



Febrero 2011

RETOS DE LA AGENDA LOCAL 21 EN EUROPA

José Alberto Martínez González

Escuela Universitaria de Turismo Iriarte de la Universidad de La Laguna (ULL)

info@joseamartinez.com

Para citar este artículo puede utilizar el siguiente formato:

Martínez González, J.A.: *Retos de la Agenda Local 21 en Europa*, en *Contribuciones a las Ciencias Sociales*, febrero 2011. www.eumed.net/rev/cccss/11/

Resumen:

Hace aproximadamente veinte años la globalización y los problemas de sobreproducción despertaron las conciencias de los responsables políticos a escala mundial, que decidieron prestarle atención a lo que tenían más cerca y que también más habían descuidado: el crecimiento y el desarrollo medioambiental sostenible de los contextos locales. Desde la Conferencia de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y el Desarrollo - Cumbre de la Tierra - celebrada en Río de Janeiro en 1992 muchos países y muchos municipios se han sumado al proyecto de la Agenda 21, inicialmente bajo el lema "piensa globalmente y actúa localmente". Parecería como si se quisiera rescatar la realidad local. Los años han pasado y la crisis actual y los propios resultados de las experiencias vinculadas a la Agenda 21 hacen necesario un replanteamiento de los problemas encontrados, para seguir avanzando. Este artículo tiene por objeto presentar el desarrollo de la Agenda 21 hasta la actualidad, haciendo especial referencia a Europa, España y Canarias, y plantear los aspectos esenciales sobre los que se debería incidir para mejorar. Algunas de estas sugerencias fueron expuestas y debatidas en el Foro Agenda 21 del Séptimo Congreso Internacional sobre Desarrollo Local en un Mundo Global, organizado por EUMED.NET los días 3 al 22 de diciembre de 2010..

Palabras clave:

Desarrollo sostenible, Local Agenda 21, Medioambiente, Contexto local

Title: Challenges of the local agenda 21 in Europe

Approximately twenty years ago the globalization and the problems of overproduction woke the consciences of the political officers up, who decided to pay attention to what they had more nearby and also had been careless: the growth and the environmental sustainable development of the local contexts. From the Conference of the United Nations for the Environment and the Development - Summit of the Earth - celebrated in Rio de Janeiro in 1992 many countries and many municipalities have added to the project of the Agenda 21, initially under the motto: "think globally and acts locally ". It would seem as if the local reality wanted to be rescued. The years have past by and the current crisis and the own results of the experiences linked to the Agenda 21 make necessary a rethinking of the found problems, to continue advancing. The aim of this article is to present the development of the Agenda 21, doing special reference to Europe, Spain and Canaries, and also to raise the essential problems that must be improved. Some of the suggestions include in this article were exposed and debated in the Forum Agenda 21 of the International Congress on Local Development in a Global World, which was organized by EUMED.NET between the 3 and on 22th December 2010.

Keywords: Sustainable development, Local Agenda 21, Environment, local Context

1.- Introducción

Como afirman Aguado, Barrutia y Echebarría (2007), Alberdi (2008) y Joas, Evans y Theobald (2007), la Agenda 21 (en adelante A21) es un documento inspirado en el Informe Brundtland que hace referencia a un Plan estratégico municipal o comarcal integrado y con criterios sostenibles. Incluye políticas ambientales, económicas y sociales, y es desarrollado a partir del consenso entre los principales agentes locales políticos de un municipio y los ciudadanos. La A21 constituye un programa estratégico de desarrollo local concertado y descentralizado (Castro y Aguilar, 2007) que se basa en el mejor conocimiento de los intereses y necesidades medioambientales que poseen los pueblos y ciudades a los que afecta, fiel al principio: "piensa globalmente y actúa localmente".

La A21, cuyo objetivo es movilizar a los ciudadanos a partir de un cambio de mentalidad y de actitud, se enmarca a su vez en un contexto espacial más amplio y de manera coherente con las políticas administrativas de niveles superiores. Es más, la A21 surge, paradójicamente, en un contexto internacional: recordemos que fue aprobada por 173 gobiernos durante la Conferencia de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y el Desarrollo - Cumbre de la Tierra - celebrada en Río de Janeiro en 1992, con el objeto de abordar el desarrollo local. Inicialmente figuraba como un capítulo más de la propuesta de la Cumbre (el capítulo número 28), que incluía múltiples apartados. Y finalmente se popularizó.

No obstante, otros capítulos además del número 28 permiten abordar temáticas de gran conexión con la A21 Local, como son el capítulo 7 (Fomento del desarrollo sostenible de los asentamientos humanos), el capítulo 8 (Integración del medio ambiente y el desarrollo en la adopción de decisiones) o los capítulos del 24 al 32, sobre el fortalecimiento del papel de los grupos de agentes principales.

Las A21 locales suelen iniciarse por la acción de las siguientes "voluntades" (Calabuig, 2008):

- a) La voluntad de la alcaldía o de representantes políticos altamente motivados, quienes generalmente suelen buscar asesoramiento externo.
- b) La voluntad de administraciones públicas supra-locales, que suelen desarrollar herramientas

financieras y técnicas que los municipios pueden aprovechar al elaborar y aplicar las agendas.

c) La voluntad de algunos ciudadanos o grupos sociales del municipio, que deben encontrar cierta sensibilidad por parte de sus representantes en el gobierno local para que su propuesta sea tenida en cuenta.

d) La iniciativa de empresas privadas del ámbito de la consultoría, quienes informan al gobierno local de la iniciativa A21 y se ofrecen para dinamizarla.

Precisamente, respecto al inicio de la A21, Prado y García (2007) han resaltado la preocupación por el efecto a medio y largo plazo del uso indiscriminado de los recursos naturales y de las conductas antisociales. Esta inquietud ha hecho posible el nacimiento de un movimiento basado en la equidad y la responsabilidad intergeneracional que permita satisfacer las necesidades actuales sin comprometer las de las generaciones futuras. La A21 constituye la concreción de dicho movimiento.

Lázaro y Sierra (2003) señalan las principales características de la A21:

- a) La A21 no constituye un fin en si misma, sino un instrumento puesto a disposición de los ciudadanos para garantizar el desarrollo sostenible de su territorio. El desarrollo sostenible deja así de constituir un asunto exclusivo de los expertos y de los gobiernos para estar en manos de la gente común. No obstante, los gobiernos locales nunca están totalmente ausentes, ni mucho menos: el objetivo es que lleguen a ser iniciadores y participen activamente.
- b) Es un programa comprensivo: la sostenibilidad medioambiental está especialmente asociada a los espacios rurales y a las ciudades, que constituyen referentes teóricos de primer orden al elaborar las A21 (Cereceda, 2006). Además, se piensa seriamente y con preocupación en las generaciones venideras.
- c) Se apuesta por una política de desarrollo multidisciplinar que englobe el desarrollo de la agricultura, la diversificación económica, la gestión de los recursos naturales, la mejora de las funciones medioambientales y el fomento de la cultura, el turismo y las actividades de ocio, entre otras muchas cosas. Aunque la cuestión medioambiental constituye el paradigma sobre el que debían girar las políticas económicas y sociales incluidas en una A21, al menos en sus inicios, posteriormente y con el paso del tiempo las agendas se sustentarán en los otros pilares mencionados.
- d) Se trata de una “agenda” porque organiza, para unas fechas y plazos determinados, prioridades y actuaciones medioambientales relativas al territorio donde se aplica, buscando también la eficiencia. Los asuntos medioambientales, no obstante, adquieren relevancia estratégica, transversal y sistémica, como también hemos mencionado.
- e) La cifra “21” hace referencia a la fecha emblemática: el siglo XXI. Constituye pues un programa holístico a largo plazo y desarrollado en todo el globo, aunque con acciones inmediatas y locales.
- f) Es local porque se considera este el marco más adecuado para su aplicación. Es importante destacar que ya en 2002 se habían desarrollado más de 6.000 agendas locales en todo el mundo.
- g) Se piensa en la concienciación y la participación democrática “de abajo a arriba” por parte de los habitantes de los municipios a los que les afecta la “agenda”, y también “de arriba abajo”. Requiere la participación de los diferentes niveles de la Administración, no sólo la de carácter local. Sin embargo, todo hay que decirlo, en innumerables ocasiones se pretende fortalecer el gobierno local como uno de los objetivos de la participación de éste.
- h) Se fomenta el desarrollo rural con criterios de calidad y sin perjuicio medioambiental para las generaciones futuras.

- i) Lo urbano también es considerado relevante, por constituir, entre otras cosas, núcleos contaminantes y consumidores.
- j) Es abierta, transparente, responsable y flexible. O al menos eso es lo que se pretende.
- k) Se incluye en una programación, es decir, constituye un plan estratégico (De Arbués, 2010)

La conservación y la gestión sostenible del medioambiente – especialmente el rural – suele constituir el objetivo fundamental, tal y como puede concluirse del examen de innumerables documentos, como el Sexto Programa de Acción de la Comunidad Europea en materia de medioambiente (“Medio Ambiente 2010: el futuro está en nuestras manos”), o el Código de Buenas Prácticas Ambientales de la Federación Española de Municipios y Provincias, que constituye una auténtica guía para la elaboración de la Agenda Local en España (Almeida, Coll y Brunet, 2005).

La importancia dada por la A21 al desarrollo municipal medioambiental sostenible se pone de manifiesto en Europa en el esquema metodológico más utilizado en el Continente: la Guía Europea para la Planificación de las Agendas 21 Locales. En ella se propone realizar los siguientes pasos de un proceso circular e ininterrumpido, no lineal (Lázaro y Sierra, 2003; Marbán, 2006), quedando patente su necesario carácter programático:

1º En primer lugar, se ha de realizar una identificación del marco de planificación. En esta fase se realiza un listado de los activos naturales disponibles en la comunidad local para, posteriormente, determinar la orientación del resto de políticas que se quieran emprender. Se estudia la realidad del municipio desde una óptica socio-territorial, dando lugar con ello al diagnóstico con problemas y causas. Este diagnóstico ha de combinar datos obtenidos a través de una investigación científica y objetiva, con su correspondiente valoración por parte de la comunidad local, mediante la creación de un Foro de Participación Ciudadana.

2º El siguiente paso es determinar el modelo de comunidad sostenible deseada, identificar los distintos objetivos y metas que se quieren alcanzar a corto y medio plazo, proponiendo toda una serie de programas y actuaciones alternativas concretas para alcanzarlos, y que quedarán recogidas en un plan de acción a elaborar por la Administración. En esta fase también resulta fundamental la consulta, en todo momento, al Foro de Participación Ciudadana, así como la elaboración de un calendario y el reparto de responsabilidades y recursos.

3º Tras la ejecución del plan y de los programa se valoran sus resultados, comprobando cuál es la situación medioambiental local para retroalimentar el proceso y aprender de los errores. En este sentido, los indicadores de sostenibilidad se convierten en piezas claves del proceso de desarrollo de a A21 (Castiella y Subirats, 2007; McAlpine, 2007).

Pardo y García (2007) sintetizan los objetivos y actuaciones prioritarias de la A21 del siguiente modo:

a) *Objetivos*

La lucha contra la pobreza.

La protección y el fomento de la salud.

La protección de la atmósfera.

La conservación y el uso racional de los recursos forestales.

La lucha contra la desertización.

La protección de los ecosistemas de montaña.

El desarrollo de la agricultura sin agredir al suelo.

La conservación de la biodiversidad.

La gestión racional y ecológica de la biotecnología.

La protección de los recursos oceánicos y de agua dulce.
La seguridad en el uso de los productos tóxicos.
La gestión de los desechos sólidos, peligrosos y radiactivos.

b) Actuaciones prioritarias:

El mundo próspero: revitalización del desarrollo con criterios sostenibles
El mundo justo: una vida sostenible tanto en el ámbito medioambiental como social, económico y político.
El mundo habitable: aumentar los núcleos de población especialmente, en las zonas rurales.
El mundo fértil: uso eficiente de los recursos naturales.
El mundo compartido: de recursos globales y regionales.
El mundo limpio: mejorar la gestión de productos químicos y residuos.
El mundo de las personas: participación y responsabilidad de las personas.

El desarrollo "formal" de la A21 ha sido el siguiente hasta el año 2007 (Carrasco, 2008):

a) Primera Conferencia (Aalborg, 1994)

Las ciudades se hacen co-responsables del bienestar humano y de la naturaleza.
Las ciudades reconocen un papel importante en el cambio de los modos de vida, de producción, de distribución del espacio.
Las ciudades reconocen que cada una es característica.
Las ciudades se comprometen a resolver sus propios problemas bajo el principio de concertación.
Las ciudades se comprometen a concebir planes de acción locales.

b) Segunda Conferencia (Lisboa, 1996)

Las autoridades locales deben facilitar, dinamizar y liderar el proceso de A21L hasta que el resto de agentes desarrollen el impulso necesario.
Las autoridades locales deben promover redes internas de agentes comprometidos en el gobierno y la gestión municipales.

c) Tercera Conferencia (Hannover, 2000)

Se insta a la comunidad internacional a que apoye el autogobierno local (autonomía financiera).
Se insta a los gobiernos nacionales a crear marcos políticos de apoyo al desarrollo sostenible.
Se insta a los gobiernos nacionales a reconocer a las ciudades como interlocutores válidos para la realización de proyectos de desarrollo internacional sostenible.

d) Cuarta Conferencia (Aalborg, 2004)

Se aboga por el impulso a la democracia participativa (proceso de toma de decisiones abierto, transparente y responsable).
Se aboga por la cooperación con otras entidades locales y otros niveles de gobierno.
Se aboga por una gestión municipal sostenible (procesos de sostenibilidad local en la propia gestión municipal transversales a todas las áreas municipales).

e) Quinta Conferencia (Sevilla, 2007)

Se reconoce la falta de relación entre autoridades, técnicos municipales y ciudadanos para alcanzar compromisos.

2.- La Agenda 21 en Europa

En octubre de 1997 se firma la revisión del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea a través del Tratado de Amsterdam, que entra en vigor en mayo de 1999. En este Tratado se consolida el desarrollo sostenible como una de los objetivos básicos de la Unión Europea, junto a los principios de integración del medio ambiente en la política comunitaria (Marbán, 2006). En el artículo 174 de este Tratado se incluyen los principios de Política Comunitaria en el ámbito medioambiental, entre los que cabe destacar:

- a) La conservación, la protección y la mejora de la calidad del medio ambiente.
- b) La protección de la salud de las personas.
- c) La utilización prudente y racional de los recursos naturales.
- d) El fomento de medidas en el ámbito internacional para hacer frente a los problemas regionales o mundiales del medio ambiente.

La A21 a nivel europeo ha sido inspirada y promovida por el ICLEI (The Internacional Council for Local Enviromental) mediante la creación de la Red Europea de Ciudades y Pueblos Sostenibles (Carta de Aalborg de 1994, actualizada diez años más tarde en la misma ciudad). Europa cuenta con unas 1.500 poblaciones y 15 asociaciones estatales de municipios, y son cada vez más numerosos los municipios europeos que desarrollan un plan de acción local en el marco de la A21. Y es que para poder alcanzar un modelo local los municipios deben tratar de alcanzar la sostenibilidad basándose en los principios de la A21 y, en especial, en la participación y la corresponsabilidad ciudadana (Marbán, 2006).

Existe una evolución en la implicación de las ciudades atendiendo a su ubicación geográfica y a sus propias tradiciones en la materia. Así, las ciudades de países nórdicos y centro-europeos, que fueron pioneras en el desarrollo de políticas ambientales y de la propia A21, van evolucionando hacia otro tipo de propuestas (por ejemplo los planes comunitarios o planes estratégicos, que constituyen agendas con nombres diferentes) para dar carta de naturaleza a un planteamiento más global y menos ambiental. En cambio, muchas ciudades de países mediterráneos, que se incorporaron con retraso a este proceso, están utilizando la A21 como instrumento para repensar las políticas locales, para reformular programas y para intentar nuevas formas de participación comunitaria (Castiella y Subirats, 2007).

La propia participación en las dos Conferencias de Aalborg mencionadas (1994 y 2004) confirma esta evolución. Mientras que en 1994 sólo hubo cinco representantes españoles (uno de la ciudad de Barcelona) en 2004 las delegaciones de Italia y de España fueron, con mucha diferencia, las más activas y numerosas, con representantes de más de cien ciudades. No podemos deducir de ello que, necesariamente, en estos dos países existiera un mayor compromiso por la sostenibilidad, ni que las A21 estuvieran más desarrolladas desde un punto de vista cualitativo (Carrasco, 2008).

La A21 no ha calado en todos los países con la misma intensidad. Siguiendo a Echebarría, Barrutia y Aguado (2007), podríamos considerar tres grupos:

- a) Países pioneros (Suecia, Reino Unido y Holanda) y el resto de países escandinavos (Dinamarca, Noruega y Finlandia), en los que más del 70 por ciento de las autoridades locales han iniciado procesos de A21, a excepción de Holanda, que aún siendo un de los primeros en movilizarse tras la Cumbre de Río, cuenta con un porcentaje algo más reducido.
- b) Alemania y Austria, con una respuesta tardía y un seguimiento débil

c) Países mediterráneos (Italia, Portugal, España y Francia), más Irlanda. Poseen un interés por la A21 mucho más reciente, lo que ha permitido a alguno de ellos (España e Italia concretamente) avanzar más rápido siguiendo las lecciones de las experiencias previas.

No existe homogeneidad en todos los países europeos: precisamente las diferencias respecto a la tradición política ambiental y autonómica han dado lugar a distintos grados de implantación y desarrollo de la A21, tanto desde un punto de vista cualitativo como cuantitativo (Evans y Theobald, 2002). Los países más avanzados en materia medioambiental son por lo general los que más alto grado de desarrollo de la A21 tienen (lo contrario no es necesariamente cierto): Suecia, Noruega, Dinamarca, Finlandia y Alemania, entre otros. Nos obstante hay que destacar el caso británico, pues con una escasa tradición en materia de política ambiental tiene una apreciable implantación de la A21 y un gran número de excelentes experiencias.

En el contexto europeo destaca especialmente el Proyecto Ciudades Sostenibles Europeas, que comenzó en 1993 y descansa sobre dos ejes fundamentales: el Grupo de Expertos en Medio Ambiente Urbano y la Campaña Europea de Ciudades y Pueblos Sostenibles (European Campaign for Sustainable Cities and Towns). El Proyecto propicia el desarrollo de la sostenibilidad – sobre todo la urbana - en toda Europa, especialmente mediante el intercambio de experiencias y la difusión de acciones eficaces. Todo ello implica creatividad y cambio, y pone en duda la manera tradicional de actuar de las autoridades gubernamentales. El objetivo es influir en las políticas de urbanismo y medio ambiente a nivel europeo, estatal, regional y local.

La Campaña de Ciudades y Pueblos Sostenibles Europeos fue organizada por el ICLEI, al final de la primera Conferencia Europea sobre Ciudades Sostenibles celebrada en Aalborg (Dinamarca) en mayo de 1994. En dicha conferencia ochenta entidades locales firmaron la “Carta de Aalborg”, por la que se comprometían a cumplir la A21 o procesos similares, y a elaborar planes de actuación locales de desarrollo sostenible a largo plazo. Insistimos en que la A21 constituye un programa a largo plazo con un gran contenido y despliegue de actuaciones a corto plazo.

El Informe sobre Ciudades Sostenibles Europeas (1996) constituyó el documento de referencia de la Segunda Conferencia sobre Ciudades Sostenibles Europeas, celebrada en Lisboa (Portugal) en 1996 y que culminó con el “Plan de Acción de Lisboa: de la Carta a la Acción”. Tras diversas conferencias regionales, en febrero del año 2000 tuvo lugar la Tercera Conferencia Europea sobre Ciudades Sostenibles, en Hannover (Alemania). En dicha conferencia se elaboró el documento titulado: Hannover Call for European Municipal Leaders at the Turn of the 21st Century.

La Campaña de Ciudades y Pueblos Sostenibles se ha convertido en el soporte más importante para los municipios, y a raíz de la misma se han ido creando y desarrollando verdaderas redes de municipios, tanto con alcance y carácter nacional como internacional. Es importante destacar que para lograr la adhesión a la campaña es necesaria la firma de la Carta de Aalborg. Dicho documento fija el marco de actuación de la Campaña Europea de Ciudades y Pueblos Sostenibles, recogiendo los principios genéricos que todas las autoridades que la firmen se comprometen a poner en práctica.

Un apoyo al desarrollo de las A21 en Europa y uno de los factores por los que se ha difundido la Agenda ha sido el V Programa de la UE en materia medioambiental. Efectivamente, el 1 de enero de 1993 entraba en vigor el V Programa de Política y Actuación en Materia de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible: Hacia un desarrollo sostenible. Se trataba de una estrategia operativa de la Unión Europea encuadrada en las propuestas de la A21 y de la Cumbre de la Tierra celebrada en Río de Janeiro en 1992. El V Programa introdujo tres novedades:

- a) El principio de precaución, que intenta evitar los problemas antes de que surjan.
- b) El principio de subsidiariedad, que trata de adaptar las medidas a las diferentes realidades regionales, comarcales, locales, etc.

c) El principio de corresponsabilidad, que implica compartir la responsabilidad que se tiene, desde la escala mundial a la personal.

En la actualidad está vigente el VI Programa Marco Comunitario en Materia de Medio Ambiente (2002-2012), que “tiene como objetivo lograr una disociación entre las presiones medioambientales y el crecimiento económico, manteniendo la coherencia con el principio de subsidiariedad y respetando la diversidad de condiciones de las distintas regiones de la Unión Europea (extraído del apartado 8 del preámbulo del Programa)”. En el artículo 7 se explicita como objetivo y ámbito prioritario de actuación, a nivel del medio ambiente urbano, el fomento de la A21.

Otro documento que apoya y potencia el desarrollo sostenible a nivel europeo y a escala local es la Estrategia Europea para el Desarrollo Sostenible, aprobada en 2001 y revisada en junio de 2006. En ella se reconoce precisamente el importante papel del nivel local para alcanzar el desarrollo sostenible a nivel global, instando a la promoción de la A21 como instrumento para la sostenibilidad. Recordemos, como dato ilustrativo, que España está a la cabeza en cuanto a número de municipios firmantes de la Carta de Aalborg.

3.- La Agenda 21 en España

De nuevo en España se reproduce el esquema que ya hemos comentado a nivel internacional: la A21 se convierte casi exclusivamente en una formulación de la esfera local. Pero debemos considerar que a pesar del impacto cuantitativo de las A21 en España, ni los sucesivos gobiernos de España ni los de la mayoría de las comunidades autónomas - entienden que esa formulación les implique y afecte. Y de esta manera, en la mayoría de administraciones supra-municipales, la Agenda 21 ha sido vista como algo que sólo concernía a los municipios, casi exclusivamente (Castiella y Subirats, 2007).

En general, las ciudades que han optado por utilizar la Agenda 21 como instrumento de cambio y que han asumido una cierta responsabilidad global lo han hecho como una decisión autónoma y con escasa o ninguna colaboración institucional, salvo en el caso del País Vasco, Barcelona y Andalucía, entre otras. Vitoria y Zaragoza son las primeras ciudades en incorporar la A21. Por otra parte, la Diputación de Barcelona y la Junta de Andalucía editaron en 2003 el “Informe sobre el estado del arte de las A21 en España”. Constituye un documento de alto valor que a partir de una encuesta con más de 100 ciudades ofrece datos que ilustran las características y dificultades más comunes a nuestros municipios.

En España, fruto de los procesos de adopción de las políticas europeas, también se aprobó, en el año 2002, la Estrategia de Desarrollo Sostenible Española. En el territorio español estos procesos han aumentado considerablemente, y prueba de ello es que numerosos Ayuntamientos han firmado la Carta de Aalborg, sumándose de este modo a la Campaña Europea de Ciudades Sostenibles y comprometiéndose a instaurar la A21 en su municipio. Sin embargo, para Aguado y Echebarría (2003a) la Estrategia Española de Desarrollo Sostenible se puede considerar más un documento utilizado para dar una imagen política de preocupación medioambiental que otra cosa, sin una postura activa en relación a la sostenibilidad local.

En España son los propios municipios los que tienen las principales competencias en el área de medioambiente. Y las diputaciones y los gobiernos autónomos juegan un papel primordial a la hora de promover la implantación de la AL21. La mayoría de las comunidades conceden ayudas a los ayuntamientos con este fin, y en muchos casos también se da apoyo técnico, metodológico o se organizan encuentros de todo tipo. Algunos de estos Gobiernos regionales han elaborado sus propias A21, como Navarra o Cataluña. Pero también existen comunidades cuyos gobiernos autonómicos no están realizando acciones de ningún tipo vinculadas a la A21, como es el caso de Aragón. No obstante, el municipio de Zaragoza, entre otros, está avanzando notablemente en la implantación de la A21 (García, López y Llamas, 2005).

A pesar de la falta de apoyo real por parte del Gobierno central y de algunos gobiernos locales, que no destinan recursos presupuestarios a este fin, los avances producidos en nuestro país

en relación con la implantación de A21 son significativos. Muestra de esta positiva evolución es el incremento del número de firmantes españoles de la Carta de Aalborg. Las corporaciones locales que habían suscrito la Carta de Aalborg en 1998 eran aproximadamente sesenta.

En las comunidades autónomas analizadas, las A21 son competencia de los departamentos de medio ambiente (poniendo en riesgo el carácter transversal), a excepción de Cataluña, donde estas actividades se coordinan desde Presidencia. Además, pueden existir otros departamentos, como la Consejería de Justicia y Administraciones Públicas en Madrid, que colaboren en tareas específicas. Asimismo, las asociaciones de municipios también desempeñan un papel primordial, sobre todo a la hora de poner en contacto a los diferentes ayuntamientos y favorecer de este modo la transferencia de información entre ellos.

El impulso de la A21 en España está siendo coordinado por la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP). Esta cuenta con un programa de desarrollo sostenible y entre sus objetivos figura el de favorecer la adhesión y el cumplimiento de la Carta de Aalborg entre los municipios españoles. Además, la FEMP presta asistencia técnica en el desarrollo de la A21 en las entidades locales españolas, en colaboración con la Campaña Europea de Ciudades Sostenibles. La FEMP se sitúa como coordinador de las iniciativas locales, crea grupos de trabajo técnico y redactan documentos y propuestas que sirven de apoyo a entidades locales que desean entrar en el proceso de una A21.

A pesar de las críticas, debemos destacar que España es el país de Europa donde más municipios han firmado la carta de Aalborg: en agosto de 2002 eran 594 los municipios españoles que habían firmado este acuerdo de los 1.647 totales. A esto hay que añadir que se ha creado una Red de la A21 en nuestro país y que sus objetivos principales son crear un lugar donde intercambiar opiniones sobre el desarrollo de la A21 en España y en Latinoamérica, generalizar la implantación de la Agenda y facilitar la comunicación entre los responsables de la Agenda a través de Internet. Por tanto, se ha avanzado más en los aspectos cuantitativos que en los cualitativos.

Respecto a Canarias, Aguado, Barrutia y Echebarría (2007) afirman que a mediados de 2004 el 80% de los municipios canarios contaba con un técnico especializado en A21 y el 68% había firmado la Carta de Aalborg. Se llegaron a celebrar en el año 2002 unas Jornadas de A21 organizadas por la Federación Canaria de Municipios (FECAM), se firmó un convenio entre la Consejería de Política Territorial y Medio Ambiente del Gobierno de Canarias, la FECAM y distintos organismos universitarios, y se sentaron las bases para el desarrollo de la Estrategia Canaria de Desarrollo Sostenible. Por último, se firmó la declaración del Compromiso Canario por el Desarrollo Sostenible por parte de los numerosos alcaldes y representantes municipales allí congregados.

Otro de los ámbitos de actuación al que en su momento se le concedió bastante importancia en las Islas Canarias es el que se refiere a la Educación Ambiental, como se puso de manifiesto con la publicación del Diagnóstico Ambiental de Canarias. Sin embargo, en la actualidad, en el Gobierno regional no existe ninguna consejería ni personal técnico que desempeñe funciones específicas de promoción o gestión de la A21. También se ha paralizado el desarrollo de la Estrategia de Biodiversidad y la Estrategia de Educación Ambiental. Algo parecido ha ocurrido con la Estrategia Ambiental Canaria de Desarrollo Sostenible: tras haberse finalizado la redacción por parte del equipo de expertos no se le ha dado ninguna difusión.

La Consejería de Política Territorial y Medio Ambiente destinó en el año 2002 una cuantía significativa de recursos para la realización del estudio denominado Bases de la Estrategia de Desarrollo Sostenible de Canarias, encargado a las dos universidades del Archipiélago y contando con la participación de la FECAM. En el año 2004 sucedió algo parecido y se elaboraron diversas directrices (forestales, del paisaje, de residuos sólidos, etc.) por parte de la empresa pública Gesplan. Pero desde ciertos sectores se critica que se destine tanto presupuesto a la redacción de estos documentos y después se paralice su implantación, como ha ocurrido en el caso de las estrategias de biodiversidad, de desarrollo sostenible o de educación ambiental.

En el año 2005 se publicó una Guía Metodológica para la incorporación de la perspectiva de género en las Agendas 21 Locales y los Planes de Urbanismo en Canaria, pero a pesar de ello y aunque en un principio se avanzó notablemente en la promoción de la A21, en los últimos años se está mostrando un desinterés muy significativo por parte del Gobierno de Canarias.

Aguado y Echebarría (2003b) afirman que en España existen razones particulares por las que el desarrollo de la A21 no ha sido el adecuado:

1. Es destacable la falta de cooperación entre las distintas comunidades autónomas, a pesar de que el grado de mimetismo en las actuaciones emprendidas es alto.
2. Falta de liderazgo desde el gobierno central, que no actúa como coordinador entre las distintas políticas ambientales regionales.
3. Dentro de las comunidades autónomas hay descoordinación entre las distintas administraciones para la implantación de la A21 y apenas existen programas comunes entre los distintos niveles administrativos.
4. Se destina poco presupuesto para este concepto desde los gobiernos autonómicos, las diputaciones y desde la mayoría de los municipios. Además, el dinero que destinan los municipios suele estar condicionado totalmente por las ayudas que reciben.
5. En relación con la cooperación, la creación de redes de ciudades sostenibles que puedan compartir información y recursos no está siendo suficientemente promovida desde muchas de las comunidades autónomas.
6. Generalmente, tampoco existe un verdadero asesoramiento ni seguimiento de los ayuntamientos que están implantando la A21. Esto es especialmente importante para los pequeños municipios, que se suelen enfrentar a grandes problemas técnicos y presupuestarios.
7. Las A21 no suelen estar contenidas en el conjunto de las políticas de entidades de rango superior.
8. La elaboración y desarrollo de la AL 21 suele estar entroncada en los departamentos de medio ambiente y habitualmente estos departamentos no cuentan con suficiente peso político ni con grandes recursos presupuestarios.

4.- Dificultades y obstáculos en la implantación y desarrollo de la Agenda 21.

Estamos de acuerdo con Del Riego (2008) cuando se pregunta qué está pasando con esta Institución, la A21. Y con Castiella y Subirats (2007) cuando se plantean si el acuerdo internacional alcanzado en 1992 y reforzado por numerosas conferencias, protocolos y convenciones internacionales ha contribuido a conseguir un mundo socialmente más justo, ecológicamente más saludable y sostenible, económicamente más sólido y equitativo, y políticamente más responsable.

Cuando intentamos medir esta contribución en resultados tangibles y concretos, la respuesta parece no ser muy satisfactoria, lo que puede llevarnos a conclusiones pesimistas y a afirmar que los acuerdos y programas internacionales para un futuro sostenible han fallado casi por completo, al no conseguir lo que se pretendía. Esta es la conclusión a la que llegan muchos investigadores, sociólogos, políticos, etc. Es posible que se hubieran generado expectativas demasiado altas.

No obstante, todo hay que decirlo, la A21 sólo posee una andadura de dos décadas, cuando su naturaleza es la de constituir proyectos a, quizás, más largo plazo. Por eso, desde nuestro punto de vista, consideramos los siguientes “desajustes” como oportunidades sobre las que incidir para mejorar, tras la reflexión y el feedback. Barrutia, Echebarría y Aguado (2007),

Calabuig (2008), Carrasco (2008), Castro y Aguilar (2007), Echebarría, Barrutia y Aguado (2007) y Eckerberg y Dhlgren (2007) clasifican las dificultades y obstáculos surgidos en el desarrollo de las A21, que constituyen retos y oportunidades:

- a) Sesgo medioambiental en detrimento de cuestiones relativas a la justicia social y la economía sostenible.
- b) Ausencia de una política de sostenibilidad real, pues los recursos económicos se emplean en infraestructuras.
- c) Falta de integración y de continuidad: las A21 se convierten en acciones aisladas esencialmente burocráticas.
- d) Con el desarrollo de la A21 se producen más reajustes sectoriales que intersectoriales.
- e) Líneas de financiación sectoriales y poco coordinadas entre sí.
- f) Falta de sensibilidad ambiental por parte de medios de comunicación, entidades financieras, etc.
- g) Dificultad de integrar las políticas en la acción del día a día.
- h) Falta de liderazgo político y consenso en los ayuntamientos.
- i) Reducida tradición participativa y de responsabilidad colectiva. Los agentes políticos locales confunden participación con ofrecer información.
- j) Dificultades de comunicación entre la Administración y los ciudadanos, y ausencia de una visión de marketing por parte de la Administración.
- k) Dificultades informativas y formativas de carácter técnico.
- l) Exceso de demagogia.
- m) Desequilibrio en procesos participativos y presión de colectivos.
- n) Conflictos de intereses.
- o) Escasa y variable contribución de organizaciones empresariales.
- p) Falta de definición del rol de entidades supra-nacionales.
- q) Se producen dinámicas de clientelismo y, en algunos casos, situaciones de corrupción.
- r) Falta de voluntad, compromiso, organización, normas y coordinación.
- s) Se produce injusticia social.
- t) Desilusión por la urgencia por resolver problemas cotidianos.
- u) Reducida institucionalización municipal transversal del desarrollo sostenible y de la interacción entre los enfoques abajo-arriba y arriba-abajo.
- v) Mayor combinación de apoyo del gobierno central y del ímpetu político de las autoridades locales.
- w) Apoyo decidido al proceso de lanzamiento y el compromiso a largo plazo de sostenerlo y llevarlo a cabo.

- x) Ausencia de coordinadores.
- y) Necesidad de una mejor planificación, gestión y evaluación mediante el uso de indicadores de sostenibilidad, entre otros.
- z) Ausencia de redes políticas regionales amplias y dinámicas creadas ad hoc para diseminar los procesos asociados a la A21.

Otros investigadores como Canals y Vicaría (2010) han destacado la necesidad de una metodología normalizada, así como la urgencia de una estructura organizativa adecuada (De Arbués, 2010) y el necesario estudio profundo geográfico e histórico que se incluya en un plan a largo plazo que posea una visión integradora ciudad-campo (Musso, 2010). Por último, también se demandan indicadores clave que puedan ser de utilidad para los diferentes agentes (Coll, Martorell, Llobet, Vaquer y Chacártegui, 2010).

Nosotros no queremos ser pesimistas y aunque en muchos contextos las A21 no hayan cosechado los frutos que se esperaba, hemos de reconocer que muchos municipios han conseguido dinamizar el desarrollo de estos programas y progresar en términos de sostenibilidad medioambiental, participación e integración. Aproximadamente veinte años después de su aparición, quizás sean estos momentos de analizar los problemas acontecidos en la implantación de las A21, solucionarlos y aprender de las experiencias propias y ajenas, para mejorar. Una cosa es segura: la sostenibilidad medioambiental constituye una preocupación global, y la globalidad ha hecho resurgir los asuntos locales.

5.- Conclusiones

Para que las A21 puedan desarrollarse con acierto en Europa es preciso tener presente una serie de circunstancias que pueden llegar a constituir un verdadero freno. En primer lugar podemos mencionar las características de la situación administrativa y política de muchos países, como es el caso de España al estar basada en las autonomías. El mapa político-administrativo constituye una red de normas, competencias y procedimientos que, en definitiva, no hacen sino hacer difícil el avance.

En segundo lugar, se hace necesaria una cultura y unos valores acordes con el desarrollo de la A21: solidaridad, preocupación medioambiental, sostenibilidad, participación, etc. Esta cultura debe estar conectada a procesos de liderazgo “de abajo a arriba” y “de arriba abajo” que efectivamente dinamicen el desarrollo de la A21 con resultados sólidos a largo plazo.

En tercer lugar, la competencia política por el poder en todos los niveles es tan feroz que muchos asuntos son utilizados como armas arrojadizas entre los partidos, como una vía para favorecer una imagen determinada o como una manera de conseguir votos. El resultado de estos procesos de lucha por los intereses conllevan un falso comienzo y cuellos de botella difícilmente salvables.

Así como los recursos deben ser suficientes y estar disponibles cuando corresponda, la envergadura y complejidad de la A21 exige una rigurosa investigación previa, la adopción de programas que incluyan de manera clara los objetivos, los plazos, las actuaciones y los responsables, así como una estructura eficaz y flexible. También deben clarificarse, desde el inicio, la participación y la forma de evaluar la A21.

Por último, la crisis actual parece haber dejado los asuntos vinculados a la A21 a un segundo plano, como si estuvieran “aletargados”. Es posible que junto a la ausencia de recursos, las dificultades de coordinación, las luchas de intereses políticos y la duración de los plazos, entre otros factores, la propia crisis esté en el origen del freno que en muchos contextos está teniendo la A21.

Bibliografía

- Aguado, I., Barrituia, J. M. y Echebarría, C. (2007). La Agenda 21 Local en España. *Ekonomiaz: Revista vasca de economía*, 64, 174-213.
- Aguado, I. y Echebarría, M. (2003a). Medio ambiente y desarrollo sostenible en España. *Información comercial española*, 2786, 21-3.
- Aguado, I. y Echebarría, M. (2003b). La Agenda Local 21 como instrumento de sostenibilidad: la experiencia española. *Revista española de estudios agrosociales y pesqueros*, 199, 61-91.
- Alberdi, J. C. (2008). Agenda 21 Local, un instrumento para el desarrollo rural. *Ería*, 77, 385-399.
- Almeida, F., Coll, M. y Brunet, P. (2005). Agenda 21: subsidiariedad y cooperación a favor del desarrollo territorial sostenible. *Boletín de la Asociación de geógrafos españoles*, 39, 423-446.
- Barrutia, J. M., Echebarría, M. y Aguado, I. (2007). Una red de políticas para la difusión de la Agenda 21 local en Euskadi. *Ekonomiaz*, 64 (ejemplar dedicado a Desarrollo sostenible y Agenda 21 local), 214-235.
- Calabuig, C. (2008). *Agenda 21 local y gobernanza democrática para el desarrollo humano sostenible: bases para una gestión orientada al proceso*. Tesis doctoral. Valencia: Universidad Politécnica de Valencia.
- Canals, R. M y Vicaría C. (2010). *Seguimiento y evaluación de los planes de acción local de la Agenda 21 municipal de la provincia de Barcelona*. Ponencia presentada en el Foro Agenda 21 del Séptimo Congreso Internacional sobre Desarrollo Local en un Mundo Global. Málaga: EUMED.NET.
- Carrasco, I. (2008). Innovación institucional y participación ciudadana: el caso de la Agenda 21 Local. *Economía industrial*, 368, 205-212.
- Castiella, T. y Subirats, J. (2007). De la agenda a la acción. El caso de Barcelona. *Ekonomiaz: Revista vasca de economía*, 64, 35-46.
- Castro, J. M. y Aguilar, M. I. (2007). Tendencias en la evaluación de la sostenibilidad local. *Ekonomiaz*, 64 (ejemplar dedicado a Desarrollo sostenible y Agenda 21 local), 330-349.
- Cereceda, R (2006). La sostenibilidad ambiental y las agenda 21. *Sociedad y utopía: Revista de ciencias sociales*, 28, 221-232.
- Coll, M. Á., Martorell, P., Llobet, J., Vaquer, M. y Chacártegui, C. (2010). *Avances metodológicos en el seguimiento y medición de la sostenibilidad municipal a través de la Agenda Local 21: el caso de las Islas Baleares (España)*. Ponencia presentada en el Foro Agenda 21 del Séptimo Congreso Internacional sobre Desarrollo Local en un Mundo Global. Málaga: EUMED.NET.
- De Arbués, C. (2010). *La Agenda 21 local y el modelo "ICLEI": breve análisis y propuesta de simplificación*. Ponencia presentada en el Foro Agenda 21 del Séptimo Congreso Internacional sobre Desarrollo Local en un Mundo Global. Málaga: EUMED.NET.
- Del Riego, P. (2008). La Agenda 21 Local. ¿Qué está pasando con esta institución? *Ecosostenible*, 44, 22-26.
- Echebarría, M., Barrutia, J. M. y Aguado, I. (2007). La Agenda 21 Local en Europa: una visión general. *Ekonomiaz*, 64, (ejemplar dedicado a Desarrollo sostenible y Agenda 21 local), 72-91.

Eckerberg, K. y Dhlgren, K. (2007). ¿Proyecto o proceso?: quince años de experiencia de la Agenda 21 Local en Suecia. *Ekonomíaz*, 64 (ejemplar dedicado a Desarrollo sostenible y Agenda 21 local), 130-149.

Evans, B. y Theobald, K. (2002). Local Agenda 21 and the European experience. *Sostenible?*, 4, 43-58.

García, V. J., López, F. J. y Llamas, R. (2005). Un análisis institucional de la implantación de la Agenda Local 21 por los ayuntamientos españoles. *Revista europea de dirección y economía de la empresa*, 14(3), 9-40.

Joas, M., Evans, B. y Theobald, K. (2007). La Agenda 21 Local en Europa: la segunda fase de la modernización ecológica en los gobiernos municipales, *Ekonomíaz*, 6, 92-111.

Marbán, R. (2006). La Agenda 21 impulsora del desarrollo sostenible y de la protección del Medina ambiente en Europa y España, *Información comercial española*, 2899, 215-229.

McAlpine, P. (2007). Los indicadores de sostenibilidad y la Agenda 21 Local: la experiencia de la isla de Guernesey. *Ekonomíaz*, 64, 125-139.

Musso, J. (2010). *La investigación geográfica: un nuevo mundo pluricultural. Ciudades sustentables, según el Programa 21*. Ponencia presentada en el Foro Agenda 21 del Séptimo Congreso Internacional sobre Desarrollo Local en un Mundo Global. Málaga: EUMED.NET.

Prado, J. M. y García, I. M. (2009). Efecto de las estructuras organizativa y política del gobierno municipal en la organización social de la agenda 21 local. *Revista de economía Mundial*, 21, 195-226.