eficiencia y en las energías renovables”. Este objetivo está representado por el llamado Protocolo de Agotamiento (promovido por ASPO), mas parece que se enfrenta a dificultades e injusticias ante el reparto de las tasas de consumo entre países más y menos desarrollados (recordando al mal funcionamiento de Kyoto).

Más allá de las buenas intenciones, los efectos del techo ya se dejan ver en nuestras economías, desde la subida generalizada de precios, la desvalorización del dólar o la crisis del “sistema de endeudamiento” financiero, hasta las transformaciones en diferentes sectores de la industria (con la producción de biocombustibles y bioproductos), de la agricultura (aumento de la agricultura ecológica) o del transporte (inversión de muchos gobiernos en el ferrocarril).

El autor también nos deja imaginar como tesis (basándose en otras sociedades) el futuro de una sociedad transformada y a la que algunos han llamado *desglobalizada*. Habla de una economía altamente descentralizada donde las distancias entre las relaciones comerciales tienden a acortarse, donde las actividades de reparación y reciclaje empiezan a sustituir a las de manufactura, donde la captación energética se hace a través de las energías renovables y donde prima el transporte colectivo tanto en barco como en ferrocarril. Este cambio de modelo se consolida cuando el abastecimiento energético pasa de ser fósil a solar.

El autor dedica todo un capítulo (el cuarto) a la descripción de las distintas tecnologías de captación y conversión de energías renovables. Algunas son más conocidas, como la eólica, la hidráulica o la solar térmica; otras, como el hidrógeno y las células de combustible, aunque se hallan menos extendidas, parecen ser el futuro en combustibles... y más importante aún, la

única alternativa al petróleo por su gran potencialidad en el transporte (automóviles, autobuses, trenes e incluso aviones). El problema en la aplicación de estas energías es precisamente uno de los puntos de arranque del libro: como “los gobiernos no han previsto el problema del agotamiento del petróleo, ni tampoco la escalada de precios, es difícil también prever cuándo los precios del hidrógeno serán competitivos como para introducirse en el mercado”. Así pues, aunque existen intentos internacionales como el de IRENA (Internacional Renewable Energy Agency) para gestionar este cambio de modelo energético antes del total agotamiento, parece que hasta que no nos acerquemos más aún al colapso no introduciremos de manera real estas nuevas energías.

Como un aliento de esperanza, el autor dedica la última parte del libro a destacar varios ejemplos de sociedades adaptadas a nuevos modelos energéticos o en proceso de adaptación, para terminar proponiendo una clasificación de sociedades en función de su dependencia al petróleo, su vulnerabilidad al techo y sus factores de transformabilidad. Cuba y Dinamarca son sociedades que se vieron obligadas a cambiar sus modelos energéticos drásticamente y rápidamente por una repentina escasez de petróleo. Dinamarca, afectada gravemente por la crisis iniciada en 1973, adoptó medidas de choque contra el consumo del petróleo que serían de difícil aplicación en otros países (prohibición de usar coches los sábados, impuestos del 105% en coches nuevos); la energía eólica alcanza una cuota de mercado del 20%.

Tras la caída del bloque soviético, Cuba sufrió un brusco desabastecimiento de petróleo. El autoabastecimiento de la población en cuanto algunas clases de bienes, así como la cartilla de racionamiento, fueron y son factores fundamentales en la superación de la crisis, pero no hay por qué olvidar que las medidas de liberalización selectiva (que el autor prefiere llamar “ini-

ciativas espontáneas”) adoptadas con cierto escepticismo por el Gobierno de Fidel Castro en el sector de la agricultura y de la artesanía<sup>2</sup> hicieron posible una reactivación económica sostenible con el comercio interno de alimentos y la venta de artesanía a turistas dotando a la población de mayores recursos.

Aunque sin duda estos dos casos tan distintos ofrecen ciertos rasgos ejemplares en materia de sostenibilidad, hay que tener en cuenta que se trata de situaciones excepcionales. Llevaron a cabo una transformación como respuesta a un estado de emergencia. Desgraciadamente, la mayor parte de nuestras sociedades actúan con verdadera intención de cambio sólo ante situaciones de emergencia (y a veces ni siquiera entonces).

El cambio pasa indudablemente por la aceptación del problema y la evaluación de sus efectos en cada sociedad, para poder adoptar las estrategias necesarias. Algunas sociedades –como Suecia, el sur de California o las ciudades de Oakland y Portland– están ya en el estadio de las estrategias (desde la reducción del consumo de combustibles fósiles entre un 25-50% hasta la reordenación del territorio y optimización del transporte público). Casos como los de la isla canaria de La Palma en España, o el movimiento de las *transition towns* en Irlanda, se pueden considerar también ejemplos de sociedades en el camino de la transformación.

El panorama mundial resulta enormemente variado en cuanto a modelos tanto energéticos como de orden social, y podríamos hacer agrupaciones y clasificaciones infinitas de los distintos países según qué criterios escogiéramos. Bermejo construye una clasificación de países en función de su vulnerabilidad al petróleo y de su transformabilidad. En cuanto a la vulnerabilidad divide a las sociedades en: países OCDE, países no OCDE y países exportadores de petróleo (OPEP). La vulnerabilidad puede ser “muy alta”, “alta”, “bastante alta”, “media”, “baja”

<sup>2</sup> Cristina Xalma, “¿Cuba, hacia dónde? Transformación política, económica y social en los 90. Escenarios de futuro”, 2007, pp. 52-56.

y “muy baja”. Los muy vulnerables son los países más pobres y altamente dependientes del petróleo: entre otros, los países centroamericanos y caribeños y la gran mayoría de los subsaharianos. En el otro extremo, los menos vulnerables serían los países exportadores de petróleo y con gran desarrollo de las energías renovables, además de con poca población: Noruega y Canadá. Los demás se situarían en cada grado de vulnerabilidad en función sobre todo de su dependencia y consumo de petróleo, el uso de energías renovables y la cantidad de población.

Finalmente, el libro termina con la clasificación quizá innecesaria de los países en función de su transformabilidad. Innecesaria porque el autor la lleva a cabo previamente de manera exhaustiva en el caso de la vulnerabilidad, y estos dos conceptos contienen elementos comunes en su intento de analizar el por qué y como del cambio de modelo energético. La diferencia más importante en cuanto a la transformabilidad estaría en los esfuerzos de los países por desarrollar y aplicar energías renovables, transporte público y abandono del automóvil privado.

No hay duda de que un análisis de este tipo, global y pormenorizado, resulta no sólo útil sino muy necesario teniendo en cuenta el momento energético en el que nos encontramos. Sin embargo, las variables incluidas podrían haber sido sintetizadas en una clasificación más sencilla que la propuesta de los cuatro conceptos de transformabilidad. El potencial visto de manera más amplia reúne la conectividad, la panarquía (la flexibilidad, intercambio y dependencia o independencia necesaria en los SSE para desarrollar un potencial de cambio) y la precariedad (como el no potencial) en su definición. Por tanto, creo que sería correcto decir que la transformabilidad de los SSE incluiría por un lado su potencial de cambio (infraestructuras y recursos en sentido amplio) y una intención real de cambio a través de la conciencia y la acción política y social real orientada hacia dicho cambio.

*Paloma Conde*

## ECONOMÍA DEL CAMBIO CLIMÁTICO

Jaime Terceiro Lomba

Taurus

Madrid 2009

140 páginas

No cabe duda. El cambio climático (CC) es una realidad tan evidente y documentada hoy en día que negarlo resultaría casi tan sorprendente como no querer reconocer que tras el día viene la noche. Innegable también el peso que la actividad del ser humano ha tenido en este fenómeno novedoso y global, así como el impacto ecológico y social que va a suponer (y la magnitud que puede llegar a alcanzar en caso de seguir aplazando medidas que ya no deben postergarse).

El CC ha sido objeto de estudio por parte de científicos de diversas disciplinas –entre ellos ecólogos y climatólogos– y hoy en día lo estudian economistas también. Un momento clave tuvo lugar cuando Gordon Brown, ministro de Hacienda del Gobierno británico encargó al economista Nicholas Stern (antiguo miembro del Banco Mundial) elaborar un informe sobre lo que el enfoque económico tradicional no estaba teniendo en cuenta: el CC. El “informe Stern” (2006), que proporcionó un análisis del estado de la cuestión sobre economía y CC partiendo de los estudios científicos relevantes, recibió gran atención en todo el mundo y contribuyó a poner en marcha un debate sobre este asunto entre los economistas de la corriente mayoritaria (marginalista/neoclásica).

El debate de estos economistas –entre ellos Nordhaus, Witzman y el propio Stern– en relación con el CC se ha centrado en tratar de evaluar los costes y beneficios de las políticas –medidas de regulación de emisiones que puedan adoptarse para prevenir los efectos del CC–, así como los daños derivados de la inacción. En España, Raimundo Ortega y Miguel Córdoba (a partir de datos diferentes a los que ofrece Stern) y el mismo Jaime Terceiro Lomba

han participado en el debate. Induce a cierta melancolía constatar que, en sociedades tan mercantilizadas como las nuestras, mucha gente no parece prestar atención a asuntos de tan enorme importancia como el CC a menos que se les hable en el lenguaje de la cuantificación monetaria.

Jaime Terceiro Lomba ofrece en *Economía del cambio climático* un buen punto de partida para el cuestionamiento de la base “fossilista” de nuestro sistema económico, y pautas que podrían seguir los gobiernos y los agentes económicos para la progresiva descarbonización de la economía (incluyendo el fomento del uso de energías renovables con incentivos adecuados). Quizá cabría sintetizarlo con la siguiente frase del autor: “Hoy sí creo que el cambio climático es un problema que tiene que ser abordado, con urgencia”. Sin duda, la argumentación de un converso puede resultar más convincente para el sector “negacionista” que hoy sigue empeñado en cerrar los ojos ante la evidencia, pues en el pasado Terceiro Lomba –catedrático de Fundamentos de Análisis Económico en la UCM– fue uno de los suyos.

El exceso de gases de efecto invernadero tiene como consecuencia la ruptura del equilibrio térmico, afectando a la estabilidad del clima. El principal gas de efecto invernadero (GEI) es el CO<sub>2</sub>, que en los últimos años ha contribuido, tal y como recoge el autor, a generar más del 80% de dicho efecto, suponiendo esta cifra un incremento del 40% respecto de los niveles previos a la Revolución industrial.

La distribución de emisiones entre países y áreas geográficas es muy desigual. De esta manera, y siguiendo a Stern, Terceiro Lomba señala a EEUU, Canadá y Australia como los máximos emisores de CO<sub>2</sub> por persona y año (20 toneladas); les siguen Europa y Japón con alrededor de la mitad, China con una cuarta parte (pero esta cifra está aumentando debido al intenso empleo del carbón en este país), India con una décima parte y finalmente el continente africano con menos de una tonelada por persona y año. Las cifras mencionadas no deberían

sorprendernos si tenemos en cuenta la base económica de esos países o áreas geográficas, así como el nivel de industrialización de sus procesos productivos.

¿De qué manera puede generar el ser humano un impacto tal como el atribuido al CC? La respuesta que plantea Terceiro es: a través de la actividad económica. Siguiendo el “informe Stern” otra vez, el autor ofrece cifras de la distribución total mundial de emisiones de GEI por sectores de actividad y uso de la energía: 24% generación de electricidad, 14% industria, 14% transporte, 8% edificios, 5% actividades relacionadas con el uso de la energía (lo cual supone dos tercios del total). El tercio restante se distribuye con un 18% en usos del suelo, 14% agricultura y 3% residuos.

En el capítulo “El cambio climático y su origen”, el autor insiste extensamente en el origen antropogénico del fenómeno. Dirá al respecto que “una abrumadora mayoría de la comunidad científica de los países más avanzados está de acuerdo en que el CC actual tiene la huella humana; que éste ya ha empezado a afectar a los sistemas naturales y humanos; y que, además, generará riesgos que harán que sea difícil mantener en el futuro las costumbres y comportamientos actuales de la población mundial en los lugares en que hoy se asienta”.

Desde el análisis económico convencional (la ortodoxia neoclásica) analiza el CC como un *fallo de mercado*. Según explica, las emisiones de CO<sub>2</sub> generan *externalidades negativas* (daños a terceros) ya que los precios asignados a bienes como la calidad del aire o la estabilidad del clima no reflejan los costes de emitir GEI. Por tanto, estaríamos enviando señales equivocadas al mercado respecto los costes de producción, además de sufrir la consecuente pérdida de eficiencia que supone la divergencia entre los costes privados y los costes sociales de las emisiones. El autor señala cuatro características de estas externalidades negativas: 1) globalidad: las emisiones originadas en China tienen el mismo efecto que las que se generan en Francia; 2) largo plazo de su impacto, ya que los

gases permanecen en la atmósfera durante períodos muy dilatados de tiempo; 3) incertidumbre: desconocimiento de su alcance real; 4) capacidad potencial de originar cambios radicales e irreversibles.

No oculta Terceiro que este fenómeno, caracterizado por su potencial de generar transformaciones radicales y potencialmente catastróficas, supone un reto para el análisis económico tradicional, el cual, en general, “sólo entiende de cambios marginales”. ¿No debería conducir el reconocimiento de la insuficiencia de las herramientas intelectuales con las que está trabajando hacia una apertura a otros enfoques, como los que practican la economía insitucional o la economía ecológica? A idéntica conclusión llegaríamos en el capítulo sobre “Tasas de descuento e igualdad intergeneracional”, donde se desemboca en que las decisiones sobre usar unas u otras tasas de descuento tiene “un significado ético más que económico”, ya que lo que está en juego es el bienestar de generaciones futuras. De esta manera, argumenta el autor, utilizar tasas de descuento elevadas supondría posponer la toma de decisiones sobre el control de las emisiones de GEI, mientras que elegir tasas bajas o cercanas a cero induce a tomar acciones con carácter inmediato. Stern elige 0,1% de ahí que proponga acciones enérgicas e inmediatas; mientras que Nordhaus por su parte se inclina por tasas elevadas del 3%. Pero ésta no es una decisión técnica sino ética y política.

En el capítulo sobre “Análisis coste-beneficio e incertidumbre”, las elecciones de escenario que se pueden plantear desde una economía del CC son: *business-as-usual* o cambio de verdad. Terceiro Lomba opta por un escenario de cambio para evitar en lo posible y mitigar el CC, en el que las aportaciones más interesantes serían el situar el beneficio en “los daños que evitamos”. Al caracterizar al CC como potencialmente catastrófico (perteneciente a la clase de fenómenos que podrían causar enormes daños, aunque no dispongamos de suficiente información acerca de la probabilidad de que ocurran), plantea que el análisis de coste-beneficio asociado al mismo

no debería formularse con distribuciones de “colas finas” ya que “en el mejor de los casos, los resultados que proporcionan son simples cotas inferiores de la pérdida de bienestar esperada y no la mejor estimación de esta pérdida”. En su alineación con Weitzman sugiere la necesidad de una política preventiva frente al CC que se anticipe a ese tipo de riesgos, planteando que el coste de adoptar medidas no es tan grande como se nos quiere hacer creer (se situaría alrededor de un 1% del PIB global).

En el capítulo “Instrumentos de regulación de emisiones” se revisan dos clases de medidas que han de adoptarse para hacer frente al CC: instrumentos de mandato y control por una parte, e instrumentos de mercado por otra. Según indica, las primeras de ellas “en términos de eficiencia económica, sólo aseguran una eficiencia estática, y además sólo lo hacen bajo el supuesto –irreal en la práctica– de que todos los agentes afectados por la regulación tengan la misma curva de costes marginales de reducción de emisiones”. Los instrumentos de mercado, en cambio, generan incentivos para que los agentes económicos reduzcan sus emisiones. Sin embargo, Terceiro Lomba subraya la necesidad de emplear ambos tipos de instrumentos de forma conjunta. Dice el autor que “el único camino para mitigar la emisión de GEI pasa por igualar costes privados y sociales, lo que equivale a transmitir al usuario el coste correspondiente”.

En “Prioridades de gasto”, el autor hace referencia a un ejercicio que se llevó a cabo en la conferencia “Consenso de Copenhague” dirigida por Bjorn Lomborg en 2004. Se pidió a los economistas participantes que maximizasen el beneficio que podía obtenerse al invertir cincuenta mil millones de dólares a lo largo de cinco años en diez problemas básicos a los que se enfrenta hoy la humanidad. La lista era: enfermedades infecciosas (Sida); proliferación de armamento y conflictos militares; inestabilidad financiera; educación; sanidad; gobierno y corrupción; crecimiento demográfico; barreras comerciales y subsidios; hambre y malnutrición;

y cambio climático. El resultado fue la distribución de fondos entre cuatro proyectos: el sida, el hambre y la malnutrición, la supresión de barreras comerciales y finalmente la malaria. Al respecto del CC se dijo que “los costes de hacer algo para combatir [lo] exceden los beneficios que se obtienen”. Pero Terceiro Lomba, rebatiendo explícitamente al capitán de negacionistas Bjorn Lomborg, considera que existe en general un mal planteamiento de tales prioridades, ya que la estabilidad del clima debe considerarse como un prerrequisito de cualquier política de desarrollo económico debido a su carácter global. Ocuparse de este fenómeno no tiene por qué implicar desatender otros como la pobreza o el sida.

Ya hacia el final del libro, el autor –en el capítulo “Energías alternativas” – aboga por el empleo complementario de energías renovables (y una mejor financiación de las mismas, susceptibles de producir elevadas externalidades positivas) y de políticas de control de emisiones. Considera necesaria una urgente descarbonización de la economía.

Algo desenfocada parece la sugerencia de usar biocarburantes casi como sustitutivos de los combustibles fósiles. Si históricamente ya se ha aumentado la superficie de tierra cultivable casi hasta sus límites (con todos los impactos que entraña la agricultura industrial) cabe preguntarse si resultaría sensato tratar de intensificar aún más la producción agraria, esta vez no para alimentación, sino para biocarburantes (en el contexto de sobreconsumo energético donde nos movemos). Un estudio de la OCDE en 2006 indicaba que en Europa tendríamos que destinar el 72% de la superficie agraria a cultivos energéticos para producir sólo el 10% de los carburantes que usamos (un buen resumen de la cuestión en Jorge Riechmann, *La habitación de Pascal*, Los Libros de la Catarata, Madrid 2009). Abordar con rigor esta cuestión nos conduciría a los importantes debates sobre límites del crecimiento y finitud de los recursos naturales...

En definitiva, nos encontramos ante un libro escrito por un converso (ex-negacionista del

CC) que, consciente de que “una decisión política razonable no necesariamente lleva a una buena decisión económica” y de que “la posibilidad de compensar no da derecho a hacer daño”, así como de las limitaciones de sus propias herramientas analíticas (las de la economía neoclásica hoy dominante), pretende animar a nuestras sociedades a adoptar sin dilación las medidas que necesitamos para hacer de verdad frente al CC.

*M<sup>a</sup> Ángeles García-Campero Corona*

## MEMORIA CIUDADANA Y MOVIMIENTO VECINAL

Vicente Pérez Quintana y  
Pablo Sánchez León (eds.)

Los Libros de la Catarata.

Madrid, 2008

418 páginas

“Nunca podré olvidar lo que para muchos de nosotros significó aquella manifestación de Moratalaz. Por primera vez tomamos la calle, justo cuando Fraga, el ministro franquista, decía que la calle era suya. Se equivocaba, no era suya, era nuestra...”

Coincidiendo con la celebración de los 40 años de historia del movimiento vecinal en Madrid, la Federación Regional de Asociaciones de Vecinos de Madrid (en adelante FRAVM) ha lanzado la publicación *Memoria ciudadana y movimiento vecinal*, que recoge algunos de los elementos más significativos de estos 40 años, así como los retos presentes y futuros que se presentan para dicho movimiento vecinal. Una publicación que acompaña el intenso proceso que en la FRAVM se está viviendo de cara no sólo a recuperar su historia (respondiendo a la consideración del movimiento vecinal como un movimiento ágrafo), sino a trazar una hoja de

ruta de cara a enfrentar nuevos retos en forma de Plan Estratégico para los próximos años (un Plan que se ha concluido recientemente después de un intenso proceso de debate dentro de las propias asociaciones, congresos vecinales y encuentros con otros movimientos sociales).

Organizada en tres bloques (“Identidad vecinal y ciudadanía activa”, más centrada en el análisis histórico; “Memoria ciudadana, testimonios”, que recoge diferentes testimonios de líderes vecinales que sirven como complemento a los elementos históricos trazados en la parte anterior y “Presente y futuro de los movimientos vecinales”, que aborda los retos presentes y futuros para las asociaciones vecinales), esta publicación cuenta con la colaboración de 23 autoras y autores, por lo que se rescata la tradición de cooperación entre profesionales, investigadores procedentes del mundo universitario y participantes del movimiento vecinal. De esta manera, sus páginas ofrecen una pluralidad de enfoques y miradas sobre la historia del movimiento vecinal y de las transformaciones de la ciudad donde se ha ido desarrollando.

La importancia de las memorias ciudadanas, y en concreto la del movimiento vecinal, reside en la necesidad de confrontar determinados relatos (que podrían considerarse como hegemónicos) referidos tanto a la historia de la ciudad como a la genealogía y significación de la democracia española (sobre todo desde la visión de la transición española como un proceso paradigmático de democratización, exportable y concluido). A este respecto, Pablo Sánchez León, en un recorrido por la memoria *biopolítica* de algunos líderes vecinales, señala que “la memoria ciudadana es una institución social que influye activamente sobre la calidad de los sistemas democráticos: es en las narraciones sobre los orígenes de las democracias donde queda fijada la manera en que se han obtenido los derechos civiles, políticos y sociales de las sociedades civiles, de ahí que la socialización de esos relatos determine a su vez, en gran medida, el modo en que los individuos interiorizamos esos bienes colectivos en

los que se funda nuestra condición de ciudadanos” (p. 103).

Ante la ausencia, en términos de esfera pública, de visiones diferenciadas relativas a este periodo, la recuperación de memorias ciudadanas, como la que desarrolla esta publicación responde al hecho de que “los regímenes de memoria son mucho más unidimensionales y fáciles de imponer cuando se despliegan sobre sociedades civiles incapaces de incubar una diversidad de memorias colectivas con arraigo social” (p. 102). El esfuerzo por recuperar la memoria del movimiento vecinal (las memorias que la componen), se plasma en los diferentes testimonios que aparecen en el libro y que recogen numerosos acontecimientos de la historia no oficial de la construcción de la democracia y de los derechos en este país, así como de las transformaciones de la ciudad de Madrid.

Entre los acontecimientos señalados aparecen episodios como la Guerra del Pan, que desencadenó “la manifestación más grande celebrada desde la guerra civil española. Los periódicos llegaron a contabilizar más de 100.000 personas en la calle [...] Para muchos ciudadanos la guerra del pan fue como un rito de iniciación a la democracia” (p. 136), la manifestación de la calle Preciados, las condiciones de vida en los barrios de los que surgió el movimiento por el derecho a la vivienda más grande que haya conocido Europa, los episodios de represión que padeció el movimiento vecinal... etc. Aparecen, también, nuevos referentes, nuevos elementos constitutivos de las memorias del movimiento vecinal, que se incorporan a la línea de continuidad con las nuevas generaciones, que ponen sobre la mesa referentes como la experiencia de los Centros Sociales Autogestionados o lejanos compañeros de viaje como el zapatismo, que junto con el movimiento antiglobalización, añaden elementos al repertorio simbólico y de construcción de identidad del movimiento vecinal.

A la hora de caracterizar el movimiento vecinal, revisando tanto su historia reciente, como los retos actuales y futuros a los que se está

enfrentando, Vicente Pérez Quintana plantea los siguientes elementos: “Uno de sus ejes vertebradores es que está pegado al territorio [...], otro rasgo significativo es su carácter interclasista. El sujeto del movimiento esta formado por una heterogeneidad de estratos y categorías sociales [...] Un tercer elemento a resaltar del movimiento vecinal es, en similitud con la mayoría de los movimientos sociales, el bajo grado de especificación de roles. Sobre la rígida estructuración jerárquica, priman la flexibilidad de las relaciones horizontales y la descentralización organizativa [...] El asambleísmo es otra de las imágenes típicas del movimiento vecinal” (pp. 199-200). Junto con esta definición, es posible reconocer algunos elementos transversales en la historia del movimiento vecinal, especialmente dos: el derecho a la ciudad y el experimentalismo democrático. El presente y el futuro de dicho movimiento mantienen la referencia a estos ámbitos, actualizándolos al tiempo que se suman otros elementos que aparecen como necesarios ejes de trabajo.

*El derecho a la ciudad:* este ha sido uno de los elementos clave dentro de la historia del movimiento vecinal, que como movimiento social urbano “surge y subsiste por culpa de las contradicciones sociales, singularmente por las contradicciones que el desenvolvimiento del capitalismo crea en los procesos básicos de constitución, configuración y funcionamiento de las ciudades” (p. 201). De este modo, los 40 años de historia del movimiento vecinal, son la historia del conflicto en torno a las transformaciones urbanas y las demandas de construcción y garantía del derecho a la ciudad. En estos años aparecen conflictos en torno a la vivienda, los equipamientos públicos y colectivos, la movilidad urbana y por el reconocimiento de las alternativas urbanísticas que ha ido generando el movimiento vecinal. Un movimiento que lejos de ser meramente reactivo y responder a déficits rotacionales ha ido construyendo nuevos derechos sobre qué significaba dicho derecho a la ciudad.

*Experimentalismo democrático:* Desde sus orígenes, el movimiento vecinal pone en cues-

tion la esfera de la democracia. En primer lugar, abriendo espacios de participación en ausencia de derechos reconocidos al respecto y conformando en su esfuerzo por influir en la conquista de la democracia, verdaderas escuelas de ciudadanía a través de asambleas de barrio, de la reinención de las formas de la representación, movilizaciones y acciones colectivas de diverso tipo..., etc. Pero, tras la transición, el movimiento vecinal continúa enfrentando de manera conflictiva los estrechos límites de la democracia, considerándola no como algo definitivamente conquistado y limitado al derecho al voto, sino como un elemento en construcción permanente. Así, aparecen a lo largo de libro episodios que presentan cómo, más allá del descontento que supuso la transición, la victoria de “las izquierdas” en la arena electoral y la cooptación de líderes vecinales, desde las asociaciones vecinales se han seguido construyendo espacios y procesos de democratización (como el caso del Movimiento por la Dignidad del Sur u otros procesos de carácter comunitario), se han abierto espacios participativos de relación y negociación con las Administraciones Públicas (como los Planes de Inversión) y se han desarrollado otros procesos de experimentalismo democrático, que, tal y como se observa en las páginas de la publicación (no sin polémicas), ponen en relación directa al movimiento vecinal con la esfera de las democracias participativas. Una apuesta que tiene en consideración que “las experiencias participativas gratuitas, de balde, están condenadas a la inanidad. Son experiencias estólicas, sin fundamento, que caen con facilidad en las meras declaraciones de buenas intenciones o en demagógicos brindis al sol” (p. 226).

*Estado del bienestar, servicios públicos y patrimonio común:* Uno de los elementos claves de esta publicación es superar la falta de reconocimiento que recibió el movimiento vecinal respecto a su rol como agente dinamizador clave a la hora de poner en la agenda del debate sobre los derechos constitucionales y la conformación del Estado del Bienestar en España, determinados derechos sociales, civiles y políti-

cos, y poner sobre la mesa cuáles fueron los procesos y los actores que impulsaron el reconocimiento de muchos de estos derechos.

La batalla por lo público y lo común continúa siendo un eje estratégico del movimiento vecinal. Las transformaciones y los ataques que está sufriendo la sanidad pública en la Comunidad de Madrid y las movilizaciones que están enfrentando este proceso, ocupan un lugar destacado dentro de los retos presentes y futuros del movimiento vecinal. Algo similar ocurre con la defensa del medio ambiente, donde el movimiento vecinal presenta líneas correspondientes con el ecologismo popular, señalándose que, en sus orígenes, “sin ser muy conscientes de ello, y sin haberse acuñado aún el concepto de sostenibilidad, podríamos decir con toda propiedad que el movimiento vecinal es el primer movimiento que adopta una perspectiva integral y ecosistémica” (p. 316). Dentro del libro aparecen procesos de planificación o defensa de espacios verdes, luchas contra incineradoras, acciones en defensa de la movilidad sostenible... etc. A lo largo de estos 40 años “movimiento vecinal y ecologista han ido reconociéndose mutuamente en objetivos comunes” (p. 334).

Hay nuevos elementos sobre lo público, lo común y el bienestar que van incorporándose en la acción y en el plano discursivo del movimiento vecinal: “la apuesta por la libre circulación del conocimiento [...] abre un amplio campo de posibilidades de desarrollo de iniciativas y reivindicaciones políticas” (p. 415). Resulta un ejemplo de un campo de problematización de lo común, al que podría añadirse el desarrollo local y la economía social, identificándose dos ámbitos de intervención a ese respecto: “las asociaciones vecinales pueden operar como promotoras de iniciativas concretas, desde el apoyo a la creación de una cooperativa hasta tomar parte en la fundación de una entidad financiera ética [...] las asociaciones pueden actuar como agentes de estructuración del medio, entendiendo por tales a los agentes que, a través de su acción reivindicativa y de su

acción positiva, contribuyen a facilitar la materialización tanto de las condiciones favorables como de la infraestructura precisa” (p. 212).

*Interclasismo y construcción de ciudadanía:* Más allá de construcciones teóricas, el movimiento vecinal se configura como interclasista a través de la acción colectiva centrada en las reivindicaciones urbanas y de democratización política. Junto con esta perspectiva, el conjunto de la publicación plantea determinados procesos e interrogantes sobre cómo se ha ido conformando el movimiento vecinal y las condiciones de ciudadanía y las alianzas que ha ido generando. Junto al análisis histórico que señala que “tanto en los barrios degradados de las periferias como en los municipios del eje del cinturón industrial se entrelazaron significativamente los discursos y acción del movimiento vecinal y el movimiento obrero” (p. 51), aparecen discusiones respecto al rol de las mujeres en el movimiento vecinal y cómo se ha ido conformando “el papel desempeñado por las mujeres dentro de las asociaciones de vecinos y a la inversa, la función de las asociaciones en la formación y consolidación de mujeres con identidad de ciudadanas demócratas” (p. 54).

En la actualidad, el movimiento vecinal ha de asumir “que la composición social de nuestros barrios también se ha hecho más compleja. El “vecino” que protagonizó el surgimiento del movimiento vecinal tampoco está ya sólo. Comparte espacio público con mujeres, vecinos de distinta procedencia, jóvenes con una trayectoria y unas referencias vitales muy distintas...” (p. 414). La interculturalidad y el trabajo con jóvenes aparecen como dos ejes estratégicos dentro de los retos del movimiento vecinal.

Del mismo modo que aparecen las transformaciones en la composición de los movimientos sociales, registrándose a lo largo de la publicación no sólo cooperaciones y conflictos presentes y futuros, también surgen posibles escenarios de colaboración futuras donde “el objetivo de estos procesos de articulación del tejido social no debería de ser el ejercicio de un poder, la creación de más espacios de monopolio de la

participación política o la representación. Por el contrario, tanto los espacios comunes como nuestras asociaciones deberían ser, precisamente, instrumentos para la extensión y profundización de la democracia” (p. 417).

*Alfredo Ramos Pérez*  
Miembro de Ayni S. Coop. Mad.  
y colaborador del CIP-Ecosocial.

## POSTMETRÓPOLIS. ESTUDIOS CRÍTICOS SOBRE LAS CIUDADES Y LAS REGIONES

Edward Soja

Traficantes de Sueños

Madrid 2008

600 páginas

Edward Soja es profesor de Planeamiento Urbano en la Universidad de California y ha dedicado buena parte de su vida a comprender las sucesivas transformaciones que se han dado tanto en las formas de las ciudades, como en los estilos de habitarlas. El presente trabajo supone una de las reflexiones más ambiciosas que se han realizado desde el campo del urbanismo en las últimas décadas. Desarrolla un acercamiento crítico al hecho urbano, que pasa por insertar la dimensión espacial en el seno de los debates más actuales sobre las dinámicas económicas, políticas y culturales.

*Postmetrópolis* no es un texto convencional pues está orientado a entablar un diálogo desde el urbanismo con otras disciplinas académicas (sociología, economía, historia...) y con corrientes de pensamiento crítico cercanas a los movimientos sociales urbanos. A la vez que, simultáneamente, supone un estímulo, una invitación, a urbanistas de profesión para que se acerquen con otros ojos a las recientes transformaciones urbanas.

Se trata de una obra arriesgada pues encierra en su interior una triple intencionalidad encargada de vertebrar el texto: reescribir una historia del urbanismo que contemple en primer lugar el papel y las implicaciones de las transformaciones socioespaciales, analizar las principales variables que están transformando las metrópolis actuales y ofrecer una compleja y panorámica visión tanto de la revuelta, como de los impactos sociales de un levantamiento como el que sacudió la ciudad de Los Ángeles en 1992.

Estas tres miradas diferenciadas tratan de interconectar las distintas dimensiones de la realidad de las grandes ciudades actuales y las principales tensiones que recorren sus calles. Ofrecen acercamientos arriesgados y provocadores, desarrollos conceptuales que sintetizaremos siguiendo el mismo esquema planteado en el libro.

La primera parte del libro, titulado “Re-cartografiar la geohistoria del espacio urbano”, arranca defendiendo la imposibilidad de separar la geografía de la historia, pues la dimensión espacial es lo que permite materializar y contextualizar las relaciones sociales. Dos ideas fuerza orientan este trabajo, por un lado, el concepto de *sinecismo*, entendido como “la chispa” que genera la innovación y favorece la creatividad social y económica debido al hecho de vivir junto a otras personas. Una sinergia forjada por la proximidad espacial y las posibilidades que esta brinda. Por otro lado, encontramos la noción de *regionalidad del espacio urbano*, como forma de describir las interacciones históricas de un espacio central con asentamientos periféricos con los que mantiene relación: “asentamientos jerarquizados en términos de tamaño, ubicación relativa y distribución de las funciones de servicios”. Se hace hincapié aquí en la imposibilidad de comprender la dinámica de una ciudad sin ponerla en relación con el resto del territorio con el que mantiene relaciones políticas, comerciales o ecológicas.

Partiendo de estas premisas, rastrea la historia de las agregaciones humanas que devinieron en lo que se considera las primeras ciuda-

des, en una suerte de urbanismo del neolítico que nos lleva a Jericó o a Çatal Huyuk. Muestra cómo “desde el principio las ciudades son consideradas centros de innovación, lugares donde la proximidad densa y la copresencia interdependiente constituyen importantes rasgos modeladores de la vida cotidiana, del desarrollo humano y de la continuidad social” (p. 47).

Posteriormente, se traslada a la denominada segunda revolución urbana con la fundación de las primeras ciudades-Estado, primeramente vinculadas a los asentamientos en las orillas fértiles de los ríos de Egipto, Persia, India y China, pasando posteriormente a Europa. “Durante la primera revolución urbana, el sinecismo funcionó fundamentalmente en la esfera de la producción social, y promovió su radical transformación a través de la invención de la agricultura (cultivo y cría de animales), la creación de formas especializadas de trabajo manual y el desarrollo de redes de comercio. En la segunda revolución urbana, el sinecismo continuó en la innovación tecnológica de la agricultura, pero se concentró en la esfera de la reproducción social, generando una revolución esencialmente política que giró en torno a las innovaciones en la gubernamentalidad geográfica, haciendo posible el mantenimiento y la administración de sociedades y culturas cohesionadas cuyo tamaño demográfico y alcance territorial no tenían precedentes” (p. 104).

Las ciudades se consolidaron como espacios centrales, donde se concentraban tanto la autoridad y el poder de gobierno, como las universidades y las expresiones artísticas. Un proceso que nos lleva a la considerada tercera revolución urbana, en la que de una manera simbiótica, la industrialización se extiende de mano de los procesos de urbanización durante el siglo XIX. Una extensión cuantitativa (más población habitando entornos urbanos, mayor número de ciudades, crecimiento mediante ensanches, anexiones de municipios, nuevos desarrollos...) y cualitativa (mayor zonificación de usos de la ciudad, influencia determinante de las dinámicas en áreas limítrofes no urbanas, planificación del crecimiento urbano...).

Desde los entornos urbanos se lideraron los cambios en la institucionalidad de nuevas formas de gobierno, asociadas a la fundación y desarrollo tanto del Estado-nación como de las nuevas estructuras productivas. Estas confluencias provocaron el surgimiento de las primeras metrópolis industriales, analizando de una manera detallada dos casos considerados paradigmáticos, el de Manchester durante la primera mitad de siglo XIX y el de Chicago en la segunda. Dos metrópolis industriales donde se evidenciaron las tensiones y conflictos urbanos (segregación espacial por clases, dinámicas de expulsión del centro de las ciudades de las clases populares, construcción de suburbios conectados para las élites, problemas de salubridad, de toxicidad por las industrias...). Siendo lógico que en ambas ciudades se fundaran las primeras escuelas de estudios urbanos para tratar de comprender dichas dinámicas.

Este apartado acaba con una reflexión sobre la crisis urbana del modelo metropolitano iniciada en torno a 1960, recorriendo la obra de autores como M. Castells, D. Harvey o H. Lefebvre. Se describe la ciudad como “una máquina generadora de desigualdades por su propia naturaleza, creando así un terreno fértil para el empeoramiento acumulativo de las injusticias, en el contexto de las geografías urbanas y de las interrelaciones de los procesos sociales y las formas espaciales” (p. 165). La atención a la creciente complejidad urbana, se ejemplifica en la superposición de problemas relacionados con los estilos de vida, las subculturas urbanas y sus usos diferenciados del espacio, la pérdida de la dimensión comunitaria de los barrios, la cuestión racial y étnica, las luchas de los movimientos sociales urbanos por los equipamientos colectivos, la vivienda o la dignificación del paisaje urbano.

Esta crisis lleva a E. Soja a reconocer la dificultad de describir y comprender las dinámicas metropolitanas de una manera similar a como se habían estudiado después de la segunda guerra mundial. El concepto de *postmetrópolis*, sería una propuesta por nombrar las distintas

innovaciones (sociales, culturales, económicas...) que van surgiendo en el espacio metropolitano, especialmente a partir de finales de los años ochenta. Dicha propuesta enlaza con la segunda parte del libro, titulada "Seis discursos sobre la postmetrópolis".

En "La metrópolis industrial postfordista", analiza los impactos de la reestructuración industrial (deslocalización de las tareas intensivas en mano de obra, manteniendo los centros decisivos y las actividades de mayor valor añadido, transición a una economía donde priman los servicios frente a la industria, precarización y flexibilización de las condiciones salariales, la nueva dimensión del ocio, la producción cultural o las nuevas tecnologías). Incidiendo sobre cómo se refleja en los mercados de trabajo y su segmentación según género, raza o identidad étnica.

Investiga también el surgimiento de áreas económicas emergentes, y cómo se localizan los complejos industriales, los centros logísticos avanzados o cómo se dan las especializaciones económicas de determinadas áreas metropolitanas. Y el papel que juegan en ello las distintas instituciones, la organización industrial, el cambio tecnológico y la educación.

"Cosmópolis" aborda cómo los distintos centros urbanos se han convertido en pequeños fragmentos del mundo, donde convive una diversidad cultural creciente, conformando los espacios culturalmente más heterogéneos que ha conocido la historia. Esta heterogeneidad también se traslada a la economía al mostrar una desigualdad social igualmente diversa, permitiendo ver el primer mundo, segundo y tercero en la misma ciudad.

En este capítulo se presenta también cómo en el proceso de globalización se ha dado una cierta pérdida de soberanía de los Estados-nación, transfiriendo competencias a instituciones supranacionales y lo que resulta más interesante hacia las ciudades. Un proceso que ha dado un nuevo protagonismo a los municipios y su capacidad de iniciativa.

"Exópolis" plantea la reestructuración de la morfología, de las formas urbanas, desafiando

las definiciones convencionales de lo urbano, suburbano y rural, pues la *postmetrópolis* sería una nueva forma anclada en una escala regional. "La vieja dicotomía campo/ciudad queda reconstituida en la metrópolis moderna alrededor de paisajes o mundos urbanos y suburbanos, cada uno con su característico estilo de vida" (p. 343).

La exópolis también "haría referencia al crecimiento de las ciudades exteriores" (p. 355), donde municipios cercanos a la ciudad central se pueblan densamente, debido al abandono de los centros urbanos, por el precio de la vivienda o a la instalación de la nueva reindustrialización postfordista en los suburbios. Una reurbanización que implica tanto el surgimiento de estructuras policéntricas (diversos polos de atracción, dinamismo y gobierno), como el reconocimiento de diversas formas arquitectónicas y variadas morfologías urbanas en una misma *postmetrópolis*.

El capítulo "La ciudad fractal" hace referencia a las nuevas formas de injusticia y marginación en medio de espacios de alta concentración de riqueza. Una ciudad polarizada en la que según datos de principios de los años noventa, en Nueva York y Los Ángeles, una quinta parte de la población con más ingresos concentraba más riqueza que las otras cuatro restantes. Datos similares a ciudades como Karachi o México DF.

Dicha polarización urbanísticamente se ha expresado, entre otros procesos, en que las élites y los profesionales superiores han promovido procesos de "gentrificación", sustitución de la población tradicional por población de más ingresos. Los espacios urbanos se acomodan a sus intereses y estilos de vida, principalmente en las zonas anteriormente desprestigiadas de los centros urbanos. Mostrando cómo las opresiones económicas "se producen y reproducen hasta un determinado grado a través de los nuevos procesos de urbanización", (p. 396).

Ante este aumento de los procesos de exclusión social se ha extendido lo que Mike Davis denomina como ecología del miedo. Una forma de construir ciudad inspirada en el miedo

al otro, lo que ha conllevado la proliferación de viviendas con sistemas de seguridad física y mecanismos arquitectónicos de control social. Apoyados por una vigilancia policial de los flujos de movimiento, demarcando territorialmente quién dispone de derecho a usar qué espacios. Un urbanismo securitario que se analiza en el capítulo “El archipiélago carcelario”.

En él se evidencian las dinámicas por las cuales los valores y cualidades que caracterizan al espacio público (su valor relacional, su uso colectivo y su multifuncionalidad) se están erosionando, a la par que se expande un retraimiento de la vida a los espacios privados.

En este capítulo se describe también el funcionamiento de los movimientos de propietarios de viviendas, que durante años se han movillizado en defensa de su estilo de vida y por extensión por mantener el valor de sus viviendas, dificultando el asentamiento de minorías en sus barrios, promoviendo un ambientalismo socialmente injusto o reclamando mayor autogobierno. Y al que como contrapunto se le ha ido oponiendo en los últimos años un activismo de base, interclasista e intercultural, que está defendiendo una mayor justicia ambiental y espacial, y que lucha contra la sobreinstalación de industrias e infraestructuras nocivas en los barrios populares habitados por las minorías y reivindica también una mayor participación en los procesos de planeamiento urbano.

Y por último en “Simcities” estudia la relevancia de los mapas mentales que nos hacemos de las ciudades, cuáles son nuestras percepciones y como se generan los imaginarios urbanos. Pone de manifiesto cómo las formas en las que pensamos y actuamos en los lugares en que vivimos están condicionadas por los medios de comunicación, internet o los videojuegos. Incluso se ha llegado a que se planteen estrategias donde se ha “manipulado la conciencia cívica y las imágenes populares del espacio y de la vida urbana con el propósito de mantener el orden” (p. 452).

La tercera parte, “El espacio habitado: repensar 1992 en Los Ángeles”, supone un

ejercicio de creatividad al acercarse a la revuelta que sacudió dicha ciudad mediante una suerte de mosaico realizado a partir de la recopilación de fragmentos de libros, relatos breves y entrevistas. Construye una síntesis coral que permite el acercamiento a uno de los acontecimientos que más ha sacudido a la sociedad norteamericana, sin simplificarlo y mostrando sus múltiples dimensiones a partir de la conexión de diferentes voces que lo han vivido y han reflexionado sobre el mismo.

El celebre urbanista L. Mumford afirmaba en la introducción a un texto suyo, que “este libro comienza con una ciudad que era, simbólicamente un mundo, y concluye con un mundo que se ha vuelto, en muchos aspectos prácticos, una ciudad”. Estudiar esta transición es el difícil reto que ha asumido *Postmetrópolis* y que considero que ha solventado con éxito.

Las debilidades del libro serían, por un lado, el hecho de que esté muy centrado en la realidad norteamericana, con todas sus particularidades, y eso, junto a la innovación conceptual, que si bien es sugerente puede resultar un poco enrevesada, serían elementos capaces de generar cierta distancia en algunos lectores. Además, por ser quisquillosos, encontramos un obstáculo en el elevado volumen de páginas, y en cómo a pesar de la extensión del libro, se detiene poco en los movimientos sociales urbanos y por la justicia espacial que constituyen uno de sus pasajes más interesantes.

*José Luis Fernández Casadevante*  
Miembro de Ayni S. Coop. Mad.  
y colaborador del CIP-Ecosocial.





# PAPELES

DE RELACIONES ECOSOCIALES Y CAMBIO GLOBAL

## BOLETÍN DE SUSCRIPCIÓN

### PARA SUSCRIBIRSE

- ✓ ENVÍE ESTE CUPÓN AL FAX O LA DIRECCIÓN INDICADA A PIE DE PÁGINA
- ✓ ESCRIBA A NUESTRA DIRECCIÓN DE CORREO ELECTRÓNICO [publicaciones@fuhem.es](mailto:publicaciones@fuhem.es)
- ✓ LLAME AL TELÉFONO **91 431 03 46**

Nombre: .....  
Dirección: .....  
Población: ..... C.P. .... Provincia: .....  
País: ..... Teléfono: .....  
Correo electrónico: .....

### PRECIO DE UN EJEMPLAR

- España** (envío gratuito) ..... **9 €**
- Europa** ..... **21 €**
- Resto del mundo** ..... **28 €**

### PRECIO DE LA SUSCRIPCIÓN (4 números)

- España** (envío gratuito) ..... **28 €**
- Europa** ..... **60 €**
- Resto del mundo** ..... **88 €**

### FORMA DE PAGO

- Domiciliación bancaria (preferible esta modalidad para suscriptores)

Titular de la cuenta: .....

ENTIDAD	OFICINA	CONTROL	NÚMERO CUENTA
<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>

- Cheque a nombre de Fundación Hogar del Empleado
- Giro postal a nombre de Fundación Hogar del Empleado
- Contra reembolso
- Transferencia bancaria a:

Banco Popular: C/ O' Donnell, 22. 28009 Madrid.  
Nº Cuenta: 0075 0251 11 0600005047

