

I JORNADAS SOBRE LA GESTIÓN DE LOS ESPACIOS FLUVIALES
CONFERENCIA INAUGURAL

“La sostenibilidad y la gestión de los espacios fluviales”

Antonio Flores Prados
Dtor. de División de Gestión de Equipamientos Públicos y Programas de Sostenibilidad Urbana.
EGMASA. Consejería de Medio Ambiente
Junta de Andalucía

Los ríos, arroyos y riberas deben ser objeto de atención preferente dada su cercanía geográfica y afectiva a las personas, los valores ambientales que suponen, los conceptos extrapolables que permiten trabajar, y su carácter de bien público. Las personas suelen mostrar mayor afectividad con estos entornos que con otras unidades geográficas ambientales, esto se ha manifestado a lo largo de la historia de nuestra especie, en el desarrollo de las sociedades humanas.

Los cauces pueden ser usados como indicadores en el estudio de la salud ambiental de la ciudad, comarca o la región. De este estudio de la calidad de las aguas se puede deducir por ejemplo el grado de cumplimiento de las normativas en cuanto a vertidos industriales o tratamiento de las aguas residuales urbanas en las localidades que atraviesa su cuenca.

Estudiar la regularidad del caudal nos permitirá conocer, sobre todo en cuencas hidrográficas amplias, el estado de conservación de su cubierta vegetal. Existe una estrecha relación entre el estado de la vegetación, y por tanto del suelo, y su capacidad para ceder lentamente el agua de lluvia a los cauces, que por tanto serán mas regulares cuanto mas conservada esté la vegetación de la cuenca. Basta estar atento a la prensa y los telediarios, para aprovechar buenos ejemplos de catástrofes humanas y económicas por desbordamiento de algún río cuya cuenca hidrográfica ha sido deforestada. Para demostrar la existencia de procesos erosivos aguas arriba, basta con analizar la cantidad de sedimentos en suspensión en las aguas.

El estudio de la ribera nos permite también deducir repercusiones aguas abajo. No solo nos referimos al efecto de la contaminación transportada (piénsese en el ejemplo del río Guadiamar y las marismas como punto final). El vaso del lecho del río o arroyo será mas profundo cuanto mas pobladas de vegetación estén las márgenes, pues las raíces sujetan el suelo. La deforestación de éstas provoca caída de tierra al lecho, y esta pérdida de profundidad facilitará los desbordamientos. Existirá también mas sedimento en suspensión, que se depositará aguas abajo, y afectará a la riqueza biológica de la ribera y de su desembocadura, así como al nivel de saturación.

Los ejemplos anteriores son una muestra evidente de la importancia de los conceptos de interacción y cambio en los entornos fluviales, al entrar en juego sistemas distantes geográficamente, que interactúan entre sí.

Diversos valores físico-geográficos, biológicos y ecológicos intrínsecos a estos medios, además de ser motivos para su protección, permiten trabajar conceptos de interés en la relación hombre-medio y en la dinámica y equilibrio de los sistemas en general. Uno de los que mas destacan posiblemente es el que hace referencia a su aislamiento. Nos referimos a cauces que discurren por territorios agrarios o muy humanizados, que suponen un reducto con características físicas y biológicas exclusivas, muy diferentes del entorno circundante y fundamentales para diversificar y mejorar el paisaje agrario.

Por otra parte uno de los conceptos unidos a la preservación de los espacios fluviales que hemos de plantearnos es el de desarrollo sostenible, pues asociados a los cauces y su vegetación existen aprovechamientos tradicionales en los que podemos analizar su sostenibilidad, beneficios e impactos: extracción de enea, mimbre, u otras fibras para cestería, recolección de ciertas bayas y hongos, plantaciones de choperas para madera, sistemas de acequias para riego de huertas, pesca deportiva, etc.

Tampoco debemos olvidar que los cauces fluviales son, junto con las cañadas y veredas de ganado, los únicos espacios en los que tenemos garantizada la titularidad pública y por tanto la facilidad de acceso e intervención, tanto conducentes al disfrute por las poblaciones como a la mejora ambiental de los territorios que atraviesan y unen. La titularidad pública debe ser no solo un elemento facilitador de ciertas actuaciones, sino que debe ser también tema de reflexión educativa, debiéndose concienciar a los ciudadanos sobre el concepto de patrimonio público y sobre la corresponsabilidad en la gestión y la defensa del mismo.

En este sentido han cobrado especial importancia los corredores ecológicos en la gestión ambiental. Los bosques de ribera son un buen ejemplo de ello, lo que les puede convertir, si las administraciones emprenden las actuaciones necesarias, en verdaderos pasillos de vida y comunicación cultural entre comarcas vecinas.

En este orden de cosas a lo largo de las dos últimas décadas estamos asistiendo a un importante cambio en la actitud social y como consecuencia de ello, también de las administraciones públicas (europeas, nacionales, autonómicas y locales) con los sistemas naturales en general y los ríos en particular.

Los espacios fluviales representan claros exponentes de geosistemas complejos y muy alterados por el hombre, pero a su vez, de una indudable importancia económica, ambiental y sociocultural. No en vano el origen y razón de ser de nuestras ciudades europeas, radica en la presencia del río y su llanura aluvial.

A pesar de ello se ha ido produciendo a lo largo del pasado siglo una disociación río-ciudad unida a la pérdida de los valores naturales de aquellos, especialmente debido a un hecho

inherente y característico de este tipo de medios como son las históricas y recurrentes inundaciones y sus catastróficos efectos. La lucha contra ellas ha sido la máxima prioridad a la hora de intervenir en los ríos y su entorno, olvidando que mayoritariamente tiene su origen en las profundas alteraciones que se han producido en sus cabeceras. Esto explica la situación de artificialidad y a veces de marginalidad que presentan con demasiada frecuencia los cauces, especialmente a su paso por el entorno de las ciudades.

Indisolublemente unido a los conceptos ecológicos y paisajísticos de los ríos está entre otros el de la calidad de su esencia y razón de ser; el agua. Este vital recurso es hoy más que nunca objeto de prioridad de la gestión ambiental que ha de emprenderse con prioridad por las distintas administraciones, donde a su vez, han de estar comprendidas también las acciones necesarias para desarrollar una política de conservación del agua que aglutine tres principios básicos de actuación:

- La protección de la calidad y la cantidad de recursos hídricos disponibles, considerando la gestión del agua en todo su ciclo integral
- El diseño de estrategias para un uso racional y eficiente del agua
- La incorporación de actuaciones dirigidas a la integración del ciclo hidrológico en el sistema natural y el paisaje

En definitiva estamos hablando de sostenibilidad. La búsqueda de esa sostenibilidad requiere de un fuerte liderazgo sólido y coherente en el que la política medioambiental sea el valor que cualifique a otras políticas, ya sean de un gobierno estatal, regional o local.

En el caso de la Comunidad Autónoma de Andalucía, este planteamiento se está llevando a efecto a través del Programa de Sostenibilidad Ambiental Ciudad 21. El Programa pretende lanzar un mensaje claro a aquellos ciudadanos que viven en las principales áreas de concentración urbana de Andalucía: el del compromiso del gobierno andaluz y de los gobiernos locales por la mejora de sus indicadores de sostenibilidad ambiental.

Siendo la ciudad la base de nuestra sociedad (el 80% de la población europea vive en zonas urbanas de más de 10.000 habitantes), nuestro modelo de vida en ella es el principal causante de los problemas ambientales del Planeta. En Andalucía, cerca del 60% de la población vive en los ámbitos de influencia de sus diez grandes aglomeraciones urbanas y el 76% de su población reside en núcleos de población de más de 10.000 habitantes (año 2000).

En veinticinco años de gobierno democrático de los ayuntamientos, es innegable reconocer el enorme proceso de transformación que los municipios han experimentado y con ellos la propia sociedad española. Sin embargo, como revela el Instituto de Estudios Sociales Avanzados de Andalucía, la percepción negativa de los problemas ambientales de los ciudadanos va en

aumento a medida que elevamos el tamaño del municipio en cuestión y así, mientras en ciudades de tamaño medio la crítica se centra en la carencia de zonas verdes suficientes y su relación con un deficiente desarrollo urbanístico, en las grandes urbes la tipología de problemas se identifica más con la contaminación, el ruido, los residuos y el transporte. En estas últimas se constata, además de la frustración de una parte de la población que vive en la ciudad con mayor dureza, todo el conjunto de elementos que definen el avance de una sociedad dual: la de los satisfechos que se benefician de los servicios y oportunidades crecientes que da la metrópolis y que disponen de recursos para sustraerse en gran medida a sus inconvenientes y la de los que ven cómo la ciudad amplifica y concentra la dimensión de sus problemas.

Por todo ello, parece más bien que de aquí en adelante las nuevas políticas, especialmente las urbanas no deben basarse tan sólo en la superación de déficits infraestructurales y de servicios, sino que deben caminar más bien en la línea de fijar unos nuevos objetivos de desarrollo que incorporen los retos y las demandas que la sociedad plantea y una nueva cultura de la eficiencia, la calidad y la equidad en la aplicación y el uso de los recursos.

Muchos municipios andaluces han reconvertido sus antiguos servicios de limpieza y basuras en órganos medioambientales, pero aún no se han generalizado planteamientos operativos integradores, como los planes de medio ambiente urbano o las Agendas 21 Locales, que conduzcan a un concepto de ciudad sostenible en el que la gestión medioambiental esté incorporada como una parte esencial para proporcionar la máxima calidad de vida al ciudadano.

Los retos del medio ambiente son múltiples y variados y aún hoy podemos afirmar que existen carencias importantes en el diseño de una política integral, transversal, coordinada y estratégica entre las diferentes administraciones que tienen competencias en el hecho urbano y las implicaciones y repercusiones que éste tiene en el marco de los amplios territorios sobre los que repercute su huella ecológica.

La Junta de Andalucía y la Federación Andaluza de Municipios y Provincias han puesto en marcha el Programa CIUDAD 21, que se inserta en el marco de la estrategia de transición hacia el desarrollo sostenible de nuestra Comunidad Autónoma en el que nos hallamos inmersos.

El Programa CIUDAD 21 debe suponer una contribución a la construcción de la sostenibilidad desde abajo hacia arriba, desde lo local a lo regional y para ello es imprescindible la máxima corresponsabilización de las instituciones de los dos ámbitos en una plataforma conjunta de cooperación y aprendizaje práctico mutuo entre los distintos municipios y provincias andaluzas.

En esta línea va la propuesta que la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía ha trasladado a los municipios andaluces en el Programa CIUDAD 21 y cuyo denominador común es la redefinición de la gestión municipal en clave ambiental.

Su puesta en marcha se encuadra en el Plan de Medio Ambiente de Andalucía 1997-2002, aprobado por el Parlamento de Andalucía y el Consejo de Gobierno y en línea con las propuestas elaboradas por el Foro de debate y reflexión "Andalucía en el nuevo siglo", en el que se planteaba entre otras cuestiones relativas al medio urbano, las siguientes:

- Realizar y evaluar regularmente en las principales ciudades andaluzas balances de uso de los principales recursos naturales: agua, energía y residuos.
- Integrar variables ambientales y completar las dotaciones previstas en los instrumentos de planificación urbanística, ambiental y de infraestructuras, así como mejorar el funcionamiento de los equipamientos ya existentes, en especial depuradoras e instalaciones de tratamiento de residuos sólidos.
- Reimpulsar y completar los programas de espacios públicos urbanos.
- Mejorar las periferias urbanas mediante actuaciones urgentes de recuperación y descontaminación de áreas degradadas.
- Plantear alternativas a los esquemas de movilidad y accesibilidad actual e impulsar los programas de transporte público urbano, etc...

Una redefinición de los objetivos de desarrollo urbano de este tenor conlleva necesariamente una renovación en los esquemas de gestión de las Corporaciones Locales y un mayor peso específico de los órganos ambientales en el gobierno municipal, con capacidad real para coordinar políticas e impregnar la integralidad de lo ambiental en el conjunto de la actuación del Ayuntamiento, así como buscar el consenso y la corresponsabilización ciudadana.

Desde el respeto absoluto a las competencias de cada uno, pero con la convicción de que sólo desde la cooperación pueden ejercerse eficazmente las atribuciones concurrentes que en materia ambiental tiene la Junta, las Diputaciones y los Ayuntamientos, la Consejería de Medio Ambiente pretende fomentar la consolidación de la Red de Ciudades Sostenibles de Andalucía creada por la FAMP en julio de 2001.

El Programa CIUDAD 21 se dirige preferentemente en una primera fase a dos tipologías de municipios: los 131 municipios de más de 10.000 hab. existentes en nuestra Comunidad y una pequeña selección de municipios más pequeños que han iniciado procesos de Agenda 21, fundamentalmente por encontrarse en parques naturales. En el primer grupo, el buque insignia deben ser las ocho capitales de provincia (algunas de las cuales ya tienen iniciado un proceso de A 21 o Plan Estratégico que incorpora temas ambientales), y en el segundo, el programa

pretende contribuir al diseño de los Planes de Desarrollo Sostenible de estos espacios protegidos.

Uno de los objetivos del Programa CIUDAD 21 y de la cooperación Junta-Ayuntamientos-Diputaciones se circunscribe a dar la máxima difusión a un instrumento nacido en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible celebrada en 1992 en Río de Janeiro: **la Agenda 21**. Esta metodología está siendo aplicada de forma dispersa por algunos municipios en España, aunque claramente destacan por su rigor experiencias como la de Calviá o la que desde hace varios años lleva a cabo la Diputación de Barcelona, con resultados muy satisfactorios, y que debe servir de ejemplo para otros puntos del territorio del Estado.

Cada vez son más las ciudades en el mundo que trabajan en el desarrollo de Agendas 21 Locales y el resultado más llamativo de éste proceso es cómo este instrumento ha conseguido promocionar la participación de todos los sectores y agentes sociales de los municipios en el proceso de elaboración y en el desarrollo de proyectos que se derivan de ellas, consiguiendo implicar y cohesionar a colectivos con intereses distintos en un proyecto común de ciudad.

La Agenda 21 Local es un proceso que se basa en la adopción de estrategias por consenso entre los distintos colectivos que forman una comunidad local, de forma que las decisiones sobre una determinada política, plan o acción se tomen teniendo en cuenta los aspectos sociales, medioambientales o económicos que puedan derivarse de la misma para la calidad de vida de los ciudadanos presentes y futuros.

Las autoridades locales, dada su cercanía a los ciudadanos y sus problemas, desempeñan una función muy importante en la educación y movilización de los ciudadanos para propiciar un desarrollo sostenible. Por su parte, el gobierno andaluz en la anterior legislatura, inició igualmente un proceso de Agenda 21 regional complementario al iniciado en su día en 1995 con la elaboración del Plan Andaluz de Medio Ambiente, con el fin de impulsar de forma consensuada, participada e integral un conjunto de líneas estratégicas que permitieran ir haciendo realidad una política de desarrollo sostenible en nuestra Comunidad.

En este sentido, la mejora de la situación del medio ambiente urbano en el conjunto de ciudades acogidas al Programa, está acompañada del diseño de escenarios futuros e indicadores de medio ambiente urbano de referencia y evaluación del proceso, de la búsqueda de nuevos modelos y herramientas de participación ciudadana, de la definición de un Programa de actuaciones basado en líneas estratégicas de actuación y coordinación administrativa, así como de la ejecución de los Planes de Acción Local, en base a la radiografía obtenida en el Diagnóstico Ambiental previo.

En referencia a ello y desde la perspectiva de actuación sobre el ciclo del agua y sus factores asociados como son los que dependen de los medios fluviales el Programa Ciudad 21 presenta varias líneas de actuación entre las que se enumeran las siguientes:

- Sistemas de gestión para mejorar el abastecimiento de agua
- Planes y programas para un uso racional y eficiente del agua
- Consolidación y mejora del funcionamiento de los sistemas de tratamiento de aguas residuales urbanas
- Reutilización de aguas residuales urbanas para nuevos usos
- Integración ambiental y paisajística del ciclo del agua en las ciudades

Esta última línea de actuación es la que presenta la serie de medidas mas “visibles” para el ciudadano, encaminadas a la regeneración y uso público de los “paisajes de agua”, entre ellas están:

- Restauración paisajística de cauces fluviales a su paso por los núcleos urbanos
- Prevención y corrección de riesgos naturales (avenidas e inundaciones...)
- Creación de parques periurbanos en las márgenes fluviales o en sus humedales
- Regeneración y puesta en valor para el uso público del patrimonio hidráulico (puentes, molinos, azudes, otros ingenios hidráulicos,...)
- Proyectos de renaturalización del ciclo del agua, mediante la corrección del impacto originado por infraestructuras hidráulicas en desusos y abandonadas sobre los cauces superficiales y los humedales (antiguas presas, azudes, ...)

Finalmente, los protagonistas del Programa CIUDAD 21 deben ser y son, sin duda, los ciudadanos de los municipios que se acojan al mismo y sus representantes, en otras palabras potenciar la participación ciudadana. El valor añadido que pretende conseguir el impulso de la Junta de Andalucía se centra apoyar las iniciativas aisladas que tuvieran en marcha los municipios andaluces y en ofrecer un enfoque regional a la problemática del medio ambiente urbano de manera que, por un lado, ayude a hacer posible la incorporación en este programa de actuaciones diseñadas de forma integrada con el conjunto de políticas sectoriales de la Junta que inciden en ese medio ambiente, y por otro, permita plasmar en una Red de escala regional, una metodología de trabajo y unos indicadores de sostenibilidad ambiental comunes.

Así pues, el desarrollo sostenible a largo plazo deberá ser la herramienta de referencia para diseñar políticas económico-productivas de las ciudades en relación con sus ríos y entornos fluviales. Sin esta apuesta decidida por las administraciones responsables y obviando el amplio marco de influencia territorial que abarcan y sus repercusiones sobre las actividades humanas, no se podrá contar con un futuro acorde con lo que las generaciones venideras presumiblemente, habrán de demandarnos.