

XESTIÓN ESTRATÉXICA DA SOSTIBILIDADE NO ÁMBITO LOCAL: A AXENDA 21 LOCAL

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

*Departamento de Enxeñería Química

Facultade de Química

Universidade de Santiago de Compostela

**Departamento de Edafoloxía e Química Agrícola

Facultade de Bioloxía

Universidade de Santiago de Compostela

Recibido: 16 outubro 2002

Aceptado: 25 novemro 2002

Resumo: “Pensar e actuar local e globalmente” é unha frase que resume os distintos ámbitos que inflúen na sostibilidade. O presente artigo realiza unha aproximación ós aspectos filosóficos, políticos e institucionais da sostibilidade e de cómo esta se instrumenta estratéxicamente no ámbito local dando lugar a unha iniciativa de Axenda 21 Local.

Palabras clave: Sostibilidade / Desenvolvemento sostible / Desenvolvemento humano / Axenda 21 / Axenda 21 Local / Plan de acción / Participación social / Plan estratéxico.

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

O recente “Cumio mundial de desenvolvemento sostible” en Xohanesburgo veu demostra-la extremada complexidade das relacións internacionais no concernerse ó medio ambiente. Non se pode dicir que este cumio fora un éxito, é máis, para unha gran parte dos axentes participantes e observadores resultou unha decepción. Aqueles que cremos que o reto da protección e da mellora do medio natural ha ser aceptado e impulsado desde o ámbito local, reforzámo-la nosa crenza. Sen lugar a dúbidas, son necesarias as negociacións e os acordos no ámbito global, pero ben pouco pode facer un cidadán a estes niveis, que lle quedan afastados e que teñen un difícil acceso para a participación directa, ademais de manexarse instrumentos e documentación de difícil comprensión para a maioría da cidadanía.

De tódolos documentos existentes, a Axenda 21 é o máis difundido entre a poboación e xunto co concepto de desenvolvemento sostible configuran o “saber popular” do medio ambiente actual. É máis, non hai político, técnico, ecoloxista ou

xornalista que non os mencione con asiduidade, feito que reflicte que todo o relacionado co medio natural “vende”. Dentro da amplitude de instrumentos que existen para a xestión do medio ambiente, a iniciativa que máis importancia está cobrando actualmente é, sen lugar a dúbidas, a da Axenda 21 Local, aplicación e concreción da sostibilidade no ámbito local.

No presente artigo realizarase unha aproximación ós aspectos filosóficos, políticos e institucionais da sostibilidade e de cómo esta se instrumenta estratéxicamente no ámbito local dando lugar a unha iniciativa de Axenda 21 Local.

2. SOBRE A SOSTIBILIDADE

Nunha primeira aproximación ó concepto de sostibilidade atopámonos con definicións sinxelas: “*sostibilidade é a capacidade dun proceso para conservar os recursos e o medio ambiente en bo estado para as xeracións futuras*” (PCP, 2001). Sen embargo, cómpre completar esta definición para abranguer tódalas visións e subdivisións que configuran, en sentido amplo, esta filosofía, entendida como a integración da sostibilidade ambiental, económica e social.

A especie humana, na súa singularidade, configura un sistema de relacións *intra* e *inter* especie que exercen presións sobre a súa contorna. A supeditación dos aspectos sociais e ambientais ó desenvolvemento económico foi a constante da historia da humanidade. Ata principios do século pasado non se tiveran en conta os aspectos sociais como interlocutores dos aspectos económicos. Sobra dicir que a dialéctica economía-medio natural a penas supera a maioría de idade, arrastrando unha inercia de séculos de presión sobre o medio.

O informe *El estado del desarrollo humano* sinala que o concepto de desenvolvemento humano é moito máis amplo có enunciado polas teorías convencionais do desenvolvemento económico, e indica catro compoñentes esenciais do paradigma de desenvolvemento humano:

- *Productividade*, é preciso posibilitar que as persoas aumenten a súa produtividade e participen plenamente no proceso de xeración de ingresos e no emprego remunerado. Por conseguinte, o crecemento económico é un entre varios modelos de desenvolvemento humano, ou un subconxunto deles.
- *Equidade*, cómpre que as persoas teñan acceso á igualdade de oportunidades. É preciso eliminar as barreiras que obstaculizan as oportunidades económicas e políticas, de modo que as persoas poidan gozar desas oportunidades e beneficiarse con elas.
- *Potenciación*, o desenvolvemento debe ser efectuado polas persoas e non só para elas. Cómpre que as persoas participen plenamente nas decisións e nos procesos que conforman as súas vidas.

- *Sostibilidade*, é mester asegura-lo acceso ás oportunidades non só para as xeracións actuais senón tamén para as futuras. Deben repoñerse tódalas formas de capital: físico, humano e ambiental (MIMAM, 1996).

É así como a sostibilidade se configura como o marco necesario para o desenvolvemento humano, entendendo este marco como o conxunto de filosofías, accións, métodos e técnicas existentes neste ámbito. Por outro lado, a sostibilidade é un paso adiante no enfoque do medio natural e a súa problemática, incorporando á visión tradicional do medio natural as variables do medio humano e facendo especial fincapé na súa organización institucional, económica e social.

O concepto de desenvolvemento sostible é a concreción da sostibilidade, un camiño máis ca unha meta. É máis, varios son os camiños ó existir varios modelos de xestión da sostibilidade, consecuencia da riqueza cultural e da diversidade do noso planeta.

Existen tres ámbitos da sostibilidade: un é o global, outro o local e, por último, o persoal. O ámbito global é o dos grandes instrumentos e decisións, o das grandes esperanzas e decepcións. O ámbito local é o próximo ó cidadán, o do día a día. O ámbito persoal é o do compromiso individual, imprescindible para o éxito de calquera actuación en sostibilidade.

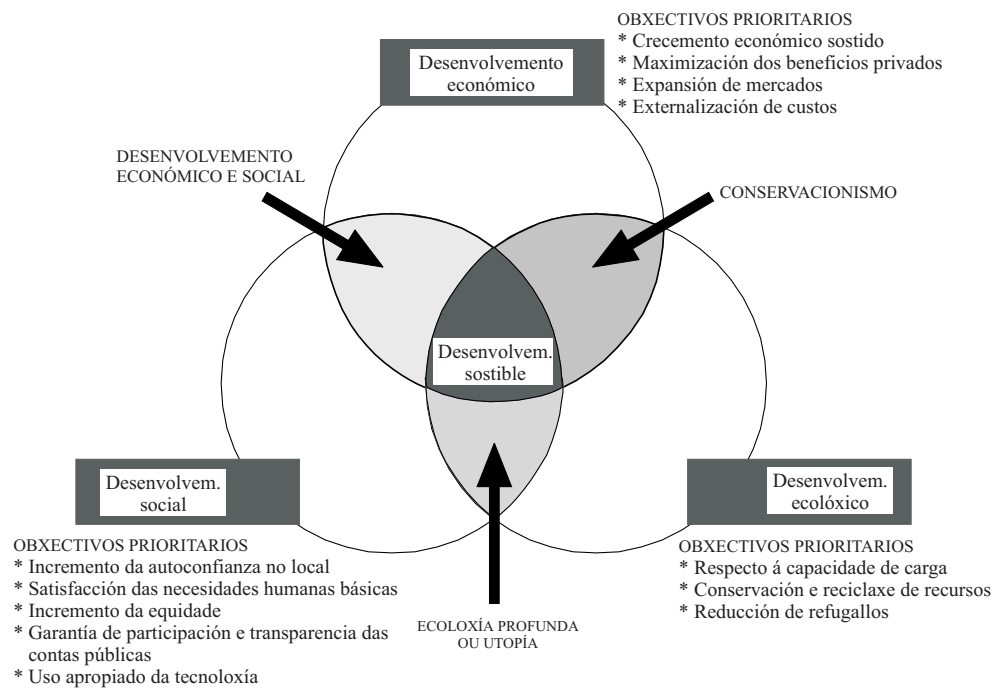
3. SOSTIBILIDADE E DESENVOLVEMENTO SOSTIBLE NO ÁMBITO LOCAL

A incorporación da sostibilidade ós distintos ámbitos da nosa sociedade implica un proceso de adaptación e constitúe un reto, sobre todo no ámbito local. Existen relacións complexas que articulan o funcionamento e a xestión do desenvolvemento sostible a este nivel, como se pode observar na figura 1.

No ámbito local existen sempre tres procesos de desenvolvemento diferenciados na etapa de evolución (desenvolvemento económico, desenvolvemento social e desenvolvemento ecolóxico). Cada un destes procesos ten os seus distintos obxectivos. Os obxectivos prioritarios de desenvolvemento do actual sistema económico son favorece-la expansión dos mercados, a externalización dos custos e o beneficio privado sostido. Os obxectivos prioritarios actuais do desenvolvemento social son a cobertura das necesidades básicas humanas, aumenta-la equidade social e económica e crear unha autoconfianza no social. Os obxectivos prioritarios do desenvolvemento ecolóxico están asentados na orde natural. Os seres humanos poden manter o desenvolvemento ecolóxico limitando o consumo dos recursos naturais a unha taxa que lle permita á natureza rexenerar recursos e reducindo a produción de refugallo ata uns niveis que poidan ser asimilados polos procesos naturais. Os obxectivos prioritarios destes tres procesos de desenvolvemento a miúdo son incompatibles entre si. Por exemplo, a externalización de custos a fin de manter as taxas de beneficio privado poden ser contradictorias co obxectivo prioritario eco-

lórico de valorar e de conserva-los recursos naturais. A expansión global dos mercados e a integración das economías nacionais mediante programas de axuste estrutural e acordos de libre comercio poden socava-los obxectivos prioritarios sociais no referente á autoconfianza e á cobertura de necesidades básicas. O desenvolvemento sostible é un proceso de busca de equilibrio entre estes tipos de desenvolvemento (económico, social e ecolóxico). A posta en marcha dunha estratexia de desenvolvemento sostible implica a negociación das partes interesadas, que participan nestes tres procesos. Unha vez establecido un plan de acción (mecanismo que se explicará no presente artigo) que equilibre os tres procesos, as ditas partes interesadas deben asumi-los seus compromisos e lidera-la implantación deste plan (ICLEI, 1996).

Figura 1.- O reto do desenvolvemento sostible



FONTE: Adaptación de ICLEI (1996).

O reto do desenvolvemento sostible pode ser asumido por tódolos axentes: a súa filosofía é clara, o camiño para definilo foi longo e conta actualmente cunha serie de documentos políticos que sustentan as bases deste concepto, ós que se lle realizará unha aproximación a continuación.

4. PRINCIPAIS DOCUMENTOS POLÍTICOS. EVOLUCIÓN HISTÓRICA

A contaminación non coñece fronteiras polo que non tería sentido que nun país se tomarán medidas para previla contaminación e non nos seus estados veciños; por outro lado, a problemática ambiental ten un carácter planetario (efecto invernadoiro, esgotamento da capa de ozono, entre outros) o que obriga ós estados a reunirse de forma conxunta para facerlles fronte de cara a alcanzar acordos globais que serán os eficaces realmente para solucionar-los problemas.

Moitos son os foros e os organismos internacionais dedicados en exclusiva ou en parte á busca de solucións para os problemas ambientais que preocupan á sociedade en global, pero tamén existen iniciativas para actuar no ámbito local, e a suma de ámbolos dous niveis permite aplica-lo principio de “pensar e actuar local e globalmente”.

No presente epígrafe realizase un repaso cronolóxico das principais iniciativas que sustentan o concepto de desenvolvemento sostible, facendo especial fincapé nas máis relevantes.

No ano 1972 tivo lugar en Estocolmo a “Conferencia sobre medio humano” das Nacións Unidas. O resultado desta conferencia foi a *Declaración de Estocolmo das Nacións Unidas sobre o medio humano* (Nacións Unidas, 1973), aprobada en Estocolmo o día 16 de xuño dese ano. A declaración contén vinteseis principios que sentan as bases da definición do desenvolvemento sostible. Neste documento xa se mencionan conceptos como liberdade, igualdade, calidade de vida, o papel das xeracións futuras, a necesidade da planificación e da ordenación racional dos recursos, o papel dos axentes, da participación social e do compromiso individual.

No ano 1982, a *Carta mundial da natureza* (PNUMA, 2002a) foi aprobada pola sesión plenaria da Asemblea Xeral das Nacións Unidas do día 28 de outubro, e os seus aspectos máis relevantes poden resumirse na necesidade de respecta-la natureza, non perturba-los seus procesos naturais, non ameaza-la biodiversidade, non supera-la capacidade de carga dos recursos naturais e protexe-la natureza da destrución que causan as guerras ou outros actos de hostilidade.

No ano 1987, Gro Harlem Brundtland, ex-primeira ministra de Noruega, coordina para as Nacións Unidas o informe *O noso futuro común* (CMMAD, 1988), primeira formulación nun documento oficial do concepto de “desenvolvemento sostible”. A partir deste momento, a idea da sostibilidade vaise universalizando como referente en tódalas políticas ambientais e de crecemento económico. Ese desenvolvemento defínese como “*o desenvolvemento que satisfai as necesidades da xeración presente sen compromete-la capacidade das xeracións futuras para satisfacer-las súas propias necesidades*” (CMMAD, 1988).

Vinte anos despois da de Estocolmo, en 1992 tivo lugar en Río de Janeiro o “Cumio da Terra”, co obxectivo de darlle un novo impulso ó medio natural despois

do estancamento causado principalmente pola crise do petróleo. As novas ideas xurdidas nesta conferencia, así como os principios que emanan dela, permítenos dicir que houbo un antes e un despois de Río. Dos documentos elaborados en Río hai dous que fundamentan o marco filosófico da Axenda 21 Local: a *Declaración de Río sobre o medio ambiente e o desenvolvemento*, conformada por vinteseite principios que constitúen a base ideolóxica do medio ambiente global; e a *Axenda 21*, tamén coñecida como *Programa 21* (MIMAM, 1998), denominación actualmente en desuso.

No ano 1993 publícase o quinto programa de acción ambiental da Unión Europea *Cara a un desenvolvemento sostible* (Resolución 93/C 138/01), que constituíu un novo enfoque respecto da política ambiental orientado cara á prevención, dándolles entrada ós poderes públicos, ás empresas, ós axentes sociais, ós grupos implicados na conservación do medio natural e, sobre todo, ó público en xeral, co obxectivo de que o desenvolvemento económico sexa compatible coa protección do ambiente. O quinto programa constitúe en si mesmo un punto de inflexión para a comunidade. Así como o desafío dos anos oitenta foi a realización do mercado interior, a reconciliación entre o medio natural e o desenvolvemento é un dos principais retos da humanidade. *Cara a un desenvolvemento sostible* non foi un programa concibido só para a comisión, nin se dirixiu exclusivamente ós ecoloxistas, senón que intentou proporcionar un marco para un novo enfoque do medio natural e o desenvolvemento económico e social.

No ano 1994 a Axenda 21, na súa concepción local, tivo un importante impulso a través de Europa. En Aalborg (Dinamarca), trescentas cidades pertencentes a vinteito estados asinaron a *Carta das cidades e vilas europeas cara á sostibilidade*. Esta conferencia supuxo un punto de partida para a “Campaña de cidades e vilas sostibles”, patrocinada polo Consello Internacional para as Iniciativas Ambientais Locais (ICLEI), pola Rede Europea de Municipios Saudables (OMS), pola Asociación Europea de Cidades Metropolitanas (Eurocities), pola Organización de Vilas Unidas e polo Consello Europeo de Municipios e Rexións.

A *Carta das cidades e vilas europeas cara á sostibilidade*, coñecida comunemente como *Carta de Aalborg*, establece catorce requisitos previos para as cidades e vilas europeas (FEMP, 2002):

1. *Responsabilidade das cidades e dos pobos europeos no establecemento da sostibilidade.*
2. *Noción e principios da sostibilidade.*
3. *Estratexias locais cara á sostibilidade.*
4. *Sostibilidade como proceso local e creativo de visualización dos balancés/disbalances sociais.*
5. *Resolución de problemas por negociación.*

6. *Economía urbana cara á sostibilidade.*
7. *Equidade social para a sostibilidade urbana.*
8. *Deseños sostibles para a ordenación do territorio.*
9. *Deseño da mobilidade sostible.*
10. *Responsabilidade no cambio climático.*
11. *Previ-lo envelenamento dos ecosistemas.*
12. *Autogoberno local como unha condición previa.*
13. *Os cidadáns como actores principais na implicación da comunidade.*
14. *Instrumentos e ferramentas para unha xestión urbana cara á sostibilidade.*

Conclúe que as cidades e os municipios constitúen un ámbito privilexiado para levar a cabo accións a favor dun desenvolvemento sostible e respectuoso co medio natural. No *Informe final sobre cidades sostibles* da Comisión Europea considérase que a protección do medio é un tema transversal que lles compete, en primeiro lugar, ás administracións locais e rexionais. A sinatura da *Carta de Aalborg* por parte das autoridades locais constitúe habitualmente o primeiro paso dunha iniciativa de Axenda 21 Local.

Durante o ano 1995 publicouse o *Informe Dobris sobre o estado do medio ambiente en Europa* (AEMA, 1998). Este documento recolle información global e comparativa do estado e do uso dos recursos en Europa. Un dos seus capítulos, en concreto o número dez, está dedicado ó medio ambiente urbano. Destaca a importancia do ecosistema urbano, da calidade do medio ambiente urbano, dos fluxos e patróns urbanos e o título do último epígrafe deste capítulo é “Cara á a cidade europea sostible”, o que indica claramente a tendencia existente en Europa.

No ano 1996 tivo lugar en Lisboa a “Segunda conferencia das cidades e vilas cara á sostibilidade”. Nela congregáronse representantes de máis de mil autoridades locais e rexionais, ademais de presentarse proxectos iniciados en trinta e cinco países europeos. Nesta conferencia redáctase a *Carta de Lisboa*, documento que supón una continuidade con respecto á *Carta de Aalborg*, denominada *Da carta á acción* e baseada en experiencias locais.

O resultado foi un plan de acción baseado nas experiencias locais, informadas e discutidas nos vinteseis obradoiros da conferencia e que se expresa nos seguintes termos (FEMP, 2002):

As cidades, vilas e concellos de Europa,

1. *Creemos que a adopción da carta de Aalborg é un dos mellores puntos de inicio posibles para un proceso de Axenda Local 21.*
2. *Creemos que as autoridades municipais deben se-las que principalmente faciliten o proceso de implantación da Axenda Local 21.*

3. *Cremos que tódalas autoridades municipais en pleno, tanto sexan de cidade, pobo ou concello, han implicarse conxuntamente no desenvolvemento da Axenda Local 21.*
4. *Realizaremos as consultas e as colaboracións necesarias cos diversos sectores da nosa comunidade para crear relacións sinérxicas mediante unha activa cooperación.*
5. *Buscaremos conseguir a nosa propia sede coa finalidade de implanta-lo principio de negociación cara ó exterior.*
6. *Levaremos a cabo unha planificación sistemática da actuación para pasar da análise á acción.*
7. *Integraremos o desenvolvemento ambiental co social e co económico para mellora-la saúde e a calidade de vida dos nosos cidadáns.*
8. *Utilizaremos ferramentas adecuadas para a xestión da viabilidade.*
9. *Estableceremos programas para aumenta-lo coñecemento entre os nosos cidadáns e os grupos de interese, así como entre os políticos locais e os cargos gubernalmentais dos temas sobre o desenvolvemento sostible.*
10. *Gañaremos fortaleza a través de alianzas entre as diversas autoridades, mediante asociacións, redes e campañas.*
11. *Construiremos alianzas norte-sur e leste-oeste para conseguir un desenvolvemento sostible.*
12. *Avanzaremos de forma coordinada na campaña europea de cidades e vilas sostibles.*

Durante ese ano ten lugar en Estambul a “Conferencia das Nacións Unidas sobre asentamentos humanos. HABITAT II”. Esta conferencia viña precedida por “HABITAT I”, que tivera lugar en Vancouver en 1976, que proclamou o dereito á vivenda, e pola *Carta de Atenas* de 1933. Supuxo un avance na integración e na concentración de políticas nas cidades e na potenciación da participación dos gobernos locais e das organizacións. Acordouse potencia-la participación dos gobernos locais nas decisións internacionais (Ministerio de Fomento, 1996).

Cinco anos despois de Río, no ano 1997, a Asemblea Xeral das Nacións Unidas reúne-se, en Nova York, nunha sesión especial sobre o medio natural e o desenvolvemento. Esta reunión denominada *Río + 5* supuxo unha revisión dos logros, máis ben escasos, obtidos desde Río 92 e o establecemento das pautas para unha mellor aplicación da Axenda 21 (PNUMA, 2002a).

No ano 1998, revisouse o quinto programa, establecendo unhas prioridades básicas: integración dos aspectos do medio ambiente noutras políticas; ampliación da gama de instrumentos; garanti-la aplicación e o cumprimento da lexislación; propicia-la sensibilización a través da información, da educación e da formación e incrementa-lo nivel de cooperación internacional. Outros aspectos, segundo esta revisión, ós que se lles debería prestar especial atención eran a mellora dos fundamen-

tos da política de medio ambiente, as pautas sostibles de produción e consumo, a responsabilidade compartida e a colaboración, ademais do fomento das iniciativas locais e rexionais (Decisión da Comisión 98/2179/CE).

No ano 1999 tivo lugar en Sevilla a “Conferencia euro-mediterránea de cidades sostibles”. Foi unha reunión de representantes, autoridades e asociacións de cidades da conca mediterránea co obxectivo de implicalas no desenvolvemento sostible e avalia-lo grao de aplicación da *Carta de Aalborg* e do *Plan de acción de Lisboa*. Redactouse a *Declaración de Sevilla*, onde os municipios e as cidades se reafirman na súa intención de aplica-la sostibilidade no ámbito local (FEMP, 2002).

Durante o ano 2000 tivo lugar en Hannover (Alemaña) a “Terceira conferencia das cidades e vilas cara á sostibilidade”. Realizouse un balance sobre a Campaña de cidades europeas sostible nos últimos anos, que representa a máis de cento trinta millóns de cidadáns europeos. Nesta conferencia redactouse a *Declaración de Hannover dos líderes municipais no limiar do século XXI*, na que se reafirma o importante papel dos municipios e das cidades para camiñar cara ó desenvolvemento sostible. Neste documento establecéronse os principios e os valores para accións locais cara á sostibilidade, destacouse o liderado da cidade, fixose un chamamento á comunidade internacional e reflexionouse sobre as oportunidades, os atrancos e os retos desta iniciativa (FEMP, 2002).

Tamén neste ano, os ministros do medio ambiente e os xefes de delegación reuníronse en Malmö (Suecia), do 29 ó 31 de maio, no marco do “Primeiro foro mundial de ministros do Medio Ambiente”, en cumprimento da Resolución 53/242 establecida pola Asemblea Xeral das Nacións Unidas o 28 de xullo de 1999, co propósito de promove-las reunións ministeriais para revisar novos e importantes tópicos ambientais e para dilucida-lo panorama futuro. A conclusión desta declaración foi a seguinte: “*De cara a este novo século, temos á nosa disposición recursos materiais e humanos para alcanza-lo desenvolvemento sostible, xa non como un concepto abstracto, senón como unha realidade concreta. Avances sen precedentes na produción e nas tecnoloxías informativas, o xurdimento dunha xeración nova cun claro sentido de optimismo, solidariedade e valores, mulleres cada vez máis conscientes e cun papel forte e activo dentro da sociedade, todo isto apunta cara ó nacemento dunha nova conciencia. Para o 2015 poderemos dobra-la diminución da pobreza sen prexudica-lo medio ambiente, podemos implementa-la seguridade ambiental a partir da alerta temperá, podemos lograr unha mellor integración do tema ambiental nas políticas económicas, alcanzar unha mellor coordinación dos instrumentos legais, nas nosas mans está lograr un mundo sen barrios baixos. Comprometémonos a facer realidade este soño común*” (Decisión da Comisión 98/2179/CE).

No ano 2001 publicouse na Unión Europea o documento *Medio Ambiente 2010: o noso futuro, a nosa elección. Sexto programa de acción en materia de medio*

ambiente (Comisión Europea, 2001). O *Sexto programa de medio ambiente* céntrase nunha serie de temas nos que cómpre tomar medidas adicionais e nos que novas iniciativas europeas poden facer cambia-las cousas. Establece obxectivos para os próximos dez anos e máis alá. O noso benestar a longo prazo, en Europa e en todo o mundo, depende de que se consiga un “desenvolvemento sostible”, isto é, de que atopemos vías para aumenta-la nosa calidade de vida que non lle prexudiquen ó medio natural, ás xeracións futuras nin ás persoas que viven tanto nos países ricos coma no mundo en desenvolvemento. Segundo este programa é preciso, sobre todo, traballar a prol deste obxectivo con medidas voluntarias e con lexislación. Se se lles presta máis atención ás medidas ambientais aumentará o rendemento e a produtividade. A expansión do mercado de produtos ecolóxicos vai impulsa-la innovación e multiplica-las oportunidades de emprego. As empresas europeas van prosperar nese mercado en pleno crecemento. O *Sexto programa de medio ambiente* apoia e estimula este proceso. Catro son os campos que requiren un especial empeño e un novo impulso. A Comisión propón unha actuación enérxica para resolve-lo problema do cambio climático, para protexe-la natureza e a vida silvestre, para afronta-las cuestións do medio ambiente e da saúde e para preserva-los recursos naturais e xestiona-los refugallos. Este programa, ademais, non se ocupa unicamente da protección do medio ambiente agora e para o futuro senón que, ademais, busca conseguir unha maior calidade de vida para todos nós. Por último, este documento propón cinco estratexias que van se-la clave do éxito: aplica-la lexislación, situa-lo medio ambiente no centro do proceso de formulación de políticas, traballar co mercado, axudarlles ós cidadáns a tomar decisións respectuosas co medio natural e unha explotación máis adecuada do solo (Comisión Europea, 2001).

Este ano tivo lugar, en Xohanesburgo, o “Cumio mundial sobre desenvolvemento sostible”. A declaración política que emanou deste cumio, denominado *Declaración de Xohanesburgo sobre desenvolvemento sostible*, contén trinta e sete puntos dos que destacámo-lo número cinco: “...*asumimos unha responsabilidade colectiva a fin de avanzar e fortalece-lo interdependente e mutuo reforzo dos piares do desenvolvemento sostible –desenvolvemento económico, desenvolvemento social e protección ambiental– nos ámbitos global, rexional, nacional e local*” (PNUMA, 2002b).

De tódolos documentos anteriormente mencionados o que máis vixencia conserva na actualidade é a Axenda 21, referente fundamental en calquera proceso de sostibilidade.

5. A AXENDA 21

Existe unha certa confusión á hora de diferencia-lo que é a Axenda 21 do que é unha Axenda 21 Local, usando ámbolos dous termos de forma equivalente aínda

que teñen significados e implicacións moi diferentes. Pero antes de entrar a analizarlo que é unha Axenda 21 Local, débese centrar previamente o concepto de Axenda 21.

Segundo o recollido na presentación do documento da Axenda 21 (MIMAM, 1998): *“Constitúe un manual de referencia para a determinación de políticas empresariais e gobernamentais, así como para a adopción de decisións persoais coas que entraremos no próximo século. Este documento foi subscrito no Cumio da Terra, a máis vasta reunión de dirixentes mundiais que tivo lugar en xuño de 1992 en Río de Xaneiro (Brasil). Asistiron a esta reunión, organizada durante a Conferencia das Nacións Unidas sobre o medio ambiente e o desenvolvemento, os xefes ou os máis altos representantes dos gobernos de 179 países, xunto con centos de funcionarios dos organismos das Nacións Unidas, de representantes de gobernos municipais, círculos científicos e empresariais, así como de organizacións non gobernamentais e outros grupos. Paralelamente, no contexto do Foro Mundial 92, tiveron lugar diversas reunións, charlas, seminarios e exposicións públicas sobre cuestións relativas ó medio ambiente e ó desenvolvemento, ás que acudiron 18.000 participantes de 166 países e uns 450.000 visitantes. Preto de 8.000 xornalistas informáronse acerca das reunións en Río de Xaneiro e os resultados déronse a coñecer en todo o mundo por medio da prensa, da radio e da televisión”*.

É un *“linotipo de normas tendentes ó logro dun desenvolvemento sostible desde o punto de vista social, económico e ecolóxico”*.

“Explica que a poboación, o consumo e a tecnoloxía son as principais forzas determinantes do cambio ecolóxico. Deixa claramente sentada a necesidade de reducir en certos lugares do mundo as modalidades de consumo ineficaces e cun elevado desperdicio, fomentando simultaneamente noutras zonas un desenvolvemento máis intenso e sostible. Propóñense políticas e programas para a consecución dun equilibrio duradeiro entre o consumo, a poboación e a capacidade de sustento da terra. Descríbense algunhas das técnicas e das tecnoloxías que han de fomentarse para a satisfacción das necesidades humanas, combinadas cunha coidadosa xestión dos recursos naturais”.

“Propón opcións para loitar contra a degradación da terra, o ar e a auga, así como para a conservación dos bosques e da diversidade de especies. Trata da pobreza e do consumo excesivo, da saúde e da educación, das cidades e dos granxeiros. A todos nos incumbe unha función: ós gobernos, ás empresas, ós sindicatos, ós científicos, ós docentes, ós pobos indíxenas, ás mulleres, á mocidade e ós nenos. Na Axenda 21 non se esquivan o sector dos negocios; dise que o desenvolvemento sostible é a canle para loitar contra a pobreza e a destrución do medio ambiente”.

Propugna *“a necesidade da erradicación da pobreza, concedéndolles ás persoas desfavorecidas o acceso ós recursos que lles permitirían vivir de maneira sostible. Mediante a aprobación da Axenda 21, os países industrializados recoñece-*

ron que no saneamento da contorna incúmbelles unha maior responsabilidade ca ás nacións pobres onde se xera relativamente menos contaminación. As nacións máis poderosas prometeron, así mesmo, aumenta-los fondos asignados á asistencia para o desenvolvemento doutras nacións, conforme a modalidades menos prexudiciais para o medio natural. Ademais do financiamento, é necesario axudar a esas nacións a dotarse da pericia, entendida como a capacidade para planificar e executar decisións que favorezan o desenvolvemento sostible. Iso requirirá a transferencia de información e coñecementos”.

“Exhorta ós gobernos a que adopten estratexias nacionais para o desenvolvemento sostible. Estas deberán elaborarse coa ampla participación de tódolos sectores, incluídas as organizacións non gobernamentais e o público en xeral. A Axenda 21 coloca os gobernos nacionais na vangarda do proceso de cambio, pero destaca a necesidade de que estes actúen en ampla asociación coas organizacións internacionais, a empresa, as autoridades locais, rexionais, provinciais e estatais, así como con asociacións civís e organizacións non gobernamentais”.

Sinala que *“tan só mediante un esforzo mundial mancomunado se logrará un futuro máis próspero e seguro para tódalas nacións”.*

É dicir, a Axenda 21 marca as regras do xogo no nivel global, abrangendo os seus contidos case a totalidade dos aspectos económicos, sociais e ambientais que cómpre ter en conta de cara ó desenvolvemento sostible. Como documento está estruturado en corenta capítulos que tratan un amplo abano de temas.

6. DA AXENDA 21 Á AXENDA 21 LOCAL

A Axenda 21 é un documento amplo e diverso, de aí que algúns dos seus preceptos non sexan aplicables ó ámbito local debido ó seu carácter internacional, outros, en cambio, si son aplicables no noso ámbito máis próximo.

Daquela, ¿que é unha Axenda 21 Local? Pódese definir como a aplicación da sostibilidade no ámbito local seguindo os preceptos da Axenda 21. A filosofía dunha Axenda 21 Local emana da Axenda 21, en concreto fundaméntase en tres capítulos específicos:

- O capítulo 7, referente ó fomento do desenvolvemento sostible dos recursos humanos.
- O capítulo 23, que se centra no fortalecemento do papel dos grupos sociais, é dicir, o fomento da participación social.
- O capítulo 28, que destaca o papel das autoridades locais para o desenvolvemento da Axenda 21.

6.1. TIPOLOXÍA DA AXENDA 21 LOCAL

Actualmente é posible clasifica-las distintas iniciativas de Axenda 21 Local, ó existir un amplo conxunto de axendas en funcionamento non só no noso país senón por todo o mundo. Font e Subirats (2000) establecen a seguinte tipoloxía (táboa 1).

Tomando como criterios centrais a intensidade da participación, por un lado, e o nivel de transversalidade entre políticas, as respostas á Axenda 21 Local, para os efectos analíticos, poden clasificarse en catro.

Táboa 1.- Tipos de resposta á Axenda 21 Local

Integración sectorial (Transversalidade)	Integración da Comunidade (Participación)		
		(+)	(-)
	(+)	SOSTIBLE	TECNOCRÁTICO – HORIZONTAL
(-)	PLURALISTA – SECTORIAL	SIMBÓLICA	

FONTE: Font e Subirats (2000).

O primeiro tipo de Axenda 21 Local sería aquel que ten un carácter simbólico, é dicir, aquel que consiste en pouco máis ca un documento programático desprovisto dun compromiso real coa noción de sostibilidade e carente dos recursos políticos, técnicos, económicos e sociais necesarios para iniciar un proceso de transformación do modelo de desenvolvemento local. O segundo tipo de Axenda 21 Local, denominado pluralista-sectorial, sería aquel que, aínda mantendo o enfoque sectorial, reforzou a dimensión participativa. Este tipo de Axenda 21 Local representa un cambio respecto da situación anterior só se o reforzo da participación é produto da posta en marcha da Axenda 21 Local. En xeral, esta adoita se-la resposta máis frecuente xa que permite introducir dunha forma realista cambios operativos en parcelas sectoriais concretas. O terceiro tipo de Axenda 21 Local é aquel que denominamos tecnocrático-horizontal. Trátase dun modelo avanzado en canto á idea de transversalidade, no que o protagonismo recae sobre técnicos e expertos, pero no que os actores sociais e os cidadáns quedan excluídos do proceso. A pesar de que é un modelo pouco frecuente, pode darse nalgunhas fases da Axenda 21 Local, por exemplo, nos procesos de diagnóstico ou auditoría ambiental. Finalmente, a Axenda 21 Local sostible é aquela máis innovadora xa que, reforzando a transversalidade e a participación, senta as bases para inicia-lo tránsito cara á sostibilidade (Font e Subirats, 2000).

Estamos de acordo coa tipoloxía descrita por Font e Subirats (2000) agás no referente á notación “Axenda 21 Local sostible”, por ser esta demasiado difusa. Adoptaremos, xa que logo, para o presente artigo a denominación “Axenda 21 Local estratéxica” de Font e Gomá (2001). O adxectivo “estratéxica” confírelle un cariz de actuación directa, ademais dunha comprensibilidade maior para os axentes

implicados nesta iniciativa. Font e Gomá (2001) establecen a seguinte tipoloxía (táboa 2).

Táboa 2.- As diferentes estratexias na Axenda 21 Local (A21L)

Nivel de transversalidade (Integración temática)	Nivel de participación (Integración da Comunidade)	
	(+)	(-)
(+)	A21L ESTRATÉXICA	A21L TECNOCRÁTICA
(-)	A21L PLURALISTA	A21L SIMBÓLICA

FONTE: Adaptación de Font e Gomá (2001).

En resumo, unha verdadeira Axenda 21 Local debe ser un instrumento estratéxico de planificación e participación no nivel local que considere as variables económicas, sociais e ambientais coma un todo. En canto ó seu ámbito de aplicación, este debe corresponder a un termo municipal, a unha mancomunidade ou a unha comarca.

Aqueles que asumiran o reto de implantar unha Axenda 21 Local saben que non existe un único modelo para a xestión desta iniciativa. Varios son os factores que inflúen á hora de decidi-la metodoloxía que hai que utilizar e o alcance do proxecto. Entre estes pódense citar a vontade dos políticos e da cidadanía, o orzamento asignado, o nivel de participación social e o tempo dispoñible.

O que de seguido se presenta é unha reflexión sobre os requisitos mínimos que debe reunir unha Axenda 21 Local estratéxica. A fin de facilita-la comprensión deste modelo tomarase o municipio como ámbito territorial de aplicación.

6.2. UN MODELO DE AXENDA 21 LOCAL ESTRATÉXICA

Unha Axenda 21 Local estratéxica consta de tres fases ben diferenciadas: o impulso inicial, a fase de xestión e, por último, a fase de aplicación. Ademais, existen dous aspectos horizontais que resultan indispensables: o plan de participación social e a campaña de comunicación.

6.2.1. O impulso inicial

En primeiro lugar é conveniente que o equipo de goberno local lle propoña ó pleno a necesidade de levar a cabo esta iniciativa, a fin de que a corporación local asuma o compromiso da sostibilidade por consenso. Unha vez que se tomou o acordo é conveniente asina-la *Carta de Aalborg*, que ha ser enviada á Secretaría da “Campaña de cidades europeas sostibles”, en Bruxelas. Aproveitando a difusión

que se debe de facer deste xesto, pódese iniciar a “campaña de comunicación”, instrumento fundamental para a comprensión, por parte da cidadanía, do significado da Axenda 21 Local.

Outro dos pasos necesarios durante o impulso inicial é a creación dun “órgano xestor da iniciativa”, que será o responsable do día a día da Axenda e que inclúe funcións como a participación activa nas fases de xestión e aplicación, a xestión da “campaña de comunicación”, o apoio loxístico para a canalización da participación social, a dinamización das reunións e dos grupos de traballo, ademais de garantir a continuidade da Axenda máis alá dos cambios políticos, o que lle confire un carácter supraelectoral. Este órgano ten un carácter eminentemente técnico polo que deberá contar cunha dotación adecuada tanto de infraestructuras e equipamento como de persoal cualificado.

Por último, é imprescindible crear un órgano representativo da participación social, implicando xa á cidadanía nesta fase inicial do proceso. Este órgano denomínase de diversas formas, por exemplo Foro Ambiental ou Consello de Medio Ambiente, pero o importante non é o seu nome senón a súa función, que ha de enmarcarse dentro dun modelo participativo de decisión, que é aquel no que se dispón de regulamentos e/ou órganos de participación que posibilitan ós cidadáns o seguimento e o control da xestión local, así como tamén a implicación e a colaboración na definición das políticas municipais (FEMP, 2002).

6.2.2. A fase de xestión

O primeiro paso da xestión adoita ser a convocatoria dun concurso público para realizar unha auditoría ambiental do municipio, que ademais debe incluír necesariamente unha proposta de planificación. Se se convocou un concurso, unha vez adjudicado este iníciase a auditoría, que comprende unha primeira fase na que se realizará un inventario, que se define como a compilación da información sobre os aspectos económicos, sociais e ambientais do municipio. Esa información deberá tomarse tanto desde un punto de vista obxectivo, é dicir, simples datos, como desde un punto de vista subxectivo, interpretación por parte da cidadanía da situación económica, social e ambiental da súa contorna diaria.

A información compilada debe cubrir suficientemente os aspectos arriba mencionados. Tamén se debe ter en conta a dispoñibilidade da información e a súa calidade. Se se dá o caso de que a información non existe ou carece dun nivel aceptable de calidade, débese realizar un estudo de campo. Por último, toda esta información debe ser complementada con plans ou proxectos presentes e futuros que lle afecten ó municipio, coa normativa existente ou coa que se estea elaborando, coa existencia de información puntual e/ou especializada sobre algúns aspectos relevantes, como por exemplo a contida en teses de doutoramento, e é recomendable ter en conta a idiosincrasia do lugar.

Unha vez finalizado o inventario procederá á realización dun prediagnóstico que explique de forma clara a situación de sostibilidade na que se atopa o municipio. Este prediagnóstico deberá incorporar unha análise subxectiva, como parte do proceso de participación social, que realizará o órgano de participación social.

Este proceso desemboca na presentación do diagnóstico, posta en común que explica o estado da sostibilidade no municipio. Ademais, realízase aquí unha descrición, o máis aproximada posible á realidade, que nos dará un punto de partida, imprescindible referencia para o proceso de avaliación futura.

En canto á forma, un diagnóstico adoita incluír, por exemplo, matrices DAFO, escenarios presentes e futuros, diagramas de fluxo, esquemas, táboas e gráficos de todo tipo.

Como colofón á auditoría, o equipo técnico presentará unha proposta de planificación que comprenderá liñas estratéxicas, obxectivos, metas, actuacións e indicadores, aspectos que se someterán ó proceso de participación social para analízalos, negociálos e priorízalos, mediante grupos de traballo, por exemplo.

Da dinámica anterior nace o plan de acción que, unha vez aprobado co compromiso de tódolos axentes, constitúe o punto de partida da fase de aplicación.

6.2.3. A fase de aplicación

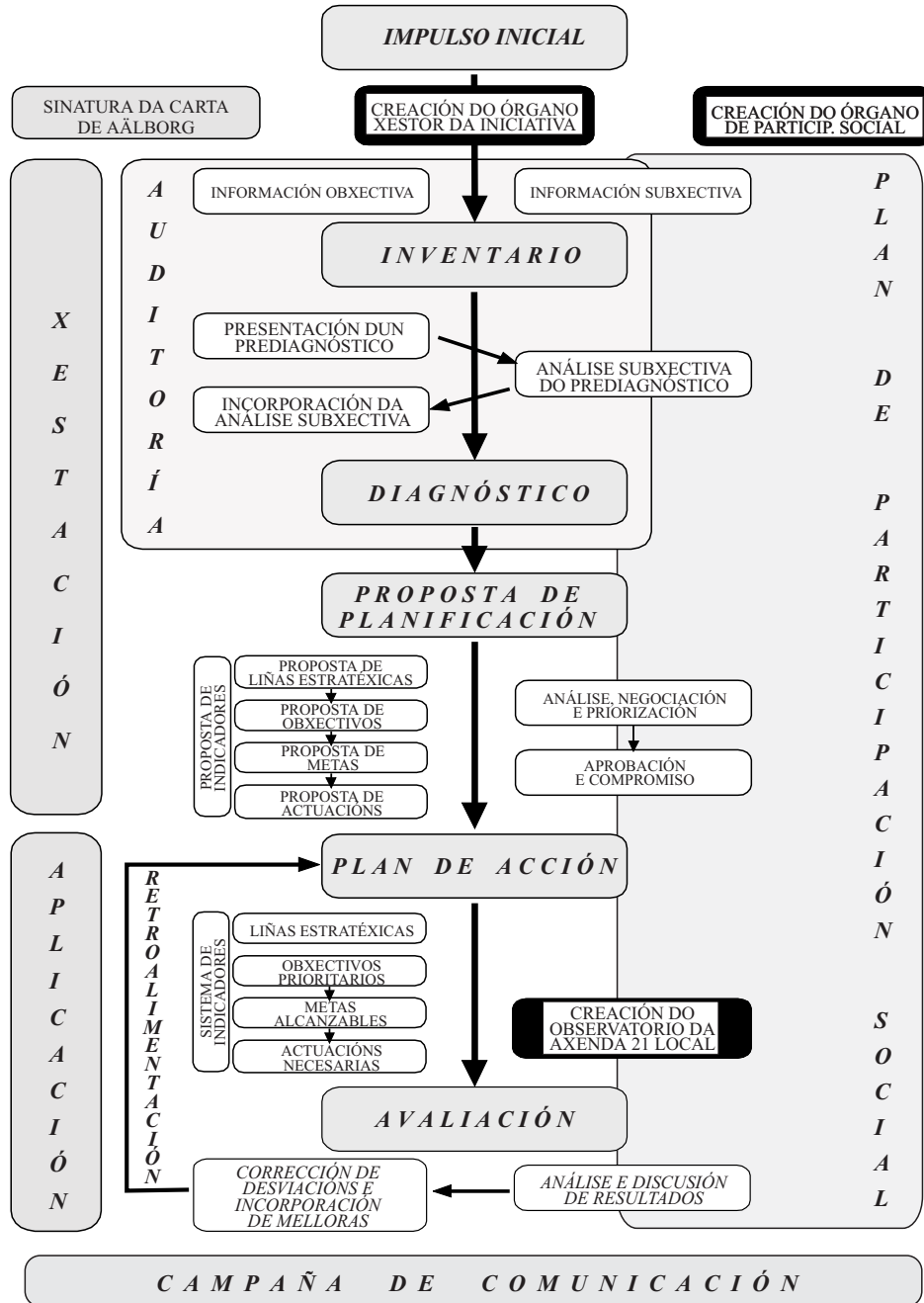
Nesta fase procédese a presenta-lo plan de acción, o que fai necesario o apoio da campaña de comunicación para que se lle dea a máxima difusión posible entre a cidadanía. Este plan toma a forma dun documento que recolle os seguintes aspectos, que se xerarquizaron previamente:

- Liñas estratéxicas, que xiran sobre tres eixes fundamentais: a sostibilidade económica, social e ambiental.
- Os obxectivos do plan, que marcan as pautas necesarias para segui-las liñas estratéxicas.
- As metas que hai que alcanzar para cumpri-los obxectivos.
- As actuacións previstas para cubrir esas metas.
- O sistema de indicadores que servirá de base para a avaliación do proceso. Este sistema de indicadores debe contestar como mínimo as seguintes preguntas: ¿séguense as liñas estratéxicas?, ¿cúmprense os obxectivos?, ¿alcánzanse as metas?

A avaliación faise imprescindible, polo que cómpre crear un órgano participativo denominado Observatorio da Axenda 21 Local, no que se analizarán e discutirán os resultados obtidos para así corrixi-las desviacións observadas e incorporá-las melloras oportunas no plan de acción e que retroalimentarán o proceso da Axenda.

Por último, debe comprenderse que este proceso é longo e que require da participación de todos, sendo necesario, ademais, dúas virtudes: constancia e paciencia.

Figura 2.- Esquema dun modelo de Axenda 21 Local estratéxica



FONTE: 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 da 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 do Parlamento Europeo e do Consello, de 24 de setembro de 1998, relativa á revisión do programa comunitario de política e actuación en materia de medio ambiente e desenvolvemento sostible «Cara a un desenvolvemento sostible», *DOCE L* 275, de 10 de outubro 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 xuño de 2002. (Na páxina <http://www.femp.es/life/html/entrada.html>). (Consulta realizada o 2 de setembro 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*. (Na páxina http://www.johannesburgsummit.org/html/documents/summit_docs/1009wssd_pol_declaration.doc). (Consulta realizada o 6 de setembro de 2002). Johannesburgo: Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente.
- Resolución 93/C 138/01, de 1 de febreiro de 1993, do Consello e dos representantes dos gobernos dos estados membros reunidos no seo do consello, sobre un programa comunitario de política e actuación en materia de medio ambiente e desenvolvemento sostible, *DOCE* núm. C 138, de 17 de maio de 1993.