

CAPÍTULO I. INTRODUCCIÓN

*Plan de Medio Ambiente
de Andalucía
2004-2010*

METODOLOGÍA DE ELABORACIÓN DEL PLAN DE MEDIO AMBIENTE

La elaboración del Plan de Medio Ambiente de Andalucía 2004-2010, ha sido el resultado tanto de un trabajo de análisis de información estadística y documental como de un proceso participativo a través de reuniones y mesas de trabajo con los diferentes agentes sociales, organismos e instituciones de las Administraciones autonómica y local.

En la elaboración del Plan de Medio Ambiente 2004-2010 se han cubierto tres fases:

- Fase de diálogo.
- Fase de consenso.
- Fase de aprobación.

• Fase de diálogo

La fase de diálogo ha consistido en la participación mediante información y puesta en común de los diferentes agentes sociales e instituciones en la realización del documento base para la formulación del Plan.

Una primera etapa en la elaboración del documento borrador correspondió al análisis de situación, el cual se nutrió tanto de información estadística y documental, como de información suministrada directamente por los diferentes centros directivos de la Consejería de Medio Ambiente y de otros organismos y entidades de la Junta de Andalucía con competencia en las diferentes áreas de actuación con incidencia en el medio ambiente.

Finalizado el análisis de situación, y de acuerdo a la valoración relativa al logro de objetivos del Plan de Medio Ambiente 1997-2002, así como de las principales orientaciones estratégicas en materia de medio ambiente emanadas desde las diferentes instancias de decisión, se elaboró una primera propuesta de áreas estratégicas de actuación mediante las cuales se instrumentan los programas y medidas del Plan.

El documento resultante de esta fase previa de trabajo se presentó al Consejo Andaluz de Medio Ambiente en sesión celebrada el 19 de Febrero de 2003 iniciando en esta fecha una primera ronda de diálogo tanto con los organismos y asociaciones representativos de los diferentes colectivos y agentes sociales y económicos, como con las demás instituciones y organismos de la Administración autonómica y centros directivos de la Consejería de Medio Ambiente.

En el proceso de diálogo han participado, fundamentalmente, los miembros del Consejo Andaluz de Medio Ambiente (CAMA) entre los que se encuentran los siguientes:

- Confederación de Asociaciones de Vecinos de Andalucía (CAVA).
- Federación de Asociaciones de Consumidores y Usuarios de Andalucía (FACUA).
- Coordinadora de Organizaciones de Agricultores y Ganaderos de Andalucía (COAG).
- Ecologistas en Acción.
- Unión General de Trabajadores (UGT).
- Comisiones Obreras (CCOO).
- Federación de Asociaciones Agrarias y Jóvenes Agricultores (ASAJA).
- Unión de Pequeños Agricultores de Andalucía (UPA.)
- Confederación de Empresarios de Andalucía (CEA).
- Universidades.
- Consejo Andaluz de Juventud.
- Corporaciones Locales.

Paralelamente a las reuniones mantenidas con los agentes y organizaciones enunciadas, se celebraron reuniones para exponer la estructura general del Plan con aquellas Consejerías y centros directivos de la Junta de Andalucía cuyas competencias se encuentran ámbitos de actuación directamente relacionados con el medio ambiente:

Agricultura y Pesca, Obras Públicas y Transportes, Cultura, Economía y Hacienda, Presidencia, Empleo y Desarrollo Tecnológico, Turismo y Deporte, Educación y Ciencia, Salud y Gobernación.

Una vez incorporadas las aportaciones y opiniones derivadas de estos foros en el documento borrador del Plan, se celebraron dos sesiones de trabajo los días 13 y 20 de noviembre de 2003 con todos los participantes enunciados anteriormente.

Tras la valoración de las opiniones y aportaciones resultado de las sesiones de trabajo, y realizadas las correspondientes modificaciones en el documento, se distribuyó entre los participantes para su revisión, obteniendo así un documento consensado con alto nivel de participación.

Así mismo, con el fin de promover el debate sobre el Plan entre el colectivo universitario y los ciudadanos en general, se presentó el documento borrador dentro de las Jornadas de Divulgación de la Investigación sobre el medio ambiente celebradas en las universidades de Almería, Córdoba y Jaén en fechas, 17, 24 y 26 de noviembre respectivamente.

- **Fase de consenso.**

Esta fase se inicia con la presentación del documento resultante de todas las aportaciones, opiniones y sugerencias formuladas durante la fase de diálogo, al Comité de Acciones para el Desarrollo Sostenible y al Consejo Andaluz de Medio Ambiente en sus sesiones de 4 y 10 de Febrero de 2004 respectivamente, para recoger sus opiniones y propuestas antes de proceder a la edición definitiva del documento.

- **Fase de aprobación**

El Plan de Medio Ambiente de Andalucía ha sido elaborado por la Consejería de Medio Ambiente, informado por el Consejo Andaluz de Medio Ambiente, el Comité de Acciones para el Desarrollo Sostenible, la Dirección General de Organización, Inspección y Calidad de los Servicios de la Consejería de Justicia y Administración Pública, la Consejería de Economía y Hacienda, y el Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía.

Igualmente, ha sido remitido a la Comisión Delegada de Planificación y Asuntos Económicos, como órgano al que le corresponde la función de impulsar y coordinar los planes y programas económicos, territoriales y sectoriales que decida elaborar el Consejo de Gobierno y al que le corresponde formular al mismo las propuestas correspondientes (art. 2 a) del Decreto 12/1992, de 4 de febrero).

Finalmente, el Plan de Medio Ambiente de Andalucía ha sido aprobado por Acuerdo del Consejo de Gobierno, siendo posteriormente remitido al Parlamento de Andalucía para su pronunciamiento, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 149 del Reglamento del Parlamento de Andalucía.

El procedimiento descrito, corrobora el carácter participativo del Plan de Medio Ambiente, lo que puede constituir garantía de éxito en el cumplimiento de los objetivos propuestos, teniendo en cuenta por una parte, la importancia de la participación y compromiso de los ciudadanos en la mejora del medio ambiente y el avance en el desarrollo sostenible de Andalucía y por otro, la necesidad de un importante esfuerzo de coordinación y consenso en el conjunto de la Administración autonómica en el diseño e implementación de la política ambiental.

La Consejería de Medio Ambiente como principal responsable de la política de medio ambiente dentro de la Administración autonómica, agradece la participación de todos los organismos, instituciones, colectivos y agentes sociales y económicos que con sus opiniones y aportaciones han contribuido a enriquecer el documento base para la formulación del Plan de Medio Ambiente de Andalucía 2004-2010, así como de las demás Consejerías de la Junta de Andalucía que desde sus diferentes ámbitos de competencia han formulado sus objetivos, estrategias y actuaciones en las áreas directamente relacionadas con medio ambiente.

CAPITULO 1: INTRODUCCIÓN

El Plan de Medio Ambiente de Andalucía 2004-2010 como **instrumento** para la aplicación de la política ambiental en nuestra comunidad autónoma, se propone integrar tanto los principios estratégicos políticas y actuaciones que mejor respondan a la situación y condiciones del medio ambiente en la región, como a la aplicación y desarrollo a escala autonómica, de los principios estratégicos esenciales en materia de medio ambiente, vigentes en los diferentes ámbitos de decisión.

El Plan responde a la **política ambiental progresista** basada en planificar las actuaciones y asignar recursos atendiendo al interés general de los ciudadanos y a prioridades objetivas. Mediante el PMA 2004-2010 se define el **futuro ambiental** de Andalucía.

Refleja, por lo tanto, el sustancial cambio de enfoque que se produce en la política ambiental, al situar a los **ciudadanos y ciudadanas** en el centro de todos los objetivos y actuaciones, convirtiéndolos en **destinatarios últimos** de dicha política.

1.1. Orientaciones ambientales en la escena internacional

El reconocimiento de que los más serios problemas medioambientales tienen un carácter global, tanto en su origen como en su manifestación, y que en gran medida son consecuencia de un proceso de globalización de la economía, impone que la política regional de medio ambiente se defina con base en principios estratégicos que al mismo tiempo que contribuyan a la superación de los déficit y amenazas para la conservación de los recursos y el medio ambiente en la región, estableciendo una posición solidaria de compromiso de Andalucía en la resolución de los problemas ambientales a escala global.

Son referencias fundamentales para la formulación del Plan de Medio Ambiente de Andalucía 2004-2010, las que responden a los criterios de **desarrollo sostenible** proclamadas en la instancia global, a través de los principales foros de discusión y consenso en las áreas social económica y medioambiental dentro de las Naciones Unidas y la Organización de Cooperación para el Desarrollo Económico, así como en los principales encuentros y compromisos alcanzados en el ámbito de la Unión Europea y las que en el mismo sentido se han desarrollado en el conjunto del Estado español.

1.1.1. El desarrollo sostenible como marco de referencia en las políticas ambientales: De Río 92 a Río+10

Las tendencias de los últimos años en la planificación ambiental, especialmente tras la Cumbre de Río, han asumido progresivamente el enfoque de desarrollo sostenible como marco de referencia donde se encuadran las políticas ambientales vinculadas a los procesos de desarrollo económico y social. De esta manera, en la etapa actual las políticas y esquemas de gestión ambiental se insertan en el marco de referencia de un modelo de **desarrollo sostenible en su triple dimensión: ambiental, social y económica**. Con esta nueva perspectiva se refuerzan los principios de la integración del factor ambiental en las políticas económicas y sectoriales y se asiste a una creciente integración de los procesos ambientales y socioeconómicos de mayor alcance y profundidad.

En La Cumbre de Río de 1992 se propusieron cuatro convenios marco para aunar esfuerzos de la comunidad internacional en el control del efecto invernadero y acometer los problemas del cambio climático, proteger la biodiversidad, los bosques y los suelos. La Agenda 21 fue el "manual" para las acciones necesarias en todos los aspectos de las políticas ambientales y el inicio de la estrategia de desarrollo sostenible.

El **Convenio Marco sobre el Cambio Climático de 1992 (CCC)** reconoce el papel e importancia de los ecosistemas terrestres como sumideros de gases de efecto invernadero, y los problemas de degradación del suelo y los cambios del suelo, que pueden exacerbar la emisión de gases a la atmósfera. *El Protocolo de Kyoto de 1997* promueve el desarrollo sostenible y hace un llamamiento a cada una de las Partes para que implanten políticas y medidas que protejan y aumenten los sumideros y receptáculos de gases de efecto invernadero. Se desarrolla este protocolo mediante medidas de política aplicadas por los países firmantes, entre otras, en las siguientes materias:

- fomento de la eficiencia energética en los sectores pertinentes de la economía nacional;
- protección y mejora de los sumideros y depósitos de los gases de efecto invernadero;
- promoción de prácticas sostenibles de gestión forestal, la forestación y la reforestación;
- promoción de modalidades agrícolas sostenibles a la luz de las consideraciones del cambio climático;
- investigación, promoción, desarrollo y aumento del uso de formas nuevas y renovables de energía, de tecnologías de secuestro del dióxido de carbono y de tecnologías avanzadas y novedosas que sean ecológicamente racionales;
- reducción progresiva o eliminación gradual de las deficiencias del mercado, los incentivos fiscales, las exenciones tributarias y arancelarias y las subvenciones que sean contrarios al objetivo de la Convención en todos los sectores emisores de gases de efecto invernadero y aplicación de instrumentos de mercado.

El **Convenio sobre Biodiversidad** tiene como objetivos esenciales la conservación de la diversidad biológica, la utilización sostenible de sus componentes y la participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos, mediante un acceso adecuado a esos recursos y una transferencia apropiada de las tecnologías pertinentes, teniendo en cuenta todos los derechos sobre esos recursos y a esas tecnologías, así como mediante una financiación apropiada.

La *sexta conferencia del Convenio de Biodiversidad*, celebrada en La Haya reconoce la introducción de especies exóticas como una de las principales amenazas a la diversidad biológica y considera prioritario impedir dichas prácticas a la vez que erradicar las especies exóticas que amenazan a ecosistemas, hábitat o especies.

El **Convenio de los Bosques** establece el reconocimiento de la función vital que cumplen los bosques en los planos local, nacional, regional y mundial mediante la función que les cabe en la protección de los ecosistemas frágiles, las cuencas hidrográficas y los recursos hídricos, y su carácter de ricos depósitos de diversidad, de recursos biológicos y de fuente de material genético para productos biotecnológicos, así como para la fotosíntesis.

El Convenio establece el objetivo rector de la ordenación, la conservación y el desarrollo sostenible de los bosques dentro de una concepción acorde a sus funciones y usos múltiples y complementarios. Los bosques han de ser gestionados de manera equilibrada desde un enfoque integral del medio ambiente y el desarrollo, teniendo en cuenta sus múltiples usos y funciones entre ellos los tradicionales, y los consiguientes problemas económicos y sociales que se plantean cuando dichos usos son limitados o restringidos, así como las posibilidades de desarrollo que puede ofrecer la ordenación sostenible de los bosques.

La **Agenda 21** como plan de carácter global establece de forma detallada las acciones a emprender para integrar medio ambiente y desarrollo económico y social en el horizonte del siglo XXI. Este Programa reviste una gran trascendencia en cuanto exige la materialización de un compromiso por parte de los gobiernos y el protagonismo de la sociedad civil organizada. En los diez años siguientes a la cumbre, se han materializado diversas iniciativas y programas locales como desarrollo de la Agenda 21.

1.1.2. La cumbre mundial de desarrollo sostenible en Johannesburgo

Diez años después de la Cumbre de Río aun reconociendo los avances ambientales logrados en algunos ámbitos y regiones, en particular el empuje dado al medio ambiente en la Unión Europea, se ha reconocido también la existencia en gran parte de las regiones del mundo, de serios obstáculos políticos, sociales y económicos para conseguir un desarrollo sostenible y equitativo.

La **Conferencia de las Naciones Unidas de Johannesburgo, "Río+10"**, se centró básicamente en el fenómeno de la pobreza y la desigualdad y su relación con el acceso al agua potable, los servicios sanitarios, la salud básica, la educación y la capacitación, así como en la urgencia de crear buena

comunicación e información, y promover el buen desempeño de las sociedades en pro de la política ambiental.

La **Cumbre de Johannesburgo** reconoció, sin lugar a dudas, la existencia de tres pilares fundamentales del desarrollo sostenible: el **crecimiento económico**, el **desarrollo social** y la **protección del medio ambiente**, estos se consideran como **pilares interdependientes que se refuerzan mutuamente**. La erradicación de la pobreza y la modificación de los modelos insostenibles de producción y consumo, así como, la protección y ordenación de la base de recursos naturales del desarrollo económico y social, son objetivos generales.

El Plan de Acción acordado durante la Cumbre se concreta del siguiente modo:

1. **Agua y saneamiento:** reducir a la mitad la población sin acceso a agua potable o saneamiento para el año 2015.
2. **Energía:** diversificar el suministro desarrollando nuevas tecnologías incluyendo energías fósiles y energías renovables (incluyendo hidroeléctricas). Aumentar de manera urgente y substancial la participación de las fuentes renovables (aun que sin concretar metas).
3. **Consumo y producción sostenible:** favorecer el cambio hacia pautas de consumo y producción sostenibles. Desarrollar conceptos de ecoeficiencia, producción limpia, información al consumidor, etc. Aumentar la responsabilidad y rendición de cuentas empresarial, ambiental y social (ISO, GRI, etc.), diálogo con agentes con intereses en la empresa. Fomentar que se consideren los aspectos del desarrollo sostenible en las decisiones de la Administración. Fomentar el transporte sostenible. Prevenir y reducir residuos.
4. **Productos químicos:** asegurar una gestión racional a lo largo del ciclo de vida para lograr en el año 2020 que los modelos de fabricación y utilización no tengan efectos nocivos para la salud y el medio ambiente.
5. **Recursos naturales:**
 - 5.1. **Biodiversidad:** lograr una reducción significativa del ritmo actual de pérdida de biodiversidad para el año 2010, a través de dotar de nuevas fuentes financieras y técnicas a los países pobres.
 - 5.2. **Pesca:** lograr que las reservas en los caladeros comerciales tengan una explotación sostenible no más tarde del 2015.
 - 5.3. **Protocolo de Kyoto:** se expresa la preocupación por los efectos del cambio climático. Los países que han ratificado el protocolo de Kyoto hacen un llamamiento urgente al resto de los países para ratificarlo.
 - 5.4. **Agricultura:** papel crucial para erradicar la pobreza. Compromiso de reducir a la mitad, para el año 2015, la población pobre.
6. **Globalización:** promover la responsabilidad social y ambiental de las empresas. Promover las iniciativas públicas y privadas. La Comunidad Internacional invita a los países ricos a destinar un 0,7% del PIB para ayudar al desarrollo. Facilitar -en el marco de la OMC- el acceso a los mercados de los países subdesarrollados.

Finalmente, y como declaración política, se ha logrado un compromiso de responsabilidad colectiva para organizar y fortalecer los pilares interdependientes de la sostenibilidad -desarrollo económico, desarrollo social, protección ambiental- a escala local, nacional, regional y global.

La Cumbre de Johannesburgo otorgó también su respaldo a diversas acciones de las Naciones Unidas como las de la **Comisión del Desarrollo Sostenible del Consejo Económico y Social**, los programas multilaterales del Banco Mundial, y reuniones como las del **Milenio sobre Desarrollo en Naciones Unidas**, el comercio multilateral en **Doha, Qatar** y el financiamiento para el desarrollo en **Monterrey, México**.

1.1.3. Perspectiva de los países industrializados: aportaciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos

Desde comienzos de la década de los noventa, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) ha asumido el enfoque de desarrollo sostenible como marco de referencia para las políticas ambientales vinculadas a los procesos de desarrollo económico y social.

La OCDE constituye uno de los impulsores, en el ámbito internacional, de la internalización de los aspectos ambientales en las políticas de desarrollo. Actualmente las políticas de gestión ambiental¹ tienen como marco de referencia un modelo de desarrollo sostenible definido bajo una triple dimensión: **ambiental, económica y social**. Con esta perspectiva se refuerzan los principios de sostenibilidad desde la perspectiva económica a través del **impulso dinámico de las fuerzas del mercado** y la **integración del medio ambiente en las políticas económicas y sectoriales**.

Para la OCDE resulta fundamental mantener las funciones ecosistémicas que proporciona el medio natural. El enfoque predominante de la OCDE sobre los principios de sostenibilidad y de desarrollo sostenible es de tipo económico, estableciendo principios orientados por la "eficiencia productiva" y los elementos de racionalidad de la economía de mercado, como enfoque de gestión prioritaria.

De esta manera, se profundiza en los planteamientos de **sostenibilidad ecológica-económica** con las consideraciones de "**desvinculación positiva**", entre crecimiento económico e impacto ambiental y con elementos de "**eco-eficiencia**" (producir más con menor impacto sobre el entorno). Señalar finalmente que el **Principio de Precaución**, aspecto clave en el desarrollo sostenible, se ha puesto en un segundo plano, por las dificultades que conlleva su implantación y las presiones ejercidas por determinados países.

La OCDE ha fijado unos ambiciosos objetivos para avanzar en el desarrollo de un modelo económico bajo criterios de sostenibilidad y calidad ambiental. Los objetivos propuestos por la OCDE para la próxima década son los siguientes:

- *Mantener la integridad de los ecosistemas mediante una gestión eficiente de los recursos naturales.*
- *Desvincular presiones medioambientales de crecimiento económico.*
- *Mejorar la información para la toma de decisiones: medición del progreso mediante indicadores.*
- *Interfaz social y medioambiental: aumentar la calidad de vida.*
- *Interdependencia medioambiental global: mejorar la dirección y la cooperación*

La estrategia se basa en la identificación de las fuerzas motrices del cambio ambiental, la cuantificación de la presión que ejercen los distintos sectores sobre el medio ambiente y el control de los impactos ambientales resultantes.

Para el desarrollo sostenible propuesto, la OCDE plantea el fomento de tres medidas de especial trascendencia:

- Mejorar la eficiencia de los mercados en lo que se refiere al desarrollo sostenible.
- Fortalecer el proceso de toma de decisiones.
- Uso de la ciencia y la tecnología.

1 "OECD Environmental Strategy for the First Decade of the 21st Century" y "Policies to Enhance Sustainable Development"

La OCDE advierte sobre algunas medidas, que pueden distorsionar la adecuada asignación de recursos en mercados nacionales o internacionales, dificultando la eficiencia y transparencia de los mercados. No obstante, se aprecia una tendencia positiva a su eliminación, especialmente en países del entorno OCDE.²

El logro del desarrollo sostenible implica necesariamente la integración de las cuestiones económicas, sociales y medioambientales en las distintas áreas de la política, mediante la adopción de estrategias a largo plazo. Durante los últimos años los países de la OCDE han avanzado en este proceso de integración del desarrollo sostenible en las políticas sectoriales.

Para impulsar el desarrollo sostenible a escala mundial se requiere la cooperación de países desarrollados y países en desarrollo. Los países de la OCDE podrían apoyar a los países en desarrollo mediante la cooperación en el acceso a las tecnologías, el conocimiento y los recursos financieros. Se propone expandir el acceso a los mercados de bienes y servicios de los países en desarrollo e incrementar el nivel y la efectividad de la ayuda oficial al desarrollo.

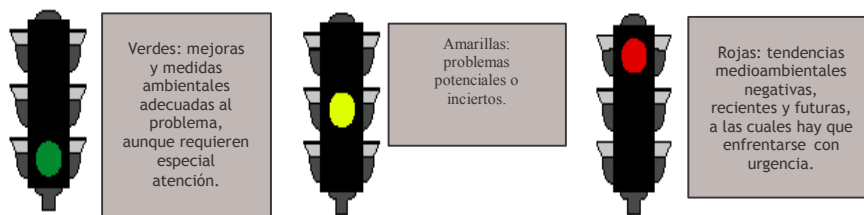


Figura 1. Sistema de Indicadores "Luces de Semáforo". Fuente: OCDE.

La OCDE plantea el conocimiento como un factor fundamental en su estrategia. El desarrollo y difusión del conocimiento y de las tecnologías requiere estructuras políticas que protejan la propiedad intelectual y que fomenten la investigación y la innovación. Para que esto se pueda lograr, las prioridades son una estructura macroeconómica estable, la promoción del "buen gobierno" y la inversión en educación e infraestructuras.

La aportación de los gobiernos a la investigación y el desarrollo tiene que estar dirigida a **corregir los fallos del mercado** evitando el apoyo de programas de investigación que ya están siendo desarrollados por el sector privado o productos que puedan dañar el medio ambiente. Por otro lado, el fomento por parte de los gobiernos de criterios de internalización de costes ambientales estimulará el desarrollo y adopción de tecnologías limpias.

La OCDE ha desarrollado varias líneas de trabajo para el desarrollo de indicadores que permitan evaluar el avance en los distintos aspectos del desarrollo sostenible. Desde esta perspectiva la organización está trabajando para alcanzar el consenso sobre un conjunto de **indicadores de desarrollo sostenible** que sirvan para medir los progresos alcanzados. La OCDE ha llevado a cabo el análisis de la situación, proponiendo un sencillo sistema de identificación basado en luces de semáforo. Así, se indican con **luz verde** aquellos problemas solucionables; con **luz amarilla**, los problemas con posibles soluciones; y con **luz roja**, los problemas de difícil o desconocida solución. La OCDE establece también la necesidad de incrementar la información, y de aplicar el principio de precaución cuando no haya suficiente información para tomar una decisión. Lo ideal es que las decisiones se tomen después de un proceso de debate abierto en el que la sociedad pueda expresar sus preferencias y valores, y sea informado en función de las evidencias científicas de las que se disponga.

² Entre estas medidas destacan subvenciones, determinados impuestos y tasas, legislaciones excluyentes, barreras al comercio, controles de precio, etc.

1.1.4. Perspectiva de la nueva gestión de recursos naturales y biodiversidad: aportación de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza

Informes del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA³) advierten que la diversidad biológica del planeta está disminuyendo a un ritmo muy elevado, siendo particularmente preocupante la situación en el continente Europeo. La pérdida de biodiversidad en Europa responde a formas de uso intensivas del suelo en la agricultura, a la fragmentación de los hábitat naturales por las infraestructuras y la urbanización excesiva, así como a la contaminación de agua y atmósfera. La tasa de pérdida de biodiversidad muestra una tendencia al alza.

En los últimos años se ha llegado a la conclusión de que los objetivos planteados en el Convenio sobre Diversidad Biológica (CDB) no podrán alcanzarse si la biodiversidad no está completamente integrada en otros sectores. Es decir, la conservación y el uso sostenible de los recursos naturales en todos los sectores de la economía nacional, en la sociedad y en las políticas es la clave del éxito. El Convenio fue ratificado por la Comunidad Europea y por España, en 1993, asumiendo los tres grandes objetivos estratégicos.

En 2001 tuvo lugar una reunión del CDB, avanzando significativamente en su Plan Estratégico, con el cual se pretende avanzar en las actuaciones necesarias para lograr los objetivos establecidos, haciendo especial hincapié en la medición y seguimiento periódico de los resultados, así como en la comunicación del plan a la sociedad y a otros agentes interesados.

La **Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN)** tiene como misión: “influir, motivar y ayudar a las sociedades de todo el mundo para que conserven la integridad y diversidad de la naturaleza y asimismo asegurar que cualquier uso de los recursos naturales se haga de manera equitativa y ecológicamente sostenible”.

La UICN es el referente mundial en los programas de conservación y uso sostenible de la biodiversidad, destacando su labor de coordinación con las políticas y programa de otras agencias y países. Esta organización considera que el uso consuntivo y no consuntivo de la diversidad biológica es fundamental para la economía, la cultura y el bienestar de todas las naciones y pueblos. Cuando los usos son sostenibles pueden servir a las necesidades humanas de manera continua mientras contribuyen a la conservación de la diversidad biológica.

El enfoque de la UICN considera que el uso de los recursos naturales vivos, si es sostenible, constituye una importante herramienta de conservación, que minimiza las pérdidas de diversidad biológica, debiendo realizar su gestión bajo un prisma de mejora continua, y adaptarse a los riesgos e incertidumbres existentes.

Aspectos considerados por la UICN en la evaluación del uso sostenible de recursos naturales

Para evaluar adecuadamente la probabilidad de que cualquier uso de un recurso natural sea sostenible, es esencial que se consideren los siguientes aspectos:

- 1. La oferta de los productos biológicos y los servicios ecológicos disponibles para el uso están limitadas por características biológicas intrínsecas tanto de las especies como de los ecosistemas, incluyendo la productividad, la elasticidad y la estabilidad, que también están sujetas a cambios ambientales extrínsecos.
- 2. Las estructuras institucionales de manejo y control requieren tanto de incentivos positivos como de sanciones, estar basadas en buenos sistemas de gobierno y ser implementados a una escala apropiada. Tales estructuras deberán incluir la participación de los sectores relevantes, y considerar la tenencia de la tierra, los derechos de acceso, los sistemas de regulación, el conocimiento tradicional y el derecho consuetudinario.

- 3. Los recursos naturales vivos tienen muchos valores culturales, éticos, ecológicos y económicos que pueden proporcionar incentivos para la conservación. Cuando se puede asignar un valor económico a un recurso natural vivo, cuando se pueden eliminar incentivos perversos y se pueden internalizar los costes y beneficios, se pueden crear condiciones favorables para invertir en conservación y el uso sostenible de los recursos, reduciendo así el riesgo de degradación del recurso, agotamiento y conversión de hábitat.
- 4. Los niveles y fluctuaciones de la demanda por recursos naturales vivos son afectados por un complejo arreglo de factores sociales, demográficos y económicos y es probable que se incrementen en los años venideros. Por lo tanto, es necesario atender tanto la oferta como la demanda para promover la sostenibilidad de los usos.

La UICN, como promotora de la conservación de la biodiversidad elabora la **Lista Roja de Especies Amenazadas** que recoge el estado de conservación de más de 18.000 especies en todo el planeta⁴. La UICN ha establecido hasta ocho categorías para indicar el grado de amenaza al que está sometida una determinada especie. Las cuatro primeras, "extinto" (EX) / (RE), "extinto en estado silvestre" (EW), "en peligro crítico" (CR) y "en peligro" (EN), implican máxima gravedad, puesto que significan que una especie se ha extinguido ya o está en vías de hacerlo. LA categoría "vulnerable" (VU) designa a especies, que no estando en las categorías anteriores, sufren a medio plazo un gran riesgo de extinción en estado silvestre. Completan las categorías las de "riesgo menor" (LR), "datos insuficientes" (DD) y "no evaluado" (NE).

El enfoque de la UICN es representativo para la región andaluza, dentro de un contexto mediterráneo. En este sentido cabe destacar que la Asamblea General de la UICN y el Congreso Mundial de la Naturaleza⁴ impulsa con la creación de un programa para la región mediterránea, proponiendo un borrador de temas de interés a incluir en dicho programa.

El objetivo del Programa del Mediterráneo de la UICN pretende identificar y comprometer las capacidades de los miembros, las comisiones y de la secretaría de la UICN para que la Unión Europea pueda añadir valor a la conservación de la naturaleza y al desarrollo sostenible en la región mediterránea.

1.1.5. Perspectiva de desarrollo sostenible en la Unión Europea

La política de la Comunidad en el ámbito del medio ambiente, tal como se indica en el Tratado de la Unión Europea, contribuye a alcanzar los siguientes objetivos:

- la conservación, la protección y la mejora de la calidad del medio ambiente;
- la protección de la salud de las personas;
- la utilización prudente y racional de los recursos naturales;
- el fomento de medidas a escala internacional destinadas a hacer frente a los problemas regionales o mundiales del medio ambiente.

Asimismo, se pretende como objetivo alcanzar un nivel de protección elevado, teniendo presente la diversidad de situaciones existentes en las distintas regiones de la Comunidad.

La política medioambiental de la Unión Europea (UE) se basa en los principios de cautela y acción preventiva; corrección de los atentados al medio ambiente, preferentemente en la fuente misma; quien contamina paga.

⁴ Celebrados respectivamente en Buenos Aires (1993) y en Montreal (1996)

Desde 1993, con el Tratado de Maastricht, estaba previsto que las exigencias en materia de medio ambiente debían estar integradas en las demás políticas de la Unión. Sin embargo, no será hasta el Tratado de Ámsterdam y las cumbres europeas celebradas a partir de 1997, que se tomará en consideración la interdependencia entre la protección del medio ambiente y las políticas sectoriales, convirtiéndose a su vez en iniciativas más concretas.

La Comisión Europea considera que los esfuerzos que deben hacerse a escala comunitaria para una mejor integración del medio ambiente en las políticas sectoriales, responden a los compromisos suscritos a escala internacional, especialmente con relación a la Convención Marco sobre Cambio Climático de 1992, completada por el protocolo de Kyoto firmado en 1997.

Formalmente, es con el V Programa de Acción sobre el Medio Ambiente que aparece como prioridad la integración del medio ambiente con otras políticas de la UE.

En la Cumbre europea de Cardiff de 1998, la Comisión Europea presentó una estrategia en este ámbito titulada "Partenariado para la integración". En esta comunicación, la Comisión señaló que la reglamentación clásica medioambiental no sería suficiente para reducir o resolver los problemas existentes. Estos son el resultado de las prácticas actuales en sectores como la energía, los transportes, la agricultura y la industria. El objetivo principal de esta estrategia es romper con los modelos de decisión tradicionales que son de naturaleza sectorial.

La Comisión señala que este reto del desarrollo sostenible no es puramente medioambiental, sino que relaciona el desarrollo socioeconómico con la protección del medio ambiente. Esta es la razón por la que se debe actuar en el ámbito de estas políticas, para detener, tanto la degradación del medio ambiente como el agotamiento de los recursos naturales y promover el desarrollo económico sostenible.

En el **Consejo Europeo de Colonia (3 y 4 de junio de 1999)** la Comisión presentó un **informe sobre la integración medioambiental**, en el que se señala hasta que punto este proceso está relacionado con la estrategia del cambio climático. En los dos casos es necesario intervenir en otras políticas distintas para reducir el impacto negativo sobre el medio ambiente, o más concretamente las emisiones de los gases de efecto invernadero.

El **5º Programa** comunitario de política y actuación en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible, "Hacia un desarrollo sostenible", cubre el periodo 1993-2000. El V Programa coincidió con la Cumbre de la Tierra de Río (1992) y la Agenda 21, por lo que también se enfocó desde una dimensión internacional, este surgió como respuesta a los problemas de carácter planetario y a la Cumbre de Río. En este sentido, es la primera vez que la Comunidad se ha comprometido a favor del desarrollo sostenible.

El **6º Programa de acción a favor del medio ambiente** define los problemas existentes y establece una estrategia y una serie de objetivos generales articulados en torno a 4 áreas de acción prioritarias:

- el cambio climático,
- la salud y el medio ambiente,
- la naturaleza y la biodiversidad,
- la gestión de los recursos naturales y de los residuos.

Por otra parte, el Programa pretende fomentar la colaboración entre las empresas y los consumidores para conseguir modos de producción y de consumo sostenibles, o más respetuosos con el medio ambiente, y conseguir "un mercado más verde". Para ello, la Comisión propondrá nuevos instrumentos como una política integrada de productos, la exigencia de una mayor responsabilidad ambiental, medidas fiscales y una mejor información de los ciudadanos.

Asimismo, el 6º Programa continuará dando prioridad a la integración de las cuestiones medioambientales en otras políticas, como el transporte, la energía, la agricultura, la ordenación del territorio y promoverá la actuación a escala local y regional para fomentar un desarrollo sostenible.

La UE pretende estabilizar las concentraciones atmosféricas de gases de efecto invernadero a un nivel que no provoque variaciones en el clima. En este sentido será prioritaria la ratificación y aplicación del protocolo de Kyoto con el fin de reducir en un 8% las emisiones de efecto invernadero en el periodo 2008-2012, en relación con los niveles de 1990. Asimismo, la Comisión pretende conseguir una reducción del 20-40% de las emisiones mundiales para 2020.

Para lograr estos objetivos, es necesario que se produzcan ciertos cambios estructurales en la UE y, especialmente, en los sectores de transportes y energía. Por su parte, la Comisión considera necesario un mayor refuerzo para la eficiencia y el ahorro de energía, instaurar un sistema de intercambio de derechos de emisiones, intensificar las actividades de investigación y desarrollo tecnológico y sensibilizar a los ciudadanos sobre el problema.

El objetivo previsto es proteger y restaurar el funcionamiento de los sistemas naturales y poner fin al empobrecimiento de la biodiversidad en la UE y en el mundo.

La estrategia principal de la UE para acabar con el empobrecimiento de los ecosistemas se centra en la consolidación de la Red Natura 2000 y en una serie de planes de acción sectoriales en materia de biodiversidad.

Por otra parte, el programa tiene previsto lanzar nuevas iniciativas y propuestas para la protección del entorno marino, para prevenir los accidentes en los sectores industrial y minero, y una nueva estrategia específica para la protección del suelo y la lucha contra la erosión.

En este ámbito, la UE tiene por objeto conseguir una calidad del medio ambiente en la que los niveles de contaminantes artificiales, incluidas las radiaciones, no supongan ninguna incidencia ni riesgo contra las personas.

Por último, el Tratado constitucional producto de la Convención sobre el futuro de Europa, pendiente de aprobación por parte de la Conferencia Intergubernamental, da un paso decisivo en cuanto al tratamiento de la política medioambiental comunitaria, pues establece nuevos objetivos, modifica la naturaleza de las competencias en materia ambiental, introduce nuevos principios y mejora la situación jurídica de los particulares con respecto al medio ambiente.

• Estrategia de la Unión Europea para un desarrollo sostenible

El 15 de mayo de 2001 la Comisión Europea adoptó su propuesta sobre la Estrategia de la Unión Europea para el desarrollo sostenible.

El Consejo Europeo de Göteborg, celebrado el 15 y 16 de junio de 2001, acogió favorablemente la presentación de la Comunicación de la Comisión. A partir de ahora, todas las propuestas de políticas importantes tendrán que ir acompañadas de estudios, realizados de forma coordinada, sobre las repercusiones económicas, sociales y ambientales.

Respecto a la lucha contra el cambio climático, el Consejo Europeo decidió mantener el compromiso de la UE de cumplir los objetivos de Kyoto y se señaló el 2005 como límite para ver progresos tangibles en este ámbito. En el ámbito energético, el objetivo para el 2010 es alcanzar un consumo bruto de electricidad procedente de fuentes renovables del 22%.

La estrategia de desarrollo sostenible se divide en tres partes:

1. Propuestas y recomendaciones transversales con la finalidad de mejorar la eficacia de la actuación política y de crear las condiciones necesarias para el desarrollo sostenible, concretamente:

- Mejorar la coherencia de la actuación política para que el desarrollo sostenible pase a ser la preocupación central de todas las políticas comunitarias.
- Fijar precios reales que incluyan el coste de la contaminación y suprimir las subvenciones que fomenten el uso innecesario de recursos naturales.
- Fomentar las inversiones en ciencia y tecnología.

- Mejorar el diálogo con los ciudadanos y las empresas para estimular un cambio significativo de comportamientos. Asimismo, la Comisión considera que esta estrategia ha de tener en cuenta los futuros miembros de la Unión y ha de contribuir a la sostenibilidad mundial.

2. Objetivos primordiales y medidas específicas a escala comunitaria para hacer frente a los problemas clave. Cabe destacar los cuatro retos siguientes:

a. Limitar el cambio climático y fomentar un mayor uso de energías limpias. La Comisión confirma su voluntad de cumplir el compromiso de Kyoto y anima a otros países a que también lo hagan. Además cree que sería conveniente reducir en un 1% de media anual hasta el año 2020 la emisión de gases de efecto invernadero. Otras medidas en este ámbito son:

- La eliminación progresiva de las subvenciones a la producción y al consumo de combustibles fósiles hasta el año 2010.
- La elaboración de un nuevo marco para la fiscalidad de la energía.
- La creación de un sistema europeo de permisos negociables de CO₂ para el año 2005.
- La promoción de combustibles alternativos, como los biocombustibles.
- La adopción de medidas en favor de la eficiencia energética.

b. Combatir las amenazas para la salud pública. En este ámbito se propone:

- La creación de una Autoridad Alimentaria Europea en el 2002.
- Una reorientación de la Política Agrícola Común (PAC) encaminada a dar prioridad a la calidad antes que a la cantidad, así como la eliminación progresiva de las subvenciones al tabaco.
- La mejora de la información y la concienciación de los consumidores gracias al etiquetaje de los productos.
- Una estrategia comunitaria global de fomento de la salud y la seguridad en el trabajo.

c. Gestionar de manera más responsable los recursos naturales. Para ello, resulta indispensable:

- La definición de indicadores de la biodiversidad y de un sistema de medida de la productividad de los recursos.
- La reducción de las flotas pesqueras.
- La continuación de la reforma de la PAC.
- La formulación de una Política Integrada de Productos para limitar los residuos.
- La promulgación de una legislación comunitaria sobre responsabilidad medioambiental en el 2003.

d. Mejorar el sistema de transporte y el uso del suelo. Con esta finalidad se propone:

- La creación de un nuevo marco tarifario de los transportes basado en precios reales.
- La promoción de las inversiones en transporte público y ferrocarriles, que pasan a ser preferentes.
- La creación de vías navegables interiores y de transporte marítimo de corta distancia.
- El fomento de unos mercados abiertos del ferrocarril y de los sistemas de tráfico aéreo.

3. Medidas de aplicación y de evaluación de los progresos. La Comisión tendrá que informar al Consejo Europeo, en cada una de sus sesiones de primavera, de los progresos en la aplicación de la estrategia. Para mejorar la coherencia de la actuación comunitaria, también será necesario revisar los métodos de trabajo de todas las instituciones. En este sentido, se propone la creación de una "Mesa Redonda" integrada por diez expertos independientes.

La **Estrategia Europea sobre Biodiversidad** y sus Planes de Actuación recientemente adoptados establecen el marco para desarrollar políticas e instrumentos comunitarios que aseguren el cumplimiento por la UE de los compromisos asumidos en el Convenio de Biodiversidad Biológica. En concreto, el Plan de Actuación para la Conservación de los Recursos Naturales ("Action Plan for the Conservation of Natural Resources"), incluye el establecimiento de una base de información sobre erosión del suelo, materia orgánica y metales pesados, y el control de la urbanización en relación con biodiversidad.

La Estrategia Europea de Biodiversidad gira en torno a cuatro temas principales, en cada uno de los cuales, se ponen de relieve los objetivos específicos que deben alcanzarse por medio de los planes de acción conjuntamente con otras medidas. Los cuatro temas principales son:

Tema 1. Conservación y uso sostenible de la diversidad biológica.

La Unión Europea pretende la conservación y en su caso la recuperación de ecosistemas y especies en su entorno natural. También impulsa la conservación de ecosistemas con variedades y razas domésticas autóctonas, con propiedades distintivas. Para el logro de este tema la UE plantea la *conservación in situ* junto con medidas adicionales de *conservación ex situ*. También hace referencia a las medidas necesarias para garantizar la *explotación sostenible* de los recursos naturales.

Tema 2. Reparto de los beneficios resultantes de la utilización de recursos genéticos.

El reparto de los beneficios derivados de la utilización de recursos genéticos está directamente relacionado con el acceso a los recursos genéticos y la distribución de los beneficios generados por la biotecnología. La estrategia europea hace especial hincapié en los acuerdos y asociaciones entre los socios tecnológicos y las comunidades locales usuarias

Tema 3. Investigación, determinación, supervisión e intercambio de información.

Este tercer tema contenido está muy relacionado con el anterior, y pretende impulsar la mejora de conocimiento para lograr una actuación más eficaz y acertada.

La estrategia europea considera necesario intensificar los esfuerzos encaminados a determinar y controlar los componentes más importantes de la biodiversidad, así como las presiones y amenazas que se ciernen sobre ellos, reforzando la investigación básica.

Tema 4. Educación, formación y sensibilización.

La UE tiene presente que el adecuado desarrollo y éxito en la estrategia de biodiversidad requiere esfuerzos concertados a largo plazo en materia de educación y sensibilización pública, en la que se cuente con las ONG. En este tema se fomentarán los conocimientos técnicos por parte de los agentes implicados, contribuyendo a su actualización.

Hay que señalar, finalmente, la Estrategia Europea de Biodiversidad que recoge los **ámbitos de actuación y sectores de actividad**, fundamentales para la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica en el ámbito comunitario.

Ámbitos de actuación de Estrategia Europea de Biodiversidad

- Conservación de los recursos naturales
- Agricultura
- Pesca
- Políticas regionales y planificación espacial
- Bosques
- Energía y transporte
- Turismo

El **Convenio para Combatir la Desertización (CCD)**, de 1994, reconoce que el conjunto de las zonas áridas, semiáridas y secas representa una parte importante de la superficie terrestre y el hábitat y fuente de vida de un gran segmento de su población. El objetivo de la CCD es prevenir y reducir la degradación de la tierra, rehabilitar terrenos parcialmente degradados y recuperar terrenos desertificados mediante medidas eficaces apoyadas por la colaboración y acuerdos internacionales.

El CCD contiene cinco anexos regionales que cubren África, Asia, América Latina y el Caribe, el norte del Mediterráneo (que incluye cuatro estados miembros: Grecia, Italia, Portugal y España) y Europa Central y del Este (que incluye la mayor parte de los países candidatos). La elaboración y ejecución de Programas de Actuación Regionales y de Programas de Actuación Nacionales constituyen valiosos instrumentos políticos para combatir la desertización y la degradación del suelo en las zonas afectadas.

Estos convenios internacionales junto a otros muchos han ido configurando una mayor preocupación y concienciación por parte de la comunidad internacional por los problemas globales que afectan al planeta en su conjunto. Desde la Cumbre de Río en 1992, que marcó un hito en esta tendencia, la calidad de vida de los ciudadanos de los países industrializados ha mejorado significativamente, aunque se ha incrementado el diferencial existente respecto a los países en desarrollo.

1.2. Referencias estratégicas en España

Como principal referencia en materia de medio ambiente en el ámbito estatal se reseña la Estrategia Española de Biodiversidad, la cual establece sus prioridades y objetivos generales, basándose fundamentalmente en su correspondiente estrategia europea.

La **Estrategia Española para la Conservación y Uso Sostenible de la Diversidad Biológica** constituye el marco general de actuación, describiendo la orientación que deben tener las acciones encaminadas a conservar y fomentar el uso sostenible de la diversidad biológica en España.

En la elaboración de la estrategia se han recogido las orientaciones emanadas del Convenio sobre Diversidad Biológica proponiendo medidas en relación con la conservación *in situ*, *ex situ*, y el uso sostenible, el acceso a los recursos genéticos y a la tecnología para ponerlos en valor, contemplando un reparto justo de los beneficios generados. En el enfoque propuesto se considera a los espacios naturales protegidos como un instrumento apropiado para poner en práctica la conservación *in situ*, entendida como el mantenimiento de los procesos funcionales responsables de la diversidad biológica. Igualmente

contribuyen a la sensibilización y formación de los agentes sociales, impulsando el cambio de mentalidad de la población.

La política ambiental ha recibido a escala estatal una especial atención durante las décadas de los 80 y los 90, en particular tras el traspaso de las competencias a las Comunidades Autónomas. Las iniciativas de conservación y las medidas de control ambiental se consolidaron y convergieron hasta llegar al modelo actual en el que han sido integradas definitivamente en una política ambiental conjunta y de mayor alcance.

Las prioridades del Gobierno español en materia ambiental son combatir la desertificación y la erosión, manejar el agua y los residuos de forma eficiente, mejorar la calidad ambiental en las áreas urbanas y costas y preservar la biodiversidad.

Esta perspectiva se ha ampliado progresivamente hacia planteamientos de desarrollo sostenible, que integra conceptos adicionales desde un punto de vista **social y económico**, además del puramente **ambiental**.

Respecto a gestión de residuos, se ha abordado su planificación de forma integral, avanzando en el desarrollo de normativa junto con instrumentos planificadores. El **Plan Nacional de Residuos** recoge las prioridades establecidas por la UE de prevención, reutilización, reciclado, valorización y eliminación, desarrollando programas para impulsar estos objetivos.

1.3. Referencias estratégicas en Andalucía

La elaboración del PMA se enmarca dentro de un proceso planificador más amplio llevado a cabo por la Administración Autonómica, que pretende impulsar el desarrollo de Andalucía, superando sus déficit históricos y encarando adecuadamente retos y oportunidades derivadas del nuevo contexto mundial. Desde este punto de vista las principales orientaciones y directrices a seguir en el desarrollo de la planificación en los próximos años se encuentran recogidas especialmente en tres documentos clave, que han sido analizados e incorporados en la elaboración del PMA: El **Plan Económico Andalucía Siglo XXI (PEAXXI)**, la **Agenda 21 de Andalucía** y el **Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía**.

El **Plan Económico Andalucía Siglo XXI (PEAXXI)**, principal instrumento para el desarrollo de la política socioeconómica, continúa el proceso de planificación del desarrollo regional aunando los objetivos de *competitividad y sostenibilidad* en la base de su estrategia.

El concepto de *competitividad sostenible* se asume desde el reconocimiento explícito de que la mejora de la competitividad es condición necesaria para alcanzar un crecimiento diferencial pero no suficiente para garantizar su estabilidad a largo plazo. Plantear una estrategia de competitividad sostenible para Andalucía supone fijar prioridades en el largo plazo, incorporar nuevos atributos a los conceptos de "producción" y "renta" e integrar plenamente las dimensiones económica, ambiental y social en todas las políticas y actuaciones de la Administración Autonómica.

El PEAXXI se sitúa, por consiguiente, en la perspectiva de que medio ambiente y crecimiento se refuerzan mutuamente en la consecución de un desarrollo sostenible que garantice que el conjunto actual de recursos de la economía andaluza (humanos, materiales, organizativos y ambientales) generarán flujos de producción y renta en el futuro. El PMA comparte esta meta superior y refuerza la influencia de los principios de integración e innovación tecnológica a favor del medio ambiente y el desarrollo. El PMA se convierte así en el marco idóneo para integrar la actividad socioeconómica y la preservación de los recursos combinando actuaciones positivas y de valorización del medio ambiente como factor de desarrollo con la superación de los déficit existentes mediante prevención y corrección. Esta perspectiva implica un cambio en el paradigma de crecimiento económico que debe sustentarse en modelos de producción sostenible que frenen el crecimiento continuo del consumo de recursos naturales (energía, agua, suelo), la sobreexplotación de los servicios y utilidades que ofrece el medio ambiente y la generación de residuos e impactos negativos externos.

La Estrategia Andaluza de Desarrollo Sostenible: **Agenda 21 de Andalucía (A21A)**⁵, constituye otro de los pilares que han configurado el marco de referencia para el PMA en el ámbito andaluz. Este documento, aprobado el 27 de enero de 2004 por Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, es el resultado de un grupo de trabajo permanente con representantes de todos los sectores de la sociedad andaluza. Con él se persigue, con fundamentos sólidos, derivados de una declaración social, una política autonómica de desarrollo sostenible, que sirva de guía y nexa para cualquier iniciativa en este sentido.

La A21A plantea las líneas estratégicas encaminadas a hacer efectivo el desarrollo sostenible en la Comunidad Andaluza, exigiendo cambios en las actividades de desarrollo económico e identificando los principales retos que presenta la sostenibilidad en el horizonte de los próximos 10 años. Recoge y sintetiza, a través de veinticuatro áreas temáticas en las que actuar, las orientaciones en política ambiental que pretende llevar a cabo la Administración Autonómica, desde una clave de sostenibilidad, y como tal ha sido incorporada en la elaboración del Plan de Medio Ambiente de Andalucía 2004-2010.

El **Programa Ciudad 21** de Sostenibilidad Ambiental se propone conjugar los esfuerzos de las distintas Administraciones con competencia en la mejora del medio ambiente urbano en torno a un compromiso público sobre indicadores de desarrollo sostenible. La Consejería de Medio Ambiente desea impulsar con este programa unas directrices regionales sobre la problemática del medio ambiente urbano que contribuyan a fortalecer la cooperación y el intercambio de experiencias intermunicipales para consolidar una red andaluza de ciudades y pueblos sostenibles.

El Plan de Medio Ambiente de Andalucía 2004-2010, asumiendo los principios estratégicos del Programa Ciudad 21 estructura la política de medio ambiente urbano en torno a la consecución de los siguientes objetivos básicos:

1. Mejorar sustancialmente la calidad del medio ambiente urbano;
2. Lograr una sociedad cada vez más participativa en la gestión racional, eficiente y respetuosa del medio ambiente en general y en particular de su entorno inmediato;
3. Armonizar un sistema de ciudades y pueblos sostenibles en Andalucía.

La aprobación de las bases del **Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA)** constituye otro de los elementos fundamentales que orienta y ayuda a configurar el Plan de Medio Ambiente de Andalucía. El carácter integrador y horizontal de la ordenación del territorio supone una referencia indispensable en la definición de los objetivos y estrategias del nuevo plan de Medio Ambiente para el horizonte 2004-2010. Entre las consideraciones que aporta el POTA conviene destacar las siguientes:

- *Andalucía dispone por primera vez de un instrumento normativo que aborda la definición del modelo de organización y funcionamiento del territorio al que se quiere llegar a medio y largo plazo.*
- *Las transformaciones experimentadas por el territorio andaluz en las dos últimas décadas han sido profundas y exigen nuevos planteamientos, nuevos objetivos y nuevas propuestas que den respuesta a los nuevos retos y demandas que se plantea la sociedad andaluza para su futuro. En este sentido, el Plan, desde la continuidad con la experiencia desarrollada por las políticas de la Junta de Andalucía, ha de entenderse como el instrumento esencial a través del cual debe consolidarse Andalucía como un espacio común desde el punto de vista político, económico, social y cultural.*
- *El Plan se sitúa en la perspectiva de ampliar y profundizar en los mecanismos de gestión del territorio reafirmando su eficaz integración y su carácter horizontal respecto a otras políticas sectoriales.*

5 Bases para la Agenda 21 de Andalucía.

El POTA se configura como una iniciativa clave en la mejora de la integración de Andalucía en los procesos de modernización económica, y en el ejercicio de su autonomía política, en tanto en cuanto define su propio modelo y organización territorial y define, sobre esa base, los términos de su relación con el exterior.

En las condiciones actuales, la ordenación del territorio tiene por objetivo principal **potenciar el papel del territorio como factor de desarrollo y competitividad**, aportando un modelo territorial basado en la identificación de las oportunidades para el desarrollo regional, teniendo en cuenta que:

- El territorio -su estructura y funcionalidad- es un factor de desarrollo y competitividad tanto a nivel internacional, definiendo la capacidad de atracción de una región en relación a los países y regiones del entorno, como regional, influyendo directamente en la buena marcha de la actividades productivas, así, como en los niveles de calidad de vida y bienestar social de los ciudadanos.
- La política de ordenación del territorio aporta una consideración integrada de los objetivos de desarrollo socioeconómico, los objetivos de gestión racional de los recursos naturales, y los objetivos de organización física y funcional del propio espacio regional.
- La ordenación del territorio, al ser una competencia específicamente autonómica, ha de establecer las características deseables del modelo territorial regional. Estas características han de entenderse, a la vez, como contribuciones a un mejor proceso de desarrollo territorial y como condiciones u orientaciones para dicho desarrollo.

Junto a los documentos antes mencionados, el PMA retoma e incorpora los elementos básicos que en materia de medio ambiente contemplan otras políticas sectoriales en sus documentos programáticos básicos. Entre éstos destacan: el **Plan Director de Infraestructuras de Andalucía (PDIA)**, el **Plan Energético de Andalucía (PLEAN)**, el **Programa Industrial de Andalucía (PIA III)**, el **Plan Director de Innovación, Desarrollo Tecnológico (PLADIT)**, el **Plan Andaluz de Investigación (PAI III)** y el **Plan de Modernización de la Agricultura Andaluza (PMAA)** o el **Plan General de Turismo** entre otros, poniendo de manifiesto el carácter transversal del PMA desde una fase temprana de su elaboración.

De este modo, los objetivos y líneas de actuación de carácter ambiental contemplados por otros planes y programas de la administración Andaluza, han estado especialmente presentes en el desarrollo de las líneas estratégicas y su reflejo en planes y programas.

El esfuerzo de revisión y análisis ha permitido conocer en líneas generales, el marco de actuación y, en suma, las directrices internas de la Comunidad Autónoma, sobre las que el Plan de Medio Ambiente debe definirse y proyectarse.