



## Directrices para un crecimiento insostenible

*Cuadernos del Sureste*

La utilización del término desarrollo sostenible se ha convertido en los últimos años en una moda en Canarias –en Lanzarote es ya una tradición–. Apenas hay discurso político o empresarial que no haga referencia a esta expresión. En este marco tenemos que abordar el *Avance de las Directrices Generales de Ordenación y del Turismo*, que el Gobierno de Canarias ofrece a la sociedad como instrumento para reconvertir el crecimiento económico tradicional en nuevo desarrollo sostenible. Y para describir este contexto, generalizado en las sociedades ricas del planeta, acudimos a un texto de Antonio Estevan:

### ***El nuevo desarrollismo ecológico***<sup>1</sup>

“Desde hace años, la perspectiva ecológica ha pasado a formar parte del mundo de lo políticamente correcto, mientras que las posiciones explícitamente antiecológicas se encuentran en vías de franca extinción, al menos en los países que ya han sido desarrollados. La instalación de un nuevo concepto de amplio alcance en la esfera de lo políticamente correcto, sobre todo si se produce tras un violento rechazo inicial, puede sugerir que se ha producido una cierta batalla ideológica y que la nueva posición la ha ganado. Sin embargo, los hechos no confirman este cambio. El medio ambiente, la protección de la naturaleza, el equilibrio ecológico y demás elementos clave del vocabulario ecológico, están en todos los dis-

***La utilización del término desarrollo sostenible se ha convertido en una moda en Canarias (en Lanzarote es ya una tradición)***

1. Esta extensa cita reproduce la introducción a su artículo del mismo título publicado en el número ocho de esta misma revista.

**La evolución social ha conjugado una creciente conciencia ecológica con un comportamiento crecientemente antiecológico**

cursos y en todos los programas políticos. Pero otra cosa muy distinta son los significados que estos conceptos han ido adoptando, y cómo se han ido produciendo sus correspondientes evoluciones semánticas.

Precisamente uno de los aspectos más contradictorios de la evolución social registrada en este último cuarto de siglo es la conjunción de una creciente conciencia ecológica con un comportamiento crecientemente antiecológico, tanto en el plano individual como colectivo. Los datos disponibles lo indican claramente. Los daños infligidos a la Naturaleza, tanto en los países que ya han sido desarrollados como en los que están siéndolo en la actualidad, no hacen más que aumentar, tanto en términos agregados como si se calculan por persona, y ello pese a la continua predicación ecológica y a los esfuerzos tecnológicos que se han venido realizando para ocultar o suavizar la destrucción.

Interrogarse sobre las causas de esta peculiar evolución sigue siendo un ejercicio interesante, especialmente ahora que se se desvanecen las posibilidades de que los hechos cambien de modo sustancial a corto o medio plazo en la evolución del conflicto ecológico. La tarea que ahora se abre es la de intentar desentrañar las razones por las que, en menos de quince años, se han esfumado las esperanzas de que el imperativo ecológico forzara una profunda transformación en el modo de producción del capitalismo industrial.”

***La inflación retórica de la sostenibilidad***

En este contexto debe situarse el auténtico aluvión de estudios sobre desarrollo sostenible o diferentes reconversiones ecológicas sectoriales que acometen cantidad de instituciones públicas o privadas. Ya es extraño encontrar una comunidad, una isla o un municipio sin su proyecto de desarrollo sostenible o Agenda 21. Una cantidad cada vez más significativa de fondos públicos y un número creciente de técnicos se dedican a la redacción de estos informes que, convertidos en literatura sostenible, reposan en el olvido en las estanterías de las instituciones.

La *Estrategia Lanzarote en la Biosfera* y el proceso de debate que la acompañó constituyen un precedente insular de lo que ahora son las *Directrices* para el Archipiélago. Esta revista dedicó un serio esfuerzo al análisis de la *Estrategia* (120 páginas del número 5-6 de *Cuadernos*). La posición crítica con aquel proceso, con la voluntad política que lo impulsaba y con una parte importante de sus planteamientos *técnicos* se ha visto refrendada, desgraciadamente, por la casi nula aplicación de las actuaciones proyectadas. De los veinti-

siete programas sólo se puso en marcha el que se denominó ‘moratoria’. Y Lanzarote ha liderado desde entonces el crecimiento del parque alojativo turístico en el Archipiélago. También puede decirse que el Cabildo de Lanzarote ha tenido que afrontar una pequeña parte del gran problema de los residuos obligado por la normativa europea en la materia.

En consecuencia, debe entenderse la renuencia de este colectivo a acometer, cuatro años después, un esfuerzo similar con el nuevo informe sobre el desarrollo sostenible. Renuencia que crece tras comprobar que nos encontramos ante un trabajo de peor calidad técnica que la *Estrategia*, con una ausencia de voluntad política mayor para respaldar una reconversión ecológica del modelo económico y con carencias más graves en el proceso de participación social. Así que, fuera de determinados ámbitos empresariales, no se le ve mucho sentido a participar en este sinsentido.

### ***El valor del debate***

Hace año y medio, cuando el Gobierno de Canarias abrió el debate sobre la sostenibilidad, algunos de nosotros –como otras gentes– pensamos que, a pesar de las carencias que se vislumbraban, había que felicitarse porque esa polémica, que tenía lugar sólo entre sectores minoritarios, se extendiera al conjunto de la sociedad. Además, el proceso podría acabar con la parálisis con la que la mayoría de las instituciones contemplaban el gran problema de Canarias: el desmesurado crecimiento turístico. Y el primer diagnóstico, con el que el Gobierno inauguraba la discusión, el documento *Compromiso por el desarrollo sostenible*, constituía un punto de partida interesante.

Sin embargo, visto lo sucedido, las limitadas esperanzas iniciales se han desvanecido. El debate sobre el desarrollo sostenible se ha transformado en un nuevo discurso que tan sólo pretende justificar la continuidad del crecimiento. El Gobierno y los empresarios han utilizado el barniz de la sostenibilidad para adornar su nueva propuesta: ‘turismo de calidad’. Es decir, nuevas construcciones asociadas a oferta complementaria de ocio. Y ni siquiera el debate puede considerarse positivo, porque el ruido generado por esta inflación retórica sobre el desarrollo sostenible diluye los discursos sobre una auténtica reconversión ecológica del insostenible modelo de desarrollo canario, y supondrá un obstáculo también para replantear en un futuro próximo el debate que se ha obviado en esta ocasión –las palabras y los conceptos se vacían de contenido cuando se usan abusiva e incorrectamente–.

***La inmensa cantidad de asuntos tratados esconde esa ausencia de voluntad política para detener el crecimiento turístico***

***Un gobierno sin credibilidad***

El Gobierno de Canarias no tiene credibilidad para liderar un proceso de transformación de la economía del Archipiélago con criterios ecológicos. En lo que va de legislatura, este Gobierno ha dedicado mayores esfuerzos a las batallas intestinas y a la consolidación de las posiciones de cada una de sus diferentes facciones que a su obligación primordial: gobernar. Dirigido por un presidente con escasa autoridad, durante el primer período de la legislatura el espectáculo cotidiano fueron las broncas entre los dos partidos que sostenían el Gobierno, CC y PP; después, cuando el PP abandonó el Gobierno, las riñas de cada día han tenido lugar entre las distintas corrientes que conforman CC.

***La generalizada  
oposición a las  
Directrices  
desvela un  
proceso con un  
determinante  
déficit de  
concertación  
social y de  
debate plural***

Y el proceso de elaboración de las *Directrices* no ha sido una excepción. Los intereses contrapuestos y las luchas por el poder, e incluso por el espacio mediático, en el seno de CC viciaron ese proceso desde su inicio, en la órbita de ATI, hasta su conclusión provisional en las manos de ICAN. Este desgobierno ha prevalecido sobre la muy significativa base social favorable a la contención del crecimiento turístico que mostraban los trabajos demoscópicos del propio Gobierno: el *sociobarómetro* y las contestaciones del Panel de Expertos. En consecuencia, puede decirse que estamos ante un Gobierno que se ha comprometido con un sector minoritario de la sociedad –una pequeña parte del empresariado–, haciendo dejación de sus obligaciones para con la mayoría de la población. Bien es cierto que esa falta de credibilidad en este terreno se sostiene gracias, entre otras cuestiones, a que afecta de igual modo a las otras dos grandes fuerzas políticas del Parlamento: la postura del PP raya lo impresentable y la propuesta de moratoria de la oposición socialista tenía la virtud de empeorar la del Gobierno.

Que el Gobierno no gobierna puede comprobarse, en el asunto que nos ocupa, cuando observamos que abdica de sus responsabilidades y traslada a cada isla (a cabildos y ayuntamientos) la resolución del problema clave: los límites o los ritmos del crecimiento turístico. En la cuestión más crucial para el futuro de Canarias, el Gobierno renuncia a una visión de conjunto para el Archipiélago y se convierte al más puro insularismo. Canarias ha dejado de existir ante la emergencia de siete territorios insulares.

***Ni el Gobierno defiende las Directrices***

Las *Directrices* se han descalificado de partida por la forma en que han sido debatidas. En realidad, por el esfuerzo realizado para que apenas se discutieran. En primer lugar, como decíamos, se ha trata-

do de ocultar el auténtico conflicto, la radical insostenibilidad del modelo de desarrollo canario, tras la ficción del ‘turismo de calidad’. Y en segundo término, se ha entorpecido el debate ocultándolo tras cientos de páginas plagadas de tecnicismos inútiles, o por la vía más directa de esconderlo en Internet (con tanto éxito que fueron muy numerosas las personas incapaces de encontrarlo en la web del Gobierno). Quizá se ha puesto al descubierto el escaso interés en que se produjera un auténtico debate que cuestionara, de verdad, el crecimiento turístico.

Puede decirse que las *Directrices* nacieron huérfanas. El Gobierno ni siquiera aprobó inicialmente el *Avance*, y la presentación y su defensa pública tuvo que recaer sobre algunos técnicos ante la ausencia manifiesta de cualquier peso pesado del Gobierno. Y ello a pesar de las manifestaciones del Presidente de que las *Directrices* constituían la actuación estrella de esta legislatura. Declaraciones genéricas sobre el desarrollo sostenible y la preocupación ecológica todas las que los medios estén dispuestos a reproducir; pero compromisos concretos, ni con sus propias *Directrices*.

### ***El incumplimiento de la ley***

Las *Directrices* constituyen un ejemplo perfecto de una de las tradiciones características de las sociedades latinas: la elaboración de leyes farragosas y prolijas hasta el más mínimo detalle destinadas a ser sistemáticamente incumplidas. Si en Canarias se hubiera respetado la legislación vigente –la Ley del Territorio, la del Turismo, la de Espacios Naturales, etc.– el deterioro ecológico habría sido considerablemente menos acusado. Pero el incumplimiento de todas esas extensísimas leyes no es una sorpresa en nuestra sociedad; en realidad, es lo previsible. Por ello, incluso aunque las *Directrices* constituyeran una propuesta legislativa ejemplar, las dudas y los resquemores persistirían.

Pero es que, desde esa tradición, las *Directrices* constituyen una normativa modélica: más de 700 páginas en las que tiene cabida cualquier minucia que quepa imaginar. La inmensa cantidad de asuntos tratados –no muy seriamente, es verdad– esconde esa ausencia de voluntad política para detener el crecimiento turístico a la que nos referíamos. Si hubiera existido un empeño real para abordar el problema, habrían bastado unos pocos folios en los que se reflejaran las medidas normativas que permitieran contener el crecimiento del número de camas turísticas en el Archipiélago. Legalmente es factible; tan sólo falta la voluntad política para arbitrar las disposiciones necesarias que impidan la construcción de las

***No existe en Canarias una información estadística fiable que nos permita saber, de verdad, de qué estamos hablando***

200.000 camas que se aceptan de partida y las más de 700.000 que se presentan en el horizonte.

La renuencia a acatar las leyes, especialmente preocupante en el caso de quienes dirigen las instituciones públicas, ha sido la norma en Canarias en todo lo que atañe a la legislación medioambiental o turística. La inexistencia de mecanismos de inspección dignos de tal nombre, que colaboren al cumplimiento de la legalidad, pone de manifiesto la escasa disposición política para hacer cumplir las leyes que el parlamento proclama. Y el primer avance de las *Directrices*, que de nuevo obvia esta cuestión, puede enmarcarse perfectamente en este contexto. La falta de dispositivos de supervisión y sanción para hacer cumplir la normativa descubren, de nuevo, esa falta de voluntad política que debería dar credibilidad a las propuestas.

*Va siendo hora de que determinados técnicos asuman cierta responsabilidad en este aluvión de informes sobre el desarrollo sostenible que nos anega*

#### **Participación**

La generalizada oposición a las *Directrices* por parte de casi todos los sectores sociales que se han expresado (organizaciones empresariales, sindicales, ecologistas, los arquitectos, las universidades, instituciones locales...) desvela un proceso con un determinante déficit de concertación social y de debate plural. Puede decirse que tan sólo los empresarios más cercanos al poder político han participado en la gestación de las *Directrices*, porque el habitual período de exposición pública no tiene por objeto el concurso de los diferentes sectores o agentes sociales, sino maquillar, precisamente, esa ausencia de participación real.

La complejidad técnica de la normativa propuesta carece de justificación; pero aunque la tuviera, ello no debería haber impedido que se hubiera traducido el documento a un texto breve y asequible que trasladara a la ciudadanía el espíritu de las medidas propuestas y contribuyera a facilitar la participación o, al menos, la información. Si no se ha acometido este sencillo trabajo es porque, en realidad, no ha existido la voluntad de extender el debate. Más bien, al contrario, nos hemos encontrado con la pretensión de esconderlo tras el oscurantismo del lenguaje técnico y de una normativa excesivamente farragosa.

#### **Un mal trabajo**

No pretendemos entrar en los pormenores de los cientos de páginas que componen las *Directrices*, pero tenemos que decir que es, en nuestra opinión, un mal trabajo también desde el punto de vista técnico. Y la responsabilidad fundamental por esta chapuza es básicamente política. Puesto que son los políticos quienes tienen la obli-

gación de elegir a los técnicos más apropiados para colaborar en la plasmación de su proyecto político.

Lo primero que salta a la vista es la falta de coherencia entre los dos documentos que componen el trabajo. Las *Directrices Generales* y las *del Turismo* son dos historias distintas, y tan mal contada la una como la otra. Esta discordancia revela la inexistencia de una dirección política que haya marcado las líneas maestras de la normativa. Quizá descubre también las diferentes versiones existentes del partido que sustenta al Gobierno. De hecho, esta divergencia entre los dos documentos, y las carencias de ambos, son reconocidas implícitamente por el propio Gobierno, al haber decidido deshacer recientemente el camino andado, cuando dividió a los técnicos responsables del trabajo en dos equipos. El fiasco ha provocado que se haya vuelto a unificar el equipo técnico y se haya nombrado un nuevo responsable de éste: el mismo que dirigió los comienzos que dieron lugar al *Compromiso por el desarrollo sostenible*. ¿Podremos esperar algo más tras esta remodelación técnica?

Las *Directrices* pregonan una carencia especialmente grave: la inexistencia en Canarias de una información estadística fiable, que nos permita saber, de verdad, de qué estamos hablando. La utilización de datos contradictorios sobre la cantidad de alojamientos turísticos que existen en el Archipiélago (las cifras llegan a diferir en más de 100.000 camas) deja traslucir la incompetencia o las limitaciones del ISTAC. De hecho, si nos atuviéramos a los datos de esta institución, el debate que se plantea no tendría objeto, puesto que las 364.272 plazas turísticas que existían en el Archipiélago en el año 1990 se han transformado en 354.435 en 2000. El asunto tendría su gracia si no fuera porque la carencia de una información estadística mínimamente fiable revela la imposibilidad de un debate serio y la escasa predisposición gubernamental para dotarse de los instrumentos básicos para gobernar una sociedad moderna.

Ahora bien, aunque la chapuza incumba esencialmente al Gobierno, no parece posible eximir a los técnicos de su cuota de responsabilidad. No resulta verosímil que haya sido un grupo de técnicos competentes quien haya dado forma a este desaguado. Y es que va siendo hora de que determinados técnicos asuman cierta responsabilidad en este aluvión de informes sobre el desarrollo sostenible que nos anega. Especialmente aquellos que después, junto a algunos políticos, van ofreciendo a los sectores más críticos de la sociedad lecciones de perspicacia intelectual y posibilismo político, contribuyendo a diluir el impulso de la contestación y, por lo tanto,

*El documento muestra un escenario insostenible; pero no se proponen las medidas para corregirlo*

el contrapeso a los sectores más desarrollistas. Por supuesto que no todos los técnicos contribuyen a alimentar la inflación retórica sobre la sostenibilidad, y que algunos nos han ofrecido trabajos ciertamente significativos, pero a todos podemos y debemos exigirles un mínimo nivel de calidad técnica en los resultados. Nadie tiene la obligación de convertirse en héroe o mártir del desarrollo sostenible, pero en algunas ocasiones parecen escasear la honestidad intelectual y la coherencia ética.

### ***Contradicción entre el diagnóstico y las propuestas***

Una de las contradicciones más claras de las *Directrices*, como de la mayoría de los trabajos institucionales sobre el desarrollo sostenible, es la que aparece entre el diagnóstico de la situación y las medidas que se proponen para corregirla. El documento nos muestra un escenario claramente insostenible; sin embargo, no se proponen los remedios necesarios para rectificar esa insostenibilidad del modelo de desarrollo, sino tan sólo multitud de pequeñas correcciones, de carácter cosmético o irrelevantes muchas de ellas, que no provocarían el imprescindible cambio de rumbo al que debería obligar el diagnóstico inicial. Esta contradicción sería aún mayor si nos atuviéramos al más realista y acertado análisis de la realidad canaria que se efectuaba en el primer documento con el que comenzó el proceso: *Compromiso por el desarrollo sostenible*. La lectura de este informe es suficiente para desvelar la inconsistencia de las *Directrices*.

La falta de coherencia se manifiesta también en dos aspectos claves: en primer lugar, la asimetría entre las propuestas técnicas y la incapacidad política del Gobierno para llevarlas a buen término. Y en segundo lugar, y esclareciendo la primera inconsistencia, la absoluta contradicción entre la retórica de la contención del crecimiento que puebla las *Directrices* y las actuaciones cotidianas y políticas sectoriales que el Gobierno realiza. En este aspecto, resalta la incompatibilidad radical entre cualquier visión del desarrollo sostenible y las propuestas de intervención que aparecen en el *Plan Director de Infraestructuras*, o con los fines a los que se destinan los Incentivos Económicos Regionales y los beneficios fiscales de la RIC, o con las propuestas que se engloban tras la etiqueta ‘turismo de calidad’, etc.

### ***Una fiscalidad ecológica***

Si se pretendiera, como hacen las *Directrices*, ir más allá del primer y gran problema que afecta al Archipiélago, la detención del crecimiento turístico, habría que señalar que ningún cambio de rumbo

***La contradicción  
entre la retórica  
de la  
contención del  
crecimiento y  
las actuaciones  
cotidianas y  
políticas  
sectoriales que  
el Gobierno  
realiza***



hacia la sostenibilidad tendrá visos de realidad si no se contemplan las medidas fiscales y presupuestarias que lo hagan factible. Es decir, si no se contempla lo que unas *Directrices* tan extensas y minuciosas han obviado. Parece obligado reorientar mecanismos fiscales como la RIC o presupuestarios como los Incentivos Económicos Regionales (dejando de estimular la creación de nueva planta alojativa para pasar a desincentivarla, por ejemplo). Medidas de este tipo deberían preceder a un diseño integral de la política fiscal de la sostenibilidad, que debe recaer primordialmente tanto sobre los turistas como sobre los beneficios empresariales. De la misma forma, los presupuestos de las instituciones públicas deberían adaptarse a ese objetivo.

“Las decisiones tomadas en los ámbitos presupuestario y fiscal determinan lo que se recauda y para qué, lo que se gasta y en qué, qué deudas sociales y ecológicas se echan sobre los hombros de los más desfavorecidos y las generaciones futuras, qué comportamientos se favorecen y cuáles se desincentivan, qué transformaciones estructurales de la economía se ponen en marcha. En economías mixtas como las existentes en las modernas sociedades industriales, con sectores de mercado importantes, los instrumentos económicos, como impuestos, tasas, subvenciones o incentivos fiscales, modelan en buena medida el marco de acción y las reglas de juego para los agentes económicos; y pueden hacerlo en sentido beneficioso para el medio ambiente y para la sociedad. Por eso cabe proponer una reforma general del sistema tributario guiada por criterios sociales y ecológicos, y la integración de otras herramientas económicas en las políticas ambientales”<sup>2</sup>.

### **La cuestión clave: el crecimiento turístico**

Para concluir, no queda más remedio que insistir en la cuestión clave del asunto que nos ocupa: las *Directrices* no abordan la causa fundamental de la insostenibilidad en el Archipiélago: el desmesurado crecimiento del parque alojativo turístico. Por lo tanto, la actuación que se propone resulta esencialmente contradictoria con un modelo de desarrollo ecológicamente sustentable. Las *Directrices* constituyen un ejemplo perfecto de esa realidad que Antonio Estevan reflejaba en la introducción de este artículo: “la conjunción de una creciente conciencia ecológica con un comportamiento crecientemente antiecológico”.

No sólo no se nos propone detener el crecimiento, sino que el ritmo que permiten las *Directrices* es claramente superior al que ha tenido lugar hasta la fecha. El crecimiento se supedita a unos indica-

*No sólo no se propone detener el crecimiento, sino que el ritmo que permiten las Directrices es superior al que ha tenido lugar hasta la fecha*

2. Francisco Fernández Buey y Jorge Riechmann, *Ni tribunales. Ideas y materiales para un programa ecosocialista*. Siglo XXI, Madrid, 1996, p. 400.

dores difusos y mal planteados, cuyos índices dependerían, además, de un sistema de información estadística lamentable. La credibilidad de la propuesta es nula, porque si de verdad se tuvieran en cuenta esos índices, las *Directrices* habrían arbitrado las medidas oportunas para que no se construyera ni una cama más en Canarias. Y cualquier medida concreta en este terreno queda a merced de lo que decidan en el futuro los cabildos o ayuntamientos de cada una de las Islas. Al final, el futuro de Canarias dependerá de once alcaldes, los de los municipios turísticos que concentran alrededor del 95% del parque alojativo.

*Carece de sentido hablar de sostenibilidad con una Directrices que contemplan la posibilidad de 1.300.000 camas*

Hablar de *Directrices* para un desarrollo sostenible es, simplemente, tratar de engañar a los ciudadanos. Admitir que en breve plazo puedan edificarse más de 200.000 nuevas plazas alojativas es situar la insostenibilidad en un punto de no retorno. Hablar de residuos, transportes, grandes superficies, desarrollo urbano, servicios públicos, equipamientos sociales, etc., cuando se contempla la expectativa de más de 700.000 nuevas camas en el futuro es, desde luego, una tomadura de pelo, que revela la ausencia de voluntad política para detener el crecimiento turístico.

Mientras no se propongan medidas para detener el crecimiento del parque alojativo el debate no tiene sentido. Y esa es la razón por la que a este colectivo le ha parecido estéril participar en él. Además, detener ese crecimiento debería ser sólo el primer paso, porque si de verdad queremos una economía sustentable tendremos que empezar por arbitrar los mecanismos legales que permitan desclasificar suelo y plazas turísticas. El desarrollo sostenible en Canarias pasa por la disminución del actual parque alojativo turístico. Por lo tanto, carece de sentido cualquier referencia a la sostenibilidad en unas *Directrices* que contemplan que el Archipiélago pudiera llegar a alojar más de 1.300.000 camas turísticas.