

# Políticas municipales y participación: la Agenda 21 Local

**A**gendar los destinos del mundo evoca una tarea complicada e intensamente compleja; como lo es, sin duda, cualquier tentativa orientada a prever futuros situando el curso de la acción en alguno de sus trayectos posibles, especialmente cuando a ellos se asocian logros que presuponen cambios relevantes para la Humanidad o la vida en el Planeta.

*La Declaración Universal de los Derechos Humanos*, de la que en diciembre de 2008 conmemorábamos su sexagésimo aniversario, señaló —de algún modo— los itinerarios a seguir, con un llamamiento expreso a la transformación del orden social y de las coordinadas éticas, políticas y jurídicas en los que debe ampararse. Desde entonces, un abundante repertorio de declaraciones, pactos, tratados, recomendaciones, disposiciones, objetivos, etc. han ido formalizando sus propósitos concediéndole un destacado protagonismo a las Naciones Unidas, prolongado en el quehacer auspiciado por diversas entidades, instituciones e inicia-

## PRINCIPIOS Y OBJETIVOS DE LA AGENDA 21 LOCAL

### Principios

- Compromiso político.
- Adopción de políticas integrales, consecuentes con la cultura de la sostenibilidad.
- Promoción de líneas y áreas estratégicas de acción.
- Articulación y coordinación de las iniciativas municipales y supramunicipales.
- Participación e implicación de la ciudadanía.

### Objetivos

- Conocimiento de las realidades socioambientales del municipio y de sus potencialidades de futuro.
- Mejora de la planificación y gestión municipal en materia de medio ambiente y desarrollo local (económico, social, cultural, territorial, infraestructural, etc.).
- Adopción de líneas estratégicas de mejora de las realidades municipales a través de procesos participativos, de responsabilización e implicación de toda la población.
- Puesta en práctica de un Plan de Acción Local integrado e integral.
- Evaluación y toma de decisiones vinculadas a la mejora de la calidad de vida.



Fonte: Autor.

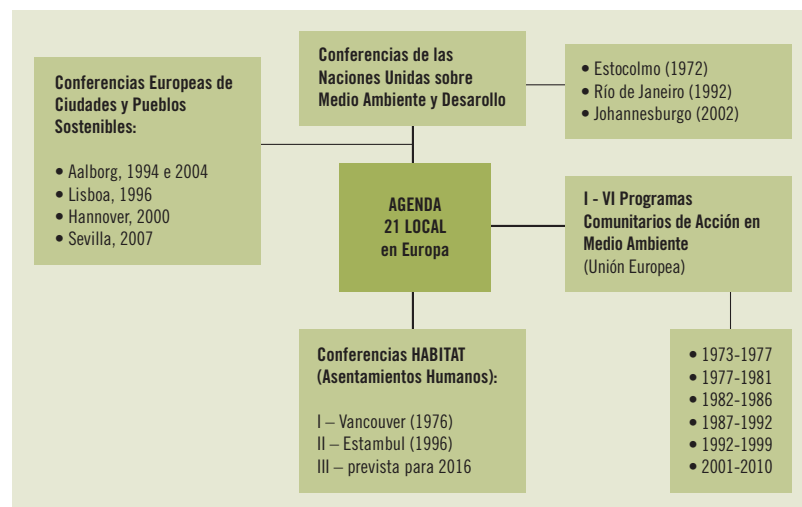
tivas que se han ido dotando de una gran visibilidad internacional, como es el caso de la UNESCO, el Banco Mundial, la OCDE, la Unión Europea, la Organización de Estados Americanos, los Programas de Naciones Unidas para el Desarrollo o los Objetivos del Milenio.

## Por un desarrollo alternativo, sostenible y humano

En este contexto, corporativo e histórico, se inscribe la creciente preocupación de los poderes públicos por el medio ambiente y el desarrollo, fundamentalmente tras la celebración de la primera *Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano* (Estocolmo, 1972). Un evento que marcaría decisivamente el rumbo de las políticas ambientales y, en general, de las políticas de desarrollo que adoptarán los países miembros de la ONU a partir de los primeros años setenta del pasado siglo, contextualizando en sus realidades los principios y propuestas de la *Declaración* y el *Plan de Acción* aprobados en las sesiones plenarias de la *Conferencia*. El *Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente* (PNUMA), creado en 1973, será uno de los principales soportes en el impulso, apoyo y coordinación de las actuaciones emprendidas desde entonces a favor un ambiente más saludable y, consecuentemente, de modelos de desarrollo que hagan más compatible atender las necesidades del presente sin afectar negativamente a las futuras generaciones.

Uno de los avances más significativos en el reconocimiento expreso de las amenazas a la supervivencia de la biosfera y de los límites del crecimiento tendría lugar en Río de Janeiro, en junio de 1992, con motivo de la celebración de la *Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*, también conocida como *Cumbre de la Tierra*. En sus sesiones, poniendo de relieve la crítica situación provocada en el mundo por la acumulación de diferentes problemas socio-ambientales, en su gran mayoría causados por los estilos de desarrollo vigentes, los Jefes de Estado y de Gobierno asistentes —aunque con no-

## LA AGENDA 21 LOCAL EN LA INICIATIVA INTERNACIONAL



Fonte: Autor.

tables abstenciones; entre otras, de Estados Unidos— suscribirían un amplio catálogo de medidas destinadas a afrontarlas, comprometiendo a sus respectivos países con distintas soluciones encaminadas a tal fin. Una toma de decisiones que se resume en cuatro documentos principales: la *Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo*, la *Agenda-Programa 21*, el *Convenio sobre Diversidad Biológica* y el *Convenio Marco sobre Cambio Climático*. De un modo u otro, en los textos que se redactan, como más tarde sucederá en la *Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible* (Johannesburgo, 2002), se explicitaría el deseo —reiteradamente incumplido en sus resultados tangibles— de aunar los esfuerzos que se precisan para abordar la salvación del Planeta, promoviendo un desarrollo humano sostenible, local y globalmente.

## Un futuro común, de lo local a lo global

Dotar a los pueblos y naciones de una visión estratégica del desarrollo, promoviendo el compromiso de los poderes públicos con la cultura de la sostenibilidad, asegurando la transversalidad de las acciones y la participación de los ciudadanos, son algunos de los referentes básicos de las actuaciones a emprender, una vez aceptado el reto de construir un futuro común, en el que se integren y armonicen los objetivos ambientales, sociales, culturales y económicos.

La *Agenda 21 Local*, una expresión en la que se adjetiva y delimita el perfil comunitario de los compromisos que adquieren los organismos internacionales y los Estados con el desarrollo local en la *Agenda-Programa 21*, será uno de los principales instrumentos puestos a disposición de esa meta, derivada del capítulo 28 de la *Agenda 21*, que describe el cometido de las autoridades locales y de los municipios en los objetivos globales de la sustentabilidad, invitando a todos los sectores de la población a una participación activa y comprometida, justamente allí donde la democracia habilita a los ciudadanos para tomar decisiones sobre sus vidas, valorando las repercusiones directas que conlleva.

Al respecto, ha de tenerse en cuenta que la *Agenda 21* representa, en su concepción más sustantiva, un Plan de Acción mediante el que se pretende alcanzar a lo largo del siglo XXI la sostenibilidad integral del Planeta, otorgándole a cada municipio —una de las formas en las que encuentran acomodo territorial y administrativo las comunidades locales— un lugar destacado en el impulso y gestión de su elaboración. Con esta perspectiva se admite que corresponderá a cada municipalidad determinar, en función de sus recursos y circunstancias socio-demográficas, institucionales y ambientales, los ritmos del debate e implantación de la *Agenda 21 Local*, así como los aspectos en los que incidirá prioritariamente, ya sea en el diagnóstico

## José António Caride

de sus realidades o en las actuaciones que emprendan.

Este planteamiento será congruente, en el marco europeo, con los acuerdos adoptados en la *Carta de Aalborg* por los representantes de sus Gobiernos Locales, reunidos en esta ciudad danesa en mayo de 1994 con motivo de la *Primera Conferencia Europea de Ciudades y Pueblos Sostenibles*. Los principios y acciones que subscriben las autoridades municipales para avanzar hacia la sostenibilidad, ratificados y matizados posteriormente en las Conferencias de Lisboa (1996), Hannover (2000), Aalborg+10 (2004) y Sevilla (2007), acentuarán la necesidad de compatibilizar el sentido diferencial de cada *Agenda Local 21* (“puesto que todas las ciudades son diferentes, debemos hallar nuestras propias vías de sostenibilidad”), con una actuación integrada y dialogada, de modo tal que más

### LA AGENDA 21 LOCAL: INICIATIVAS PARA UN DESARROLLO ALTERNATIVO

#### Opciones para un MUNDO más

- Próspero y armónico, congruente con los principios de un desarrollo sostenible.
- Justo, en una sociedad dialogante, democrática y solidaria.
- Habitante, con asentamientos y núcleos de población —ciudades y pueblos— más saludables.
- Diverso, que utiliza de forma eficiente sus recursos naturales y valoriza la pluralidad cultural.
- Compartido, con libertad e igualdad ante los derechos a los recursos comunes globales.
- Limpio, que reduce los productos contaminantes y de los residuos.
- Humano, con capacidad para agrandar la participación y responsabilidad de las personas y de los pueblos.

- Proteger la diversidad biológica y cultural.
- Promover entornos acogedores y de calidad.
- Alcanzar niveles óptimos de calidad ambiental en un contexto vital saludable.
- Preservar los recursos naturales y su potencial renovación.
- Reducir la emisión de residuos y fomentar la cultura de la reutilización y el reciclaje.
- Incrementar los niveles de cohesión social, poniendo énfasis en mecanismos de equidad y participación.
- Orientar la actividad económica hacia un desarrollo sostenible.
- Progresar en la cultura de la sostenibilidad a través de la educación ambiental, la información y la comunicación.
- Activar iniciativas de alcance planetario y la cooperación internacional.

Fonte: Autor.

allá de las situaciones y prioridades que emanen de cada municipio, sea factible asegurar unos compromisos mínimos, comunes a todos ellos, en los términos en que están redactados en el documento de los *Compromisos de Aalborg+10*: un paso adelante significativo y coordinado, que ha de inspirar un futuro que “identifique objetivos y establezca plazos para realizar un seguimiento de los progresos hacia su consecución”. Una secuencia con la que se recordaba, en cierto modo, que la elaboración e implantación de las *Agendas 21 Locales* debe contemplar, al menos, cuatro fases principales: la primera, de identificación y diagnóstico de los problemas económicos, ambientales y sociales, así como de sus causas; la segunda, orientada a la adopción de un Plan de Participación Ciudadana, con los instrumentos de dinamización social que permitan implementarlo; la tercera, capitalizada por el Plan de Acción, con las áreas de trabajo, los procesos y actividades que comporta; la cuarta, vinculada a un Plan de Seguimiento, que ha de estar basado en un sistema municipal de indicadores de sostenibilidad, que ayuden a medir cuantitativa y cualitativamente la eficacia de las actuaciones.

#### El derecho cívico a participar en la vida municipal

Invitar a todos los actores locales a una participación activa, haciendo a cada ciudadano consciente y responsable de sus derechos en la gestión municipal de la sostenibilidad, constituye el primero de los compromisos declarados, abriendo el trabajo a diferentes organizaciones y agentes, a través de distintos mecanismos y procedimientos: foros cívicos, comisiones informativas, grupos de debate, asambleas, encuestas públicas, auditorías, etc. Porque, las *Agendas 21 Locales* son —o han de ser— un proyecto de los municipios y para los municipios, en el que se hagan visibles una serie de características o planteamientos básicos, como son: entender la sostenibilidad local desde una concepción global, contextualizada en cada realidad local; insistir en la voluntariedad y subsidiariedad de la implicación en sus

### UN COMPROMISO MORAL CON EL DESARROLLO SOSTENIBLE

En la *Agenda 21* se expresan —simbólica y materialmente— los acuerdos adoptados por la comunidad internacional para repensarse a sí misma, en aspectos que van desde la lucha contra la deforestación o la conservación de la biodiversidad hasta el combate de la pobreza, la protección y fomento de la salud o la gestión de los residuos. Además de trazar las líneas de acción estratégica que hagan frente al deterioro ambiental, los países adquieren el compromiso moral de avanzar hacia un desarrollo sostenible, socialmente equitativo, ecológicamente viable y políticamente democrático. Con un Preámbulo y 39 Capítulos, los temas que aborda se articulan en cuatro grandes secciones:

- 1) Las dimensiones sociales y económicas de la crisis ambiental: dinámicas del desarrollo, procesos productivos y modalidades de consumo, distribución de la riqueza, la protección de la vida y la cultura de la sostenibilidad.
  - 2) La conservación y gestión de los recursos para el desarrollo: medidas de protección, ordenación o gestión que los ecosistemas y la sociedad disponen para el bienestar de las personas, del conjunto de los seres vivos y de su sustentabilidad.
  - 3) El fortalecimiento de los grupos prioritarios y de los colectivos convocados a ser agentes de desarrollo global y local: sindicatos, organizaciones cívicas, comunidades científica y tecnológica, las ciudades y los municipios.
  - 4) Los medios de ejecución, que incluyen distintos recursos, instrumentos o mecanismos (financieros, científicos, técnicos, jurídicos, etc.) necesarios para la viabilidad y canalización del Programa.
- La toma de iniciativa por parte de la ciudadanía en las *Agendas 21 Locales* no se cuestiona. Muy al contrario, se reivindica y alienta, aunque a menudo sea mucho más el recordatorio de un derecho implícito a la vida en común que un deber procurado por mecanismos efectivos de participación, puestos al alcance de las personas y/o colectivos sociales como actores principales de la sostenibilidad y de los procesos de desarrollo local que la vigoricen sociopolítica, ecológica y culturalmente.

procesos; promover la integración de todas las políticas municipales, con criterios de transversalidad; enfocar su elaboración desde una concepción abierta a las contingencias y a las responsabilidades compartidas; alentar sus tareas vitalizando el intercambio de experiencias; apostar por la participación ciudadana como una condición necesaria para al sostenibilidad cívica, política y ambiental; etc.

En este empeño hace años que están involucrados miles de municipios de todo el mundo, construyendo redes y estructuras que agradan la presencia de lo local en lo global, multiplicando las opciones que aporta cada comunidad a la sostenibilidad en las variadas geografías de lo rural y lo urbano, del paisaje y de las culturas, del pensamiento y de las inter-acciones sociales. Las estadísticas reflejan cada vez con mayor transparencia las magnitudes que va alcanzando la elaboración de las *Agendas 21 Locales* en los distintos países —especialmente en Europa y, por tanto, también en Portugal y España— aunque los logros que cuantifican en cientos o miles los municipios que ya las están implementando no permitan apreciar

hasta qué punto lo hacen con toda la carga de responsabilidad y congruencia que sus textos proclaman. ■

#### Referencias

- ALGUACIL, J. (2008). Espacio público y espacio político. La ciudad como el lugar para las estrategias de participación. *Polis: Revista Académica Universidad Bolivariana*, 20. En: <http://www.revistapolis.cl/polis%20final/20/art10.htm> (consulta, 20 mayo 2009).
- CIUDADES Y GOBIERNOS LOCALES UNIDOS (2007): *La descentralización y la Democracia Local en el mundo: Primer Informe Global*. Madrid: Ciudades y Gobiernos Locales Unidos.
- ISAAC, T. M. Th. y FRANKE, R. W. (2004). *Democracia Local y desarrollo*. Xàtiva: Dialogos L'Ullal Edicions.
- MAYOR ZARAGOZA, F. (2000). *Un mundo nuevo*. París: UNESCO.
- MURGA, M. A. (coord.) (2006). *Desarrollo Local y Agenda 21*. Madrid: Pearson-Prentice Hall.
- RAMOS PINTO, J. (2007). Participación social y educación ambiental: los procesos participativos en las estrategias locales de sostenibilidad: un estudio de caso. En Pujol, R. M. y Cano, L. (coords.). *Nuevas tendencias en investigaciones en Educación Ambiental*. Madrid: CENEAM, pp. 83-109.
- Pueden consultarse algunas Web de perfil internacional, portugués y español, entre otras:
- <http://www.un.org/esa/dsd/agenda21/>
  - <http://www.cidadessustentaveis.info/portal.html> (en actualización)
  - <http://www.agenda21local.info/index.php>
  - <http://www.un.org/esa/agenda21/natinfo/countr/portugal/inst.htm>
  - <http://www.sostenibilidad-es.org/Observatorio+Sostenibilidad/esp/servicios/>