

## GESTIÓN ESTRATÉGICA DE LA SOSTENIBILIDAD EN EL ÁMBITO LOCAL: LA AGENDA 21 LOCAL

JUAN JOSÉ CASARES LONG\* / JULIO C. ARCA RUIBAL\*\*

\*Departamento de Ingeniería Química  
Facultad de Química

Universidad de Santiago de Compostela

\*\*Departamento de Edafología y Química Agrícola  
Facultad de Biología

Universidad de Santiago de Compostela

*Recibido:* 16 octubre 2002

*Aceptado:* 25 noviembre 2002

---

**Resumen:** "Pensar y actuar local y globalmente" es una frase que resume los distintos ámbitos que influyen en la sostenibilidad. El presente artículo realiza una aproximación a los aspectos filosóficos, políticos e institucionales de la sostenibilidad y de cómo ésta se instrumenta estratégicamente en el ámbito local dando lugar a una iniciativa de Agenda 21 Local.

**Palabras clave:** Sostenibilidad / Desarrollo sostenible / Desarrollo humano / Agenda 21 / Agenda 21 Local / Plan de acción / Participación social / Plan estratégico.

### LOCAL STRATEGIC MANAGEMENT OF SUSTAINABILITY: LOCAL AGENDA 21

**Abstract:** The slogan "Think and act, locally and globally" summarizes the different scenarios where sustainability takes place. This paper tackles with the institutional, political and philosophical aspects of sustainability and how sustainability is strategically implemented at the local level through a Local Agenda 21 initiative.

**Keywords:** Sustainability / Sustainable Development / Human Development / Agenda 21 / Local Agenda 21 / Action Plan / Social Participation / Strategic Plan.

---

## 1. INTRODUCCIÓN

La reciente "Cumbre mundial de desarrollo sostenible" en Johannesburgo ha venido a demostrar la extremada complejidad de las relaciones internacionales en lo concerniente al medio ambiente. No se puede decir que esta cumbre haya sido un éxito, es más, para una gran parte de los agentes participantes y observadores ha resultado una decepción. Aquellos que creemos que el reto de la protección y de la mejora del medio ambiente ha de ser aceptado e impulsado desde el ámbito local, hemos reforzado nuestra creencia. Sin lugar a dudas, son necesarias las negociaciones y los acuerdos en el ámbito global, pero bien poco puede hacer un ciudadano a estos niveles, que le quedan alejados y que tienen un difícil acceso para la participación directa, además de manejarse instrumentos y documentación de difícil comprensión para la mayoría de la ciudadanía.

De todos los documentos existentes, la Agenda 21 es el más difundido entre la población y junto con el concepto de desarrollo sostenible configuran el "saber popular" del medio ambiente actual. Es más, no hay político, técnico, ecologista o periodista que nos los mencione con asiduidad, hecho que refleja que todo lo relacio-

nado con el medio ambiente “vende”. Dentro de la amplitud de instrumentos que existen para la gestión del medio ambiente, la iniciativa que más importancia está cobrando actualmente es, sin lugar a dudas, la de la Agenda 21 Local, aplicación y concreción de la sostenibilidad en el ámbito local.

En el presente artículo se realizará una aproximación a los aspectos filosóficos, políticos e institucionales de la sostenibilidad y de cómo ésta se instrumenta estratégicamente en el ámbito local dando lugar a una iniciativa de Agenda 21 Local.

## 2. SOBRE LA SOSTENIBILIDAD

En una primera aproximación al concepto de sostenibilidad nos encontramos con definiciones sencillas: “*sostenibilidad es la capacidad de un proceso para conservar los recursos y el medio ambiente en buen estado para las generaciones futuras*” (PCP, 2001). Sin embargo se hace necesario completar esta definición para abarcar todas las visiones y subdivisiones que configuran, en sentido amplio, esta filosofía, entendida como la integración de la sostenibilidad ambiental, económica y social.

La especie humana, en su singularidad, configura un sistema de relaciones *intra* e *inter* especie que ejercen presiones sobre su entorno. La supeditación de los aspectos sociales y ambientales al desarrollo económico ha sido la constante de la historia de la humanidad. Hasta principios del siglo pasado no se habían tenido en cuenta los aspectos sociales como interlocutores de los aspectos económicos. Sobra decir que la dialéctica economía-medio ambiente apenas supera la mayoría de edad, arrastrando una inercia de siglos de presión sobre el medio.

El informe *El estado del desarrollo humano* señala que el concepto de desarrollo humano es mucho más amplio que el enunciado por las teorías convencionales del desarrollo económico, e indica cuatro componentes esenciales del paradigma de desarrollo humano.

- *Productividad*, es preciso posibilitar que las personas aumenten su productividad y participen plenamente en el proceso de generación de ingresos y en el empleo remunerado. Por consiguiente, el crecimiento económico es uno entre varios modelos de desarrollo humano, o un subconjunto de ellos.
- *Equidad*, es necesario que las personas tengan acceso a la igualdad de oportunidades. Es preciso eliminar las barreras que obstaculizan las oportunidades económicas y políticas, de modo que las personas puedan disfrutar de esas oportunidades y beneficiarse con ellas.
- *Potenciación*, el desarrollo debe ser efectuado por las personas y no sólo para ellas. Es preciso que las personas participen plenamente en las decisiones y en los procesos que conforman sus vidas.

- *Sostenibilidad*, es menester asegurar el acceso a las oportunidades no sólo para las generaciones actuales sino también para las futuras. Deben reponerse todas las formas de capital: físico, humano y ambiental (MIMAM, 1996).

Es así como la sostenibilidad se configura como el marco necesario para el desarrollo humano, entendiendo este marco como el conjunto de filosofías, acciones, métodos y técnicas existentes en éste ámbito. Por otro lado, la sostenibilidad es un paso adelante en el enfoque del medio ambiente y su problemática, incorporando a la visión tradicional del medio natural las variables del medio humano y haciendo especial hincapié en su organización institucional, económica y social.

El concepto de desarrollo sostenible es la concreción de la sostenibilidad, un camino más que una meta. Es más, varios son los caminos al existir varios modelos de gestión de la sostenibilidad, consecuencia de la riqueza cultural y de la diversidad de nuestro planeta.

Existen tres ámbitos de la sostenibilidad: uno es el global, otro el local y, por último, el personal. El ámbito global es el de los grandes instrumentos y decisiones, el de las grandes esperanzas y decepciones. El ámbito local es el próximo al ciudadano, el del día a día. El ámbito personal es el del compromiso individual, imprescindible para el éxito de cualquier actuación en sostenibilidad.

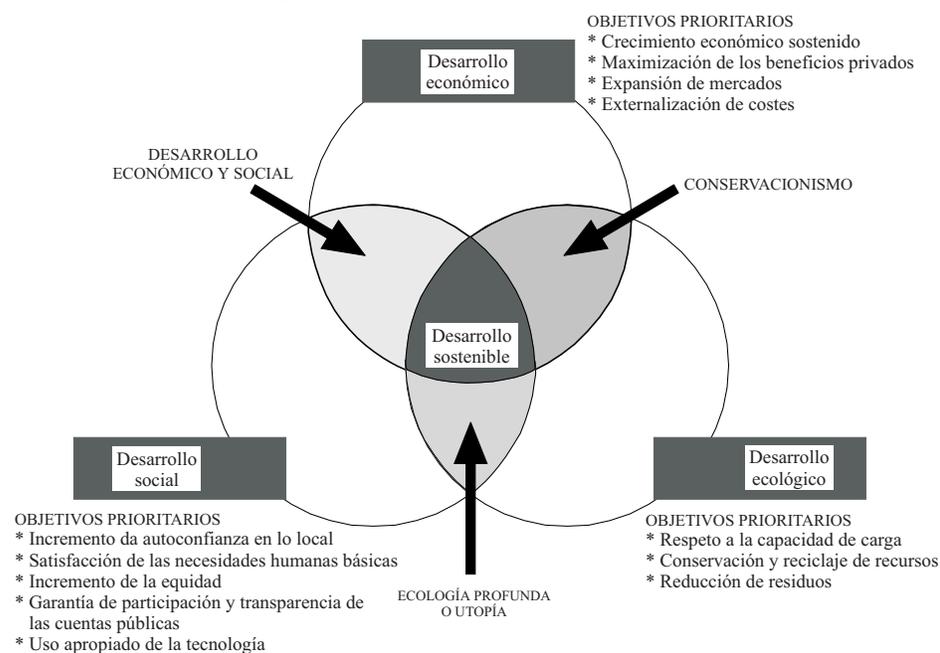
### **3. SOSTENIBILIDAD Y DESARROLLO SOSTENIBLE EN EL ÁMBITO LOCAL**

La incorporación de la sostenibilidad a los distintos ámbitos de nuestra sociedad implica un proceso de adaptación y constituye un reto, sobre todo en el ámbito local. Existen relaciones complejas que articulan el funcionamiento y la gestión del desarrollo sostenible a este nivel, como se puede observar en la figura 1.

En el ámbito local existen siempre tres procesos de desarrollo diferenciados en la etapa de evolución (desarrollo económico, desarrollo social y desarrollo ecológico). Cada uno de estos procesos tiene sus distintos objetivos. Los objetivos prioritarios de desarrollo del actual sistema económico son favorecer la expansión de mercados, la externalización de los costes y el beneficio privado sostenido. Los objetivos prioritarios actuales del desarrollo social son la cobertura de las necesidades básicas humanas, aumentar la equidad social y económica y crear una autoconfianza en lo social. Los objetivos prioritarios del desarrollo ecológico están asentados en el orden natural. Los seres humanos pueden mantener el desarrollo ecológico limitando el consumo de los recursos naturales a una tasa que permita a la naturaleza regenerar recursos y reduciendo la producción de residuos hasta unos niveles que pueden ser asimilados por los procesos naturales. Los objetivos prioritarios de estos tres procesos de desarrollo a menudo son incompatibles entre sí. Por ejemplo, la externalización de costes a fin de mantener las tasas de beneficio privado pueden ser contradictorias con el objetivo prioritario ecológico de valorar y de conservar

los recursos naturales. La expansión global de mercados y la integración de las economías nacionales mediante programas de ajuste estructural y acuerdos de libre comercio pueden socavar los objetivos prioritarios sociales en lo referente a la autoconfianza y a la cobertura de necesidades básicas. El desarrollo sostenible es un proceso de búsqueda de equilibrio entre estos tipos de desarrollo (económico, social y ecológico). La puesta en marcha de una estrategia desarrollo sostenible implica la negociación de las partes interesadas, que participan en estos tres procesos. Una vez establecido un plan de acción (mecanismo que se explicará en el presente artículo) que equilibre los tres procesos, dichas partes interesadas deben asumir sus compromisos y liderar la implantación de este plan (ICLEI, 1996).

**Figura 1.-** El reto del desarrollo sostenible



FUENTE: Adaptación de ICLEI (1996).

El reto del desarrollo sostenible puede ser asumido por todos los agentes: su filosofía es clara, el camino para definirlo ha sido largo y cuenta actualmente con una serie de documentos políticos que sustentan las bases de este concepto, a los que se realizará una aproximación a continuación.

#### 4. PRINCIPALES DOCUMENTOS POLÍTICOS. EVOLUCIÓN HISTÓRICA

La contaminación no conoce fronteras por lo que no tendría sentido que en un país se tomarán medidas para prevenir la contaminación y no en sus estados vecinos; por otro lado, la problemática ambiental tiene un carácter planetario (efecto invernadero, agotamiento de la capa de ozono, entre otros) lo que obliga a los estados a reunirse de forma conjunta para hacerles frente de cara a alcanzar acuerdos globales que serán los eficaces realmente para solucionar los problemas.

Muchos son los foros y los organismos internacionales dedicados en exclusiva o en parte a la búsqueda de soluciones para los problemas ambientales que preocupan a la sociedad en global, pero también existen iniciativas para actuar en el ámbito local y la suma de ambos niveles permiten aplicar el principio de “pensar y actuar local y globalmente”.

En el presente epígrafe se realiza un repaso cronológico de las principales iniciativas que sustentan el concepto de desarrollo sostenible, haciendo especial hincapié en las más relevantes.

En el año 1972 tuvo lugar en Estocolmo la “Conferencia sobre medio humano” de las Naciones Unidas. El resultado de esta conferencia fue la *Declaración de Estocolmo de las Naciones Unidas sobre el medio humano* (Naciones Unidas, 1973), aprobada en Estocolmo el día 16 de junio de ese año. La declaración contiene veintiséis principios que sientan las bases de la definición de desarrollo sostenible. En este documento ya se mencionan conceptos como libertad, igualdad, calidad de vida, el papel de las generaciones futuras, la necesidad de la planificación y de la ordenación racional de los recursos, el papel de los agentes, de la participación social y del compromiso individual.

En el año 1982, la *Carta mundial de la naturaleza* (PNUMA, 2002a) fue aprobada por la sesión plenaria de la Asamblea General de Naciones Unidas del día 28 de octubre, y cuyos aspectos más relevantes pueden resumirse en la necesidad de respetar la naturaleza, no perturbar sus procesos naturales, no amenazar la biodiversidad, no superar la capacidad de carga de los recursos naturales y proteger la naturaleza de la destrucción que causan las guerras u otros actos de hostilidad.

En el año 1987, Gro Harlem Brundtland, ex-primera ministra de Noruega, coordina para las Naciones Unidas el informe *Nuestro futuro común* (CMMAD, 1988), primera formulación en un documento oficial del concepto de “desarrollo sostenible”. A partir de este momento, la idea de sostenibilidad se va universalizando como referente en todas las políticas ambientales y de crecimiento económico. Ese desarrollo se define como “*el desarrollo que satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades*” (CMMAD, 1988).

Veinte años después de la de Estocolmo, en 1992 tuvo lugar en Río de Janeiro la “Cumbre de la Tierra”, con el objetivo de dar un nuevo impulso al medio ambiente después del estancamiento causado principalmente por la crisis del petróleo.

Las nuevas ideas surgidas en esta conferencia, así como los principios que emanan de ella, nos permiten decir que hubo un antes y un después de Río. De los documentos elaborados en Río hay dos que fundamentan el marco filosófico de la Agenda 21 Local: la *Declaración de Río sobre el medio ambiente y el desarrollo*, conformada por veintisiete principios que constituyen la base ideológica del medio ambiente global; y la *Agenda 21*, también conocida como *Programa 21* (MIMAM, 1998), denominación actualmente en desuso.

En el año 1993 se publica el quinto programa de acción ambiental de la Unión Europea *Hacia un desarrollo sostenible* (Resolución 93/C 138/01), que constituyó un nuevo enfoque respecto de la política ambiental orientado hacia la prevención, dando entrada a los poderes públicos, a las empresas, a los agentes sociales, a los grupos implicados en la conservación del medio ambiente y, sobre todo, al público en general, con el objetivo de que el desarrollo económico sea compatible con la protección del medio ambiente. El quinto programa constituye en sí mismo un punto de inflexión para la comunidad. Así como el desafío de los años ochenta fue la realización del mercado interior, la reconciliación de medio ambiente y desarrollo es uno de los principales retos de la humanidad. *Hacia un desarrollo sostenible* no fue un programa concebido sólo para la Comisión, ni se dirigió exclusivamente a los ecologistas, sino que intentó proporcionar un marco para un nuevo enfoque del medio ambiente y el desarrollo económico y social.

En el año 1994 la Agenda 21, en su concepción local, tuvo un importante impulso a través de Europa. En Aalborg (Dinamarca), trescientas ciudades pertenecientes a veintiocho Estados firmaron la *Carta de las ciudades y pueblos europeos hacia la sostenibilidad*. Esta conferencia supuso un punto de partida para la “Campaña de ciudades y pueblos sostenibles”, patrocinada por el Consejo Internacional para las Iniciativas Ambientales Locales (ICLEI), por la Red Europea de Municipios Saludables (OMS), por la Asociación Europea de Ciudades Metropolitanas (Eurocities), por la Organización de Pueblos Unidos y por el Consejo Europeo de Municipios y Regiones.

La *Carta de las ciudades y pueblos europeos hacia la sostenibilidad*, conocida comúnmente como *Carta de Aalborg*, establece catorce requisitos previos para las ciudades y pueblos europeos (FEMP, 2002):

1. *Responsabilidad de las ciudades y de los pueblos europeos en el establecimiento de la sostenibilidad.*
2. *Noción y principios de la sostenibilidad.*
3. *Estrategias locales hacia la sostenibilidad.*
4. *Sostenibilidad como proceso local y creativo de visualización de los balances/desbalances sociales.*
5. *Resolución de problemas por negociación.*
6. *Economía urbana hacia la sostenibilidad.*
7. *Equidad social para la sostenibilidad urbana.*
8. *Diseños sostenibles para la ordenación del territorio.*

9. *Diseño de la movilidad sostenible.*
10. *Responsabilidad en el cambio climático.*
11. *Prevenir el envenenamiento de los ecosistemas.*
12. *Autogobierno local como una condición previa.*
13. *Los ciudadanos como actores principales en la implicación de la comunidad.*
14. *Instrumentos y herramientas para una gestión urbana hacia la sostenibilidad.*

Concluye que las ciudades y los municipios constituyen un ámbito privilegiado para llevar a cabo acciones a favor de un desarrollo sostenible y respetuoso con el medio ambiente. En el *Informe final sobre ciudades sostenibles* de la Comisión Europea se considera que la protección del medio ambiente es un tema transversal que compete, en primer lugar, a las administraciones locales y regionales. La firma de la *Carta de Aalborg* por parte de las autoridades locales constituye habitualmente el primer paso de una iniciativa de Agenda 21 Local.

Durante el año 1995 se publicó el *Informe Dobris sobre el estado del medio ambiente en Europa* (AEMA, 1998). Este documento recoge información global y comparativa del estado y del uso de los recursos en Europa. Uno de sus capítulos, en concreto el número diez, está dedicado al medio ambiente urbano. Destaca la importancia del ecosistema urbano, de la calidad del medio ambiente urbano, los flujos y patrones urbanos, y el título del último epígrafe de este capítulo es “Hacia la ciudad europea sostenible”, lo que indica claramente la tendencia existente en Europa.

En el año 1996 tuvo lugar, en Lisboa, la “Segunda conferencia de las ciudades y pueblos hacia la sostenibilidad”. En ella se congregaron representantes de más de mil autoridades locales y regionales, además de presentarse proyectos iniciados en treinta y cinco países europeos. En esta conferencia se redacta la *Carta de Lisboa*, documento de continuidad de la *Carta de Aalborg*, denominado *De la carta a la acción* y basada en experiencias locales.

El resultado fue un plan de acción basado en las experiencias locales, informadas y discutidas en los veintiséis talleres de la conferencia y que se expresa en los siguientes términos (FEMP, 2002):

*Las ciudades, pueblos y concejos de Europa,*

1. *Creemos que la adopción de la carta de Aalborg es uno de los mejores puntos de inicio posibles para un proceso de Agenda Local 21.*
2. *Creemos que las autoridades municipales deben ser las que principalmente faciliten el proceso de implantación de la Agenda Local 21.*
3. *Creemos que todas las autoridades municipales en pleno, tanto sean de ciudad, pueblo o concejo, han de implicarse conjuntamente en el desarrollo de la Agenda Local 21.*
4. *Realizaremos las consultas y las colaboraciones necesarias con los diversos sectores de nuestra comunidad para crear relaciones sinérgicas mediante una activa cooperación.*

5. *Buscaremos conseguir nuestra propia sede con la finalidad de implantar el principio de negociación hacia el exterior.*
6. *Llevaremos a cabo una planificación sistemática de la actuación para pasar del análisis a la acción.*
7. *Integraremos el desarrollo ambiental con el social y con el económico para mejorar la salud y la calidad de vida de nuestros ciudadanos.*
8. *Utilizaremos herramientas adecuadas para la gestión de la viabilidad.*
9. *Estableceremos programas para aumentar el conocimiento entre nuestros ciudadanos y los grupos de interés, así como entre los políticos locales y los cargos gubernamentales de los temas sobre el desarrollo sostenible.*
10. *Ganaremos fortaleza a través de alianzas entre las diversas autoridades, mediante asociaciones, redes y campañas.*
11. *Construiremos alianzas norte-sur y este-oeste para conseguir un desarrollo sostenible.*
12. *Avanzaremos de forma coordinada en la Campaña europea de ciudades y pueblos sostenibles.*

Durante ese año se celebra en Estambul la “Conferencia de las Naciones Unidas sobre asentamientos humanos. HABITAT II”. Esta conferencia venía precedida por “HABITAT I”, que tuvo lugar en Vancouver en 1976, que proclamó el derecho a la vivienda, y por la *Carta de Atenas* de 1933. Supuso un avance en la integración y en la concentración de políticas en las ciudades y en la potenciación de la participación de los gobiernos locales y de las organizaciones. Se acordó potenciar la participación de los gobiernos locales en las decisiones internacionales (Ministerio de Fomento, 1996).

Cinco años después de Río, en el año 1997, la Asamblea General de las Naciones Unidas se reúne, en Nueva York, en sesión especial sobre el medio ambiente y el desarrollo. Esta reunión denominada *Río + 5* supuso una revisión de los logros, más bien escasos, obtenidos desde Río 92 y el establecimiento de las pautas para la mejor aplicación de la Agenda 21 (PNUMA, 2002a).

En el año 1998 se revisó el quinto programa, estableciendo unas prioridades básicas: integración de los aspectos del medio ambiente en otras políticas; ampliación de la gama de instrumentos; garantizar la aplicación y el cumplimiento de la legislación; propiciar la sensibilización a través de la información, de la educación y de la formación e incrementar el nivel de cooperación internacional. Otros aspectos, según esta revisión, a los que se debería prestar especial atención eran la mejora de los fundamentos de la política de medio ambiente, las pautas sostenibles de producción y consumo, la responsabilidad compartida y la colaboración, además del fomento de las iniciativas locales y regionales (Decisión de la Comisión 98/2179/CE).

En el año 1999 tuvo lugar en Sevilla la “Conferencia euro-mediterránea de ciudades sostenibles”. Fue una reunión de representantes, autoridades y asociaciones de ciudades de la cuenca mediterránea con el objetivo de implicarlas en el desarro-

llo sostenible y evaluar el grado de aplicación de la *Carta de Aalborg* y del *Plan de acción de Lisboa*. Se redactó la *Declaración de Sevilla*, donde los municipios y las ciudades se reafirman en su intención de aplicar la sostenibilidad en el ámbito local (FEMP, 2002).

Durante el año 2000 tuvo lugar en Hannover (Alemania) la “Tercera conferencia de las ciudades y pueblos hacia la sostenibilidad”. Se realizó un balance sobre la “Campaña de ciudades europeas sostenibles” en los últimos años, que representa a más de ciento treinta millones de ciudadanos europeos. En esta conferencia se redactó la *Declaración de Hannover de los líderes municipales en el umbral del siglo XXI*, en la que se reafirma el importante papel de los municipios y de las ciudades para caminar hacia el desarrollo sostenible. En este documento se establecieron los principios y los valores para acciones locales hacia la sostenibilidad, se destaca el liderazgo de la ciudad, se hizo un llamamiento a la comunidad internacional y se reflexionó sobre las oportunidades, los obstáculos y los retos de esta iniciativa (FEMP, 2002)

También en este año, los ministros del Medio Ambiente y jefes de delegación se reunieron en Malmö (Suecia), del 29 al 31 de mayo, en el marco del “Primer foro mundial de ministros del Medio Ambiente”, en cumplimiento de la Resolución 53/242 establecida por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 28 de julio de 1999, con el propósito de promover las reuniones ministeriales para revisar nuevos e importantes tópicos ambientales y para dilucidar el panorama futuro. La conclusión de esta declaración fue la siguiente: “*De cara a este nuevo siglo, tenemos a nuestra disposición recursos materiales y humanos para alcanzar el desarrollo sostenible, ya no como un concepto abstracto, sino como una realidad concreta. Avances sin precedentes en la producción y en las tecnologías informativas, el surgimiento de una generación joven con un claro sentido de optimismo, solidaridad y valores, mujeres cada vez más conscientes y con un papel fuerte y activo dentro de la sociedad, todo esto apunta hacia el nacimiento de una nueva conciencia. Para el 2015 podemos doblar la disminución de la pobreza sin perjudicar al medio ambiente, podemos implementar la seguridad ambiental a partir de la alerta temprana, podemos lograr una mejor integración del tema ambiental en las políticas económicas, alcanzar una mejor coordinación de los instrumentos legales, en nuestras manos está el lograr un mundo sin barrios bajos. Nos comprometemos a hacer realidad este sueño común*” (Decisión de la Comisión 98/2179/CE).

En el año 2001 se publicó en la Unión Europea el documento *Medio ambiente 2010: nuestro futuro, nuestra elección. Sexto programa de acción en materia de medio ambiente* (Comisión Europea, 2001). El *Sexto programa de medio ambiente* se centra en una serie de temas en los que es necesario tomar medidas adicionales y en los que nuevas iniciativas europeas pueden hacer cambiar las cosas. Establece objetivos para los próximos diez años y más allá. Nuestro bienestar a largo plazo, en Europa y en todo el mundo, depende de que se consiga un “desarrollo sostenible”, esto es, de que encontremos vías para aumentar nuestra calidad de vida que no perjudiquen al medio ambiente, a las generaciones futuras ni a las personas que

viven tanto en los países ricos como en el mundo en desarrollo. Según este programa es preciso, sobre todo, trabajar en pos de este objetivo con medidas voluntarias y con legislación. Si se presta más atención a las medidas ambientales aumentará el rendimiento y la productividad. La expansión del mercado de productos ecológicos va a impulsar la innovación y multiplicar las oportunidades de empleo. Las empresas europeas van a prosperar en ese mercado en pleno crecimiento. El *Sexto programa de medio ambiente* respalda y estimula este proceso. Cuatro son los campos que requieren especial empeño y un nuevo impulso. La Comisión propone una actuación enérgica para resolver el problema del cambio climático, para proteger la naturaleza y la vida silvestre, para abordar las cuestiones de medio ambiente y de salud y para preservar los recursos naturales y gestionar los residuos. Este programa, además, no se ocupa únicamente de la protección del medio ambiente ahora y para el futuro sino que, además, busca conseguir una mayor calidad de vida para todos nosotros. Por último, este documento propone cinco estrategias que van a ser la clave del éxito: aplicar la legislación, situar el medio ambiente en el centro del proceso de formulación de políticas, trabajar con el mercado, ayudar a los ciudadanos a tomar decisiones respetuosas con el medio ambiente y una explotación más adecuada del suelo (Comisión Europea, 2001).

Este año tuvo lugar en Johannesburgo la *Cumbre mundial sobre desarrollo sostenible*. La declaración política que emanó de esta cumbre denominada *Declaración de Johannesburgo sobre desarrollo sostenible*, contiene treinta y siete puntos de los cuales destacamos el número cinco: “...asumimos una responsabilidad colectiva a fin de avanzar y fortalecer el interdependiente y mutuo refuerzo de los pilares del desarrollo sostenible –desarrollo económico, desarrollo social y protección ambiental– en los ámbitos global, regional, nacional y local” (PNUMA, 2002b).

De todos los documentos anteriormente mencionados el que más vigencia conserva en la actualidad es la Agenda 21, referente fundamental en cualquier proceso de sostenibilidad.

## 5. A AXENDA 21

Existe una cierta confusión a la hora de diferenciar lo que es la Agenda 21 de lo que es una Agenda 21 Local, usándose ambos términos de forma equivalente aunque tienen significados e implicaciones muy diferentes. Pero antes de entrar a analizar lo que es una Agenda 21 Local, se debe centrar previamente el concepto de Agenda 21.

Según lo recogido en la presentación del documento la Agenda 21 (MIMAM, 1998): “Constituye un manual de referencia para la determinación de políticas empresariales y gubernamentales, así como para la adopción de decisiones personales con las que nos adentraremos en el próximo siglo. Este documento fue suscrito en la Cumbre de la Tierra, la más vasta reunión de dirigentes mundiales que

tuvo lugar en junio de 1992 en Río de Janeiro (Brasil). Asistieron a esta reunión, organizada durante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el medio ambiente y el desarrollo, los jefes o los más altos representantes de los gobiernos de 179 países, junto con cientos de funcionarios de los organismos de las Naciones Unidas, de representantes de gobiernos municipales, círculos científicos y empresariales, así como de organizaciones no gubernamentales y otros grupos. Paralelamente, en el contexto del Foro Mundial '92, tuvieron lugar diversas reuniones, charlas, seminarios y exposiciones públicas sobre cuestiones relativas al medio ambiente y al desarrollo, a las que acudieron 18.000 participantes de 166 países y unos 450.000 visitantes. Cerca de 8.000 periodistas se informaron acerca de las reuniones en Río de Janeiro y los resultados se dieron a conocer en todo el mundo por medio de la prensa, de la radio y de la televisión”.

Es un “linotipo de normas tendentes al logro de un desarrollo sostenible desde el punto de vista social, económico y ecológico”.

“Explica que la población, el consumo y la tecnología son las principales fuerzas determinantes del cambio ecológico. Deja claramente sentada la necesidad de reducir en ciertos lugares del mundo las modalidades de consumo ineficaces y con un elevado desperdicio, fomentando simultáneamente en otras zonas un desarrollo más intenso y sostenible. Se proponen políticas y programas para la consecución de un equilibrio duradero entre el consumo, la población y la capacidad de sustento de la tierra. Se describen algunas de las técnicas y de las tecnologías que han de fomentarse para la satisfacción de las necesidades humanas, combinadas con una cuidadosa gestión de los recursos naturales”.

“Propone opciones para luchar contra la degradación de la tierra, el aire y el agua, así como para la conservación de los bosques y de la diversidad de especies. Trata de la pobreza y del consumo excesivo, de la salud y de la educación, de las ciudades y de los granjeros. A todos nos incumbe una función: a los gobiernos, a las empresas, a los sindicatos, a los científicos, a los docentes, a los pueblos indígenas, a las mujeres, a los jóvenes y a los niños. En la Agenda 21 no se esquivo el sector de los negocios; se dice que el desarrollo sostenible es el cauce para luchar contra la pobreza y la destrucción del medio ambiente”.

Propugna “la necesidad de la erradicación de la pobreza, concediendo a las personas desfavorecidas el acceso a los recursos que les permitirían vivir de manera sostenible. Mediante la aprobación de la Agenda 21, los países industrializados reconocieron que en el saneamiento del entorno les incumbe una mayor responsabilidad que a las naciones pobres donde se genera relativamente menos contaminación. Las naciones más poderosas prometieron, asimismo, aumentar los fondos asignados a la asistencia para el desarrollo de otras naciones, conforme a modalidades menos perjudiciales para el medio ambiente. Además de la financiación, es necesario ayudar a esas naciones a dotarse de la pericia, entendida como la capacidad para planificar y ejecutar decisiones que favorezcan el desarrollo sostenible. Ello requerirá la transferencia de información y conocimientos”.

*“Exhorta a los gobiernos a que adopten estrategias nacionales para el desarrollo sostenible. Éstas deberán elaborarse con la amplia participación de todos los sectores, incluidas las organizaciones no gubernamentales y el público en general. La Agenda 21 coloca a los gobiernos nacionales en la vanguardia del proceso de cambio, pero destaca la necesidad de que éstos obren en amplia asociación con las organizaciones internacionales, la empresa, las autoridades locales, regionales, provinciales y estatales, así como junto con asociaciones civiles y organizaciones no gubernamentales”.*

Señala que *“tan sólo mediante un esfuerzo mundial mancomunado se logrará un futuro más próspero y seguro para todas las naciones”.*

Es decir, la Agenda 21 marca las reglas del juego en el nivel global, abarcando sus contenidos casi la totalidad de los aspectos económicos, sociales y ambientales que es preciso tener en cuenta de cara al desarrollo sostenible. Como documento está estructurado en cuarenta capítulos que tratan un amplio abanico de temas.

## **6. DE LA AGENDA 21 A LA AGENDA 21 LOCAL**

La Agenda 21 es un documento amplio y diverso, de ahí que algunos de sus preceptos no sean aplicables al ámbito local debido a su carácter internacional, otros, en cambio, sí son aplicables en nuestro ámbito más próximo.

Entonces, ¿qué es una Agenda 21 Local? Se puede definir como la aplicación de la sostenibilidad en el ámbito local siguiendo los preceptos de la Agenda 21. La filosofía de una Agenda 21 Local emana de la Agenda 21, en concreto se fundamenta en tres capítulos específicos:

- El capítulo 7, referente al fomento del desarrollo sostenible de los recursos humanos.
- El capítulo 23, que se centra en el fortalecimiento del papel de los grupos sociales, es decir, el fomento de la participación social.
- El capítulo 28, que destaca el papel de las autoridades locales para el desarrollo de la Agenda 21.

### **6.1. TIPOLOGÍA DE LA AGENDA 21 LOCAL**

Actualmente es posible clasificar las distintas iniciativas de Agenda 21 Local, al existir un amplio conjunto de agendas en funcionamiento no sólo en nuestro país sino por todo el mundo. Font y Subirats (2000) establecen la siguiente tipología (tabla 1).

Tomando como criterios centrales la intensidad de la participación, por un lado, y el nivel de transversalidad entre políticas, las respuestas a la Agenda 21 Local, a efectos analíticos, pueden clasificarse en cuatro.

**Tabla 1.-** Tipos de respuesta a la Agenda 21 Local

Integración sectorial (Transversalidad)	Integración de la Comunidad (Participación)	
	(+)	(-)
(+)	SOSTENIBLE	TECNOCRÁTICO – HORIZONTAL
(-)	PLURALISTA – SECTORIAL	SIMBÓLICA

FUENTE: Font y Subirats (2000).

El primer tipo de Agenda 21 Local sería aquel que tiene un carácter simbólico, es decir, aquel que consiste en poco más que un documento programático desprovisto de un compromiso real con la noción de sostenibilidad y carente de los recursos políticos, técnicos, económicos y sociales necesarios para iniciar un proceso de transformación del modelo de desarrollo local. El segundo tipo de Agenda 21 Local, denominado pluralista-sectorial, sería aquel que, aún manteniendo el enfoque sectorial, ha reforzado la dimensión participativa. Este tipo de Agenda 21 Local representa un cambio respecto de la situación anterior sólo si el refuerzo de la participación es producto de la puesta en marcha de la Agenda 21 Local. En general, ésta suele ser la respuesta más frecuente ya que permite introducir de una forma realista cambios operativos en parcelas sectoriales concretas. El tercer tipo de Agenda 21 Local es aquel que denominamos tecnocrático-horizontal. Se trata de un modelo avanzado en cuanto a la idea de transversalidad, en el que el protagonismo recae sobre técnicos y expertos, pero en el que los actores sociales y los ciudadanos quedan excluidos del proceso. A pesar de que es un modelo infrecuente, puede darse en algunas fases de la Agenda 21 Local, por ejemplo, en los procesos de diagnóstico o auditoría ambiental. Finalmente, la Agenda 21 Local sostenible es aquella más innovadora ya que, reforzando la transversalidad y la participación, sienta las bases para iniciar el tránsito hacia la sostenibilidad (Font y Subirats, 2000).

Estamos de acuerdo con la tipología descrita por Font y Subirats (2000) excepto en lo referente a la notación “Agenda 21 Local sostenible”, por ser ésta demasiado difusa. Para el presente artículo adoptaremos la denominación “Agenda 21 Local estratégica” de Font y Gomá (2001). El adjetivo “estratégica” le confiere un cariz de actuación directa, además de una comprensibilidad mayor para los agentes implicados en esta iniciativa. Font y Gomá (2001) establecen la siguiente tipología (tabla 2).

**Tabla 2.-** Las diferentes estrategias en la Agenda 21 Local (A21L)

Nivel de transversalidad (Integración temática)	Nivel de participación (Integración de la Comunidad)		
		(+)	(-)
	(+)	A21L ESTRATÉGICA	A21L TECNOCRÁTICA
(-)	A21L PLURALISTA	A21L SIMBÓLICA	

FUENTE: Adaptación de Font y Gomá (2001).

En resumen, una verdadera Agenda 21 Local debe ser un instrumento estratégico de planificación y participación al nivel local que contemple las variables económicas, sociales y ambientales como un todo. En cuanto a su ámbito de aplicación, éste debe corresponder a un término municipal, a una mancomunidad o a una comarca.

Aquellos que hayan asumido el reto de implantar una Agenda 21 Local saben que no existe un único modelo para la gestión de esta iniciativa. Varios son los factores que influyen a la hora de decidir la metodología que hay que utilizar y el alcance del proyecto. Entre estos se pueden citar la voluntad política y de la ciudadanía, el presupuesto asignado, el nivel de participación social y el tiempo disponible.

Lo que a continuación se presenta es una reflexión sobre los requisitos mínimos que debe reunir una Agenda 21 Local estratégica. a fin de facilitar la comprensión de este modelo se tomará el municipio como ámbito territorial de aplicación.

## 6.2. UN MODELO DE AGENDA 21 LOCAL ESTRATÉGICA

Una Agenda 21 Local estratégica consta de tres fases bien diferenciadas: el impulso inicial, la fase de gestación y, por último, la fase de aplicación. Además, existen dos aspectos horizontales que resultan indispensables: el plan de participación social y la campaña de comunicación.

### 6.2.1. El impulso inicial

En primer lugar es conveniente que el equipo de gobierno local proponga al pleno la necesidad de llevar a cabo esta iniciativa, a fin de que la corporación local asuma el compromiso de la sostenibilidad por consenso. Una vez que se tomó el acuerdo es conveniente firmar la *Carta de Aalborg*, que ha de ser enviada a la Secretaría de la “Campaña de ciudades europeas sostenibles”, en Bruselas. Aprovechando la difusión que se debe de hacer de este gesto, se puede iniciar la “campaña de comunicación”, instrumento fundamental para la comprensión, por parte de la ciudadanía, del significado de la Agenda 21 Local.

Otro de los pasos necesarios durante el impulso inicial es la creación de un “órgano gestor de la iniciativa”, que será el responsable del día a día de la Agenda y que incluye funciones como la participación activa en las fases de gestación y aplicación, la gestión de la “campaña de comunicación”, el apoyo logístico para la canalización de la participación social, la dinamización de las reuniones y de los grupos de trabajo, además de garantizar la continuidad de la Agenda más allá de los cambios políticos, lo que le confiere un carácter supraelectoral. Este órgano tiene un carácter eminentemente técnico, por lo que deberá contar con una dotación adecuada tanto de infraestructuras y equipamiento como de personal cualificado.

Por último, es imprescindible crear un órgano representativo de la participación social, implicando ya a la ciudadanía en esta fase inicial del proceso. Este órgano se ha denominado de diversas formas, por ejemplo Foro Ambiental o Consejo de Medio Ambiente, pero lo importante no es su nombre sino su función, que ha de enmarcarse dentro de un modelo participativo de decisión, que es aquél en el que se dispone de reglamentos y/u órganos de participación que posibilitan a los ciudadanos el seguimiento y el control de la gestión local, así como también la implicación y colaboración en la definición de las políticas municipales (FEMP, 2002).

### **6.2.2. La fase de gestación**

El primer paso de la gestación suele ser la convocatoria de un concurso público para la realización de una auditoría ambiental del municipio, que además ha de incluir necesariamente una propuesta de planificación. Si se ha convocado concurso y una vez adjudicado éste se inicia la auditoría, que comprende una primera fase en la que se realizará un inventario, que se define como la recopilación de la información sobre los aspectos económicos, sociales y ambientales del municipio. Esa información deberá tomarse tanto desde un punto de vista objetivo, es decir, simples datos, como desde un punto de vista subjetivo, interpretación por parte de la ciudadanía de la situación económica, social y ambiental de su entorno diario.

La información recopilada debe cubrir suficientemente los aspectos arriba mencionados. También se debe tener en cuenta la disponibilidad de la información y su calidad. Si se da el caso de que la información no existe o si carece de un nivel aceptable de calidad, se debe realizar un estudio de campo. Por último, toda esta información ha de ser complementada con planes o proyectos presentes y futuros que afecten al municipio, con la normativa existente o con la que se está elaborando, con la existencia de información puntual y/o especializada sobre algunos aspectos relevantes, como por ejemplo la contenida en tesis doctorales, y es recomendable tener en cuenta la idiosincrasia del lugar.

Una vez finalizado el inventario se procederá a la realización de un prediagnóstico que explique de forma clara la situación de sostenibilidad en la que se encuentra el municipio. Este prediagnóstico ha de incorporar un análisis subjetivo, como parte del proceso de participación social, que realizará el órgano de participación social.

Este proceso desemboca en la presentación del diagnóstico, puesta en común que explica el estado de la sostenibilidad en el municipio. Además, se realiza aquí una descripción, lo más aproximada posible a la realidad, que nos dará un punto de partida, imprescindible referencia para el proceso de evaluación futura. En cuanto a la forma, un diagnóstico suele incluir, por ejemplo, matrices DAFO, escenarios presentes y futuros, diagramas de flujo, esquemas, tablas y gráficos de todo tipo.

Como colofón a la auditoría, el equipo técnico presentará una propuesta de planificación que comprenderá líneas estratégicas, objetivos, metas, actuaciones e indicadores, aspectos que se someterán al proceso de participación social para analizarlos, negociarlos y priorizarlos mediante grupos de trabajo, por ejemplo.

De la dinámica anterior nace el plan de acción que, una vez aprobado con el compromiso de todos los agentes, constituye el punto de partida de la fase de aplicación.

### **6.2.3. La fase de aplicación**

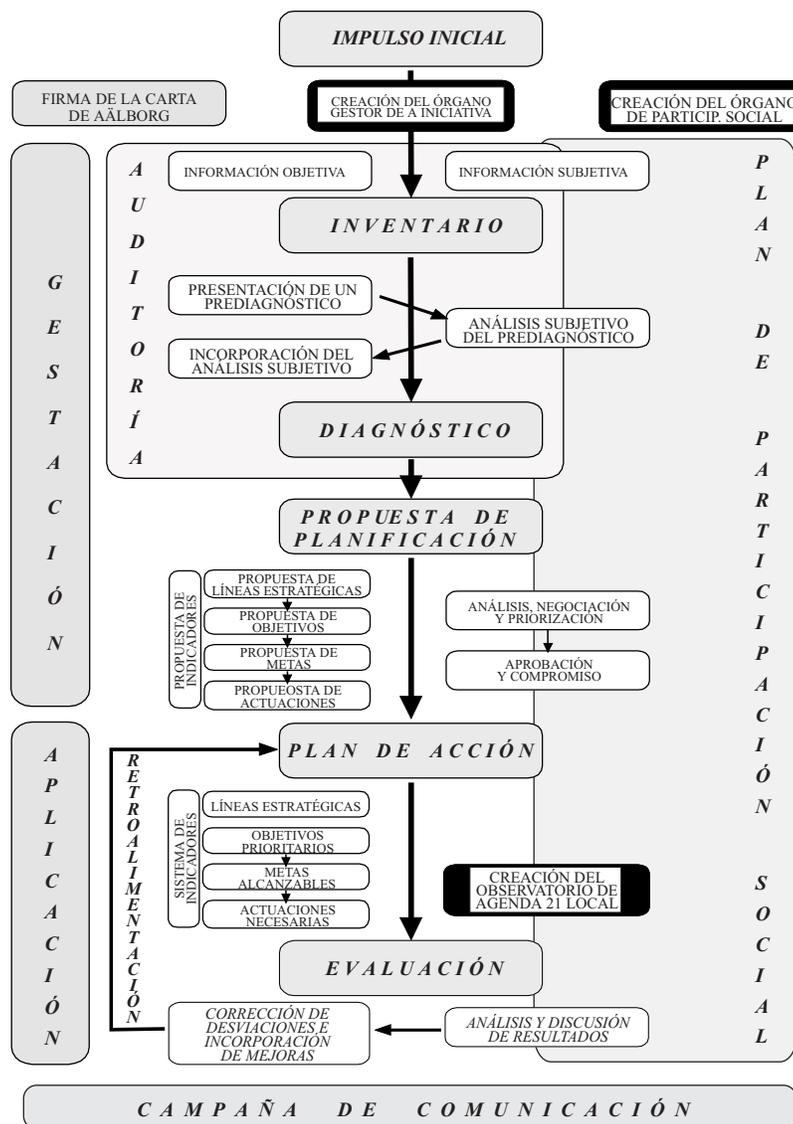
En esta fase se procede a presentar el plan de acción, lo que hace necesario el apoyo de la campaña de comunicación para que se le de la máxima difusión posible entre la ciudadanía. Este plan toma la forma de un documento que recoge los siguientes aspectos, que se jerarquizaron previamente:

- Líneas estratégicas, que giran sobre tres ejes fundamentales: la sostenibilidad económica, social y ambiental.
- Los objetivos del plan, que marcan las pautas necesarias para seguir las líneas estratégicas.
- Las metas que hay que alcanzar para cumplir los objetivos.
- Las actuaciones previstas para cubrir esas metas.
- El sistema de indicadores que servirá de base para la evaluación del proceso. Este sistema de indicadores debe contestar como mínimo a las siguientes preguntas: ¿se siguen las líneas estratégicas?, ¿se cumplen los objetivos?, ¿se alcanzan las metas?

La evaluación se hace imprescindible, por lo que es preciso crear un órgano participativo denominado Observatorio de la Agenda 21 Local, en el que se analizarán y discutirán los resultados obtenidos para así corregir las desviaciones observadas e incorporar las mejoras oportunas en el plan de acción y que retroalimentarán el proceso de la Agenda.

Por último, debe comprenderse que este proceso es largo y que requiere de la participación de todos, siendo necesarias, además, dos virtudes: constancia y paciencia.

Figura 2.- Esquema de un modelo de Agenda 21 Local estratégica



FUENTE: Elaboración propia.

## BIBLIOGRAFÍA

- AGENCIA EUROPEA DE MEDIO AMBIENTE (AEMA) (1998): *Medio ambiente en Europa: el Informe Dobris*. Madrid: Ministerio de Medio Ambiente.
- Agenda *HABITAT España*. (Documento de Trabajo. II Conferencia de Naciones Unidas sobre asentamientos humanos). *HABITAT II*. Madrid: Ministerio de Fomento, 1996.
- COMISIÓN EUROPEA (2001): *Medio ambiente 2010: el futuro está en nuestras manos. Sexto programa de medio ambiente 2001-2010*. (Comunicación de la Comisión). Luxemburgo: Comunidades Europeas, Oficina de Publicaciones Oficiales.
- COMISIÓN MUNDIAL DEL MEDIO AMBIENTE Y DEL DESARROLLO (CMMAD) (1988): *Nuestro futuro común*. Madrid: Alianza.
- Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo. Río 92. Programa 21. Acuerdos*. Madrid: Ministerio de Medio Ambiente, 1998.
- Decisión 98/2179/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de septiembre de 1998, relativa a la revisión del programa comunitario de política y actuación en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible «Hacia un desarrollo sostenible», *DOCE* L 275, de 10 de octubre de 1998.
- FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS (FEMP) (2002): *Código de buenas prácticas ambientales para la normalización de la gestión medioambiental en los municipios de España*. Versión actualizada de junio de 2002. (En la página <http://www.femp.es/life/html/entrada.html>). (Consulta realizada el 2 de septiembre de 2002). Madrid: Federación Española de Municipios y Provincias.
- INTERNATIONAL COUNCIL FOR LOCAL ENVIRONMENTAL INITIATIVES (ICLEI) (1996): *The Local Agenda 21 Planning Guide*. Toronto: ICLEI.
- Modelo de desarrollo no viable, proceso hacia la sustentabilidad*. Madrid: Ministerio de Medio Ambiente, 1996.
- NACIONES UNIDAS (1973). *Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano*. New York: Naciones Unidas.
- PETER COLLIN PUBLISHING (PCP) (2001): *Dictionary of Ecology and Environment*. 4ª ed. Londres: PCP.
- Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) (2002a): *Perspectivas del medio ambiente mundial. GEO-3*. Madrid: Mundi-Prensa.
- Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) (2002b): *The Johannesburg Declaration on Sustainable Development. From our Origins to the Future*. (En la página [http://www.johannesburgsummit.org/html/documents/summit\\_docs/1009wssd\\_pol\\_declaration.doc](http://www.johannesburgsummit.org/html/documents/summit_docs/1009wssd_pol_declaration.doc)). (Consulta realizada el 6 de septiembre de 2002). Johannesburgo: Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente.
- Resolución 93/C 138/01, de 1 de febrero de 1993, del Consejo y de los representantes de los gobiernos de los estados miembros reunidos en el seno del Consejo, sobre un programa comunitario de política y actuación en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible, *DOCE* núm. C 138, de 17 de mayo de 1993.