

La Agenda 21 impulsora del desarrollo sostenible y de la protección del medio ambiente en Europa y España

Raquel Marbán Flores*

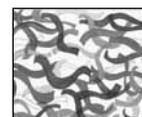
A lo largo de este estudio trataremos de exponer distintas definiciones del concepto de desarrollo sostenible y, su evolución desde el Informe Brundtland (1987) hasta la actualidad.

Haremos especial incidencia en la Conferencia de Río: «Cumbre de la Tierra» donde se planteó un programa denominado Agenda 21. Esta Agenda ha tenido una gran aceptación en el marco europeo y especialmente en España, uno de los países con mayor participación por parte de los distintos municipios. A lo largo del artículo analizaremos los distintos principios que rigen esta Agenda Local 21 en el ámbito europeo y, en el ámbito nacional, así como los indicadores de desarrollo sostenible.

Aunque todavía es pronto para hacer una valoración positiva o negativa sobre la Agenda 21 sí, podemos decir que el futuro de la Política Medioambiental Europea estará marcada por este Programa.

Palabras clave: desarrollo sostenible, medio ambiente, Agenda o Programa 21.

Clasificación JEL: Q01, Q56.



COLABORACIONES

1. Introducción

A largo de este artículo vamos analizar el concepto de desarrollo sostenible tanto en el ámbito internacional como en el europeo o en el nacional centrandó nuestra atención en el caso particular del Programa o la Agenda 21.

En un primer apartado desarrollaremos la evolución histórica de este concepto

que, aunque parece reciente, ya en la década de los setenta empieza a tomarse conciencia sobre la necesidad de controlar el crecimiento económico en los distintos países. También analizaremos las principales definiciones que han dado algunos autores sobre este temas.

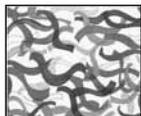
Más adelante, en el siguiente apartado, estudiaremos la Agenda 21, cuáles son sus características y los principios que la rigen centrandó nuestra atención en las características generales, los principios de gestión ambiental y de toma de decisiones en la Agenda Local 21.

* Doctora en Ciencias Económicas y Empresariales. Profesora asociada en la Universidad de Castilla-La Mancha y profesora contratada Doctora en la Universidad Católica de Ávila.

En el tercer apartado, nos centraremos en la Agenda 21 en Europa, así como, en los principales indicadores de desarrollo sostenible elaborados por la Unión Europea a través del EUROSTAT. Y, en este mismo apartado analizaremos la Agenda Local 21 en España. Estudiaremos la problemática actual en nuestro país en el medio rural y en el medio urbano para poder entender la situación ante la que nos encontramos al implantar la Agenda Local 21 en España.

Por último, analizaremos las principales conclusiones sobre la Agenda 21, así como, las expectativas de futuro de este Programa.

2. Evolución histórica del concepto de sostenibilidad en el ámbito internacional y europeo



COLABORACIONES

Para poder entender en que marco nos encontramos actualmente resulta imprescindible conocer la evolución histórica del concepto de sostenibilidad. En este apartado vamos a analizar la evolución de este concepto.

En 1972 se celebró la Conferencia de Estocolmo, allí se puso de manifiesto la existencia de los problemas medio ambientales globales como consecuencia del crecimiento de la población y, de la escasez de los recursos naturales. En esta misma fecha se elabora el Informe del Club de Roma, conocido como: «Los límites de Crecimiento». Este último informe puso, por primera vez, límites al crecimiento económico incontrolado.

En 1987 se elaboró el *Informe Brundtland* denominado *Nuestro Futuro Común*. Este Informe se ha convertido en uno referente para los programas dedicados al desarrollo sostenible. Éste es el primer informe de la Comisión Mundial de Medio Ambiente y Desarrollo y, constituye el pri-

mer hito en el ámbito internacional que, analiza las consecuencias socioeconómicas del deterioro medio ambiental. En él, se introduce por primera vez el concepto de desarrollo sostenible y, queda definido de la siguiente manera:

«El conjunto de estrategias que garantizan la satisfacción de las necesidades actuales sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer las suyas».

Además, este Informe concibe el desarrollo sostenible como un proceso multidimensional que afecta al sistema económico, ecológico y social (Daly y Gayo, 1995). Sí analizamos cada una de estas perspectivas podemos decir que, según Gligo (Gligo, 1987), la sustentabilidad ecológica es la capacidad que tiene un sistema para mantener su estado en el tiempo, manteniendo para ello los parámetros de volumen, tasas de cambio y circulación invariables o haciéndoles fluctuar cíclicamente en torno a valores promedios. Mientras que, para Constanza (Constanza, 1994) existen tres políticas para conseguir la sustentabilidad ecológica; la primera es conseguir una tasa sobre la destrucción del capital natural con el fin de reducir o eliminar la destrucción del mismo, la segunda es aplicar el principio contaminador-pagador aplicado a productos contaminadores con el fin de incentivar a los productores a mejorar el entorno y, por último, un sistema de aranceles ecológicos que permita a los países aplicar las dos políticas anteriores sin forzar a sus productores a moverse a otros lugares para conseguir mantener la competitividad.

Podemos decir que para que exista un desarrollo sostenible deben cumplirse unas características básicas, entre las que se encuentran:

1. La integración de aspectos ambientales, sociales o económicos. Es necesario la máxima eficiencia en el uso de la energía y minimizar el impacto ambiental

intentando maximizar beneficios tanto socialmente como económicamente.

2. La importancia de las instituciones respecto a la planificación de políticas de desarrollo sostenible y rural.

3. Estas políticas deben analizarse y construirse a largo plazo, de ahí la necesidad de hacer una buena planificación y estrategias.

Debe existir una equidad en la distribución. Esta idea está basada, principalmente, en la igualdad entre las generaciones actuales y futuras.

Debe haber un desarrollo y una planificación democrática,

Todas estas características las analizaremos con más detenimiento al estudiar políticas basadas en el desarrollo sostenible en la Unión Europea y, más concretamente en la Agenda Local 21.

El siguiente avance en el desarrollo sostenible queda patente en la *Conferencia de Río, «La Cumbre de la Tierra» (1992)* donde se debatieron cinco temas importantes:

1. *La Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo Sostenible*: ahí se establecieron los 27 principios que sirven como guía para la conducta de los individuos y las naciones (Los Derechos de la Tierra).

2. *La Agenda o Programa 21*, que es un Plan de Acción Global cuyo objetivo final es promover el desarrollo sostenible y la preservación del medio ambiente. Esta Agenda o Programa no tiene un carácter vinculante.

3. *Convenio sobre Biodiversidad*: Este convenio tiene carácter vinculante y pretende compensar, en general, a los países del Tercer Mundo por ser los que mayor biodiversidad presentan.

4. *Principio sobre los Bosques*: con este principio se pretende regular el comercio de la madera.

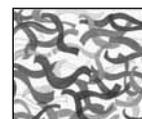
5. *Convenio sobre el Cambio Climático*:

su objetivo principal es intentar poner fin al efecto invernadero que se está produciendo en el planeta. También tiene un carácter vinculante.

Durante ese mismo año, 1992, se aprueba en el seno de la Unión Europea el *V Programa de Acción en Materia de Medio Ambiente de la UE*, hacia un Desarrollo Sostenible. El objetivo de este programa de actuación es transformar el modelo de crecimiento de la Comunidad Europea, para alcanzar el desarrollo sostenible. Los principios en los que se basa dicho Programa de Acción son, la adopción de un enfoque global y constructivo, voluntad de invertir las tendencias y prácticas que perjudican el medio ambiente, reparto de responsabilidades y, por último utilizar nuevos instrumentos medioambientales. Este programa se fija en objetivos a largo plazo, es decir, hasta el año 2000. Tiene una función orientativa para todos aquellos que quieran alcanzar el crecimiento sostenible.

Dos años después, en 1994, se celebró la *I Conferencia de Ciudades Europeas y Pueblos Sostenibles (Aalborg)*, que analizaremos con más detalle en el siguiente apartado.

En 1995 se celebra, en China, la *Conferencia Mujer, Desarrollo y Paz de Beijing*. En esta Conferencia participaron 17.000 personas y lo suscribieron 189 países. Aquí se puso de manifiesto las desigualdades que existen entre los hombres y mujeres en el mundo, se proponen mirar el mundo a través de las mujeres, se reconoce el vínculo entre mujer, desarrollo y paz y, se crea la Plataforma de Acción de Beijing. Esta Plataforma recoge las principales preocupaciones de los participantes, por ejemplo: la pobreza, la educación, la violencia, los conflictos armados, la economía, la toma de decisiones y los derechos humanos. En el año 2000 se celebra *Beijing +5* que trata de evaluar la Conferencia de 1995.



COLABORACIONES

Y, un año después se celebra la *II Conferencia de Ciudades y Pueblos, Plan de Acción de Lisboa (1996)*. A esta Conferencia asistieron 1.000 representantes de autoridades locales y regionales de toda Europa. Este Conferencia sirvió de marco para informar sobre la situación del proceso de la Agenda Local 21 en los 35 países europeos en los que estaba funcionando y, se evaluaron los progresos realizados desde la celebración de la Primera Conferencia en Aalborg, Dinamarca, en Mayo de 1994.

Siguiendo la misma línea, ese mismo año, se celebra en Turquía la *II Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II, Estambul)*. En esta Declaración, los gobiernos destacan siete prioridades. La primera prioridad son las pautas de consumo y producción insostenible, sobre todo en los países industrializados. La segunda prioridad es el cambio demográfico insostenible. La tercera prioridad son las personas sin hogar. La cuarta prioridad es el desempleo. La quinta prioridad es revisar la falta de infraestructura y servicios básicos. La sexta prioridad es tratar de buscar medidas para luchar contra la inseguridad y la violencia. Por último, la séptima prioridad es analizar el aumento de la vulnerabilidad de los países frente a los desastres.

En 1997 tiene lugar la *Conferencia Extraordinaria Río + 5, New York*. En esta Conferencia extraordinaria se examinó y evaluó la aplicación de la Agenda 21 en el ámbito internacional y, se analizó el grado de cumplimiento de los objetivos que se habían establecido en la Cumbre de Río de 1992.

En el año 2000 se celebra la *III Conferencia de Ciudades Europeas Sostenibles. Llamamiento de Hannover*. Esta reunión sirvió para evaluar los progresos que se habían conseguido en ma-

teria de sostenibilidad y como llegar a un acuerdo para seguir trabajando en este camino de cara al s. XXI.

Al año siguiente se elabora el *VI Programa de Acción en materia de Medio Ambiente de la UE (PACMA), denominado: «Medio Ambiente 2010, el futuro está en nuestras manos» (2001-2010)*. Este Programa contempla un nuevo marco comunitario para materializar las políticas activas de desarrollo sostenible en el marco de la UE.

Siguiendo el orden cronológico, durante el año 2002 se celebra la *Conferencia Mundial Río + 10. Cumbre de la Tierra (Johannesburgo-Sudáfrica)*. En esta Conferencia se renovaron los principios de la primera Cumbre de la Tierra sobre las políticas de desarrollo sostenible. Los principales temas que se trataron en la Cumbre fueron: el acceso al agua y a la energía, la salud, la agricultura, gestión de la biodiversidad y el ecosistema, las finanzas, el comercio y la globalización.

Y, por último, en 2004 se presenta la *Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, conocido como: Hacia una estrategia temática sobre el medio ambiente urbano (Bruselas)*. En esta última Comunicación la Comisión sugiere que el desarrollo sostenible debe estar apoyado por el medio urbano. Menciona el cambio en la forma de vida que, cada vez es más contaminante y los cambios demográficos que condicionan ese desarrollo sostenible. Con esta Comunicación se pretende buscar soluciones a todos estos problemas medioambientales. Las políticas locales y nacionales deben contribuir a una mejor aplicación de la política vigente y de la legislación medioambiental Europea en el ámbito local.



COLABORACIONES

3. La Agenda Local 21: características y principios generales.

3.1 *Las características generales de la Agenda Local 21*

La Agenda 21 (FEM, 2000) es un plan de acción de las Naciones Unidas para el desarrollo sostenible en el siglo XXI, fue aprobada por 173 gobiernos en la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, durante la Cumbre celebrada en Río de Janeiro en 1992. Esta iniciativa a sido apoyada y promocionada a nivel europeo por el ICLEI (The International Council for Local Environmental) mediante la creación de la Red Europea de Ciudades y Pueblos Sostenibles (Carta de Aalborg, 1994).

Durante esta Cumbre se invitó a las comunidades locales a crear su propia Agenda 21 Local, con planes y acciones específicas para cada localidad y, basándose en las directrices generales de la Agenda 21.

Uno de los primeros pasos a seguir, según la Agenda 21, es identificar los problemas y sus causas con la ayuda de las auditorias o diagnósticos medio ambientales. Una vez conocidos los problemas medioambientales es necesario establecer unos objetivos claros y jerarquizar en orden de importancia creando programas de actuación de acuerdo a los problemas medioambientales y a la situación política, económica y social de la zona.

Por lo tanto, podemos decir que la Agenda 21 tiene las siguientes características (González, 2000):

- Pretende involucrar a los habitantes del municipio en el que se implanta el diseño de una forma de vida que pueda ser sostenible, tal y como explicamos en el primer apartado de este artículo, persigue la calidad de las generaciones futuras.

- Ambiciona la integración social, medioambiental y económica de la comunidad. De este modo los grupos deben colaborar con el resto de grupos a efectos participativos para intentar implantar la Agenda Local 21.

- Requiere que la Administración Local y la comunidad trabaje en los Planes de Acción para alcanzar el desarrollo sostenible y duradero. Estos Planes deben estar acordes a los contenidos de la Carta de Aalborg y a la Carta de Lisboa o, el Llamamiento de Hannover, tal y como expusimos con anterioridad.

En este marco, la Unión Europea ha creado una Guía cuyo objetivo es dar unas pautas para la Planificación de las Agendas 21 locales. Esta Guía propone los siguientes objetivos:

- Reforzar la capacidad del gobierno local para que pueda hacer frente a los problemas ambientales, con especial incidencia, en las ciudades pequeñas y medianas.

- Despertar una comprensión adecuada sobre los problemas del medio ambiente.

- Desarrollar procedimientos políticos y administrativos adecuados dando especial importancia a la participación ciudadana.

- Aplicar, de la manera más eficiente posible, los instrumentos y las herramientas para la gestión ambiental.

La Carta de Aalborg establece a través de los Planes de Acción Local (Agenda 21) un procedimiento que consta de diferentes fases, tal y como expondremos a continuación.

En una primera fase pretende identificar un marco de planificación. En una segunda fase trata de delimitar sistemáticamente los problemas y sus posibles causas. La tercera fase consiste en priorizar tareas para solucionar los problemas que se han podido detectar. En una cuarta



COLABORACIONES

fase se debe intentar crear un modelo de comunidad sostenible, que incluya la participación de todos los sectores de esta comunidad local. La quinta fase consiste en evaluar todas las opciones estratégicas alternativas. En la siguiente fase resulta necesario establecer planes de acción local a largo plazo que persigan el desarrollo sostenible. En la séptima fase se realiza la aplicación del plan, con un calendario y un reparto de las responsabilidades entre todos los participantes. Por último, será necesario establecer procedimientos para evaluar y hacer un seguimiento de la ejecución del plan.

En la actualidad, Europa aglutina a unas 1200 poblaciones y 9 asociaciones estatales de municipios.

por la sostenibilidad en aquellas zonas que están bajo su control, colaborar con las que le rodean y, así, hacer fuerza para desencadenar la acción nacional e internacional en cuestiones supranacionales y mundiales.

Las actuaciones prioritarias de la Agenda 21 se plantean en siete grandes apartados, tal y como vamos a detallar a continuación.

En un primer apartado la Agenda menciona el objetivo de un mundo próspero, que pretende revitalizar el desarrollo rural y local mediante unos criterios sostenibles.

En un segundo apartado, la Agenda plantea la necesidad de conseguir un mundo justo, es decir, una vida sostenible tanto en el ámbito medioambiental como social, económico y político.

En un tercer apartado de la Agenda se propone alcanzar un mundo habitable. Lo importante de este mundo es aumentar los núcleos de población especialmente, en las zonas rurales.

En un cuarto apartado de la Agenda se menciona el concepto de «un mundo fértil», para conseguirlo es necesario dar un uso eficiente a los recursos naturales.

El quinto apartado propone «un mundo compartido», este concepto está relacionado tanto con los recursos globales y como con los regionales.

En un sexto apartado se menciona el concepto de un mundo limpio, este mundo debe tratar de mejorar la gestión de los productos químicos y los residuos.

Por último, la Agenda habla de un mundo de las personas, es decir, un mundo en el que exista la participación y responsabilidad de las personas.

A esto hay que añadir que, son cada vez más numerosos los municipios europeos y españoles que desarrollan un plan de acción local dentro del marco de la Agenda 21. Para poder alcanzar un mo-



COLABORACIONES

3.2 Los principios generales de la Agenda Local 21

Uno de los principios fundamentales de la Agenda Local 21 (Azahara Peralta, 2003), es la sostenibilidad que se impone como el principio fundamental y, que engloba a los demás. Los dos pilares sobre los que se asienta esta Agenda son, por un lado los principios de gestión ambiental y, por otro lado, la toma democrática de decisiones. Ambos principios se engloban dentro del concepto de sostenibilidad ambiental, tal y como expusimos anteriormente.

La sostenibilidad ambiental implica el mantenimiento de la biodiversidad y la salud humana, así como la calidad del aire, el agua, y el suelo en unos niveles aptos para mantener la vida humana, animal y vegetal, y el bienestar futuro de todos ellos (Datos Naciones Unidas).

La acción local no sustituye a la acción nacional e internacional, sino que tiene que complementarse entre ellas. A pesar de todo, cada autoridad local debe luchar

delo local dentro de la Agenda 21, deben tratar de alcanzar la sostenibilidad del municipio basándose en los anteriores principios con especial incidencia en la participación y la corresponsabilidad ciudadana. En el marco de la UE se ha demostrado que todas las acciones que se llevan a cabo en colaboración con la población resultan más exitosas.

3.3 Los principios de gestión ambiental (FEMP 2000)

Los principios de gestión ambiental más relevantes son: la prevención, la precaución, el principio de «quien contamina paga», la cooperación y, por último, trabajar en los ecosistemas.

Respecto a la prevención, podemos decir que, los tratamientos contra la contaminación una vez que ya ha sucedido no son una solución aceptable ni definitiva al problema porque, con frecuencia, se limitan a trasladar la contaminación de un medio a otro y, además suelen ser demasiado costosos. Por ese motivo, resulta imprescindible el control integrado de la contaminación mediante la aplicación de un plan regulador para las cuestiones medioambientales, cuyo objetivo último es prevenir ese traspaso de la contaminación.

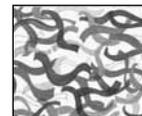
En cuanto a la precaución, debemos tener en cuenta que, realizar una actividad cuyo impacto ambiental no se sabe si será perjudicial o no, es una práctica incorrecta. Por este motivo, cuando no haya relación causa-efecto probada científicamente, si existen indicios sobre la causa de un problema ambiental, la acción preventiva será la más adecuada.

Respecto a tercer principio de «quien contamina paga», en este principio el término «contaminar» debería interpretarse en un sentido amplio, incluyéndose tam-

bién conceptos como degradar. Respecto a «pagar» ha de prestarse especial atención para que no constituya una concesión de permiso para contaminar.

Según el Programa, cooperación se refiere a todas las personas y organismos afectados por los planes de acción ambiental que deben participar en la formulación de estos Programas. Puesto que, para gestionar los sistemas con eficacia, es necesario cooperar con las autoridades locales vecinas y otros niveles de gobierno central y local.

Respecto al principio de trabajar dentro de los ecosistemas podemos decir que, los sistemas locales, en contraposición a los sistemas naturales y sostenibles, son abiertos ya que toman gran cantidad de materias primas de otras zonas y producen elevadas cantidades de residuos. Por lo tanto, para trabajar dentro de un ecosistema, los esfuerzos se deben emplear en cerrar los sistemas abiertos, de modo que, los residuos se utilicen como materias primas.



COLABORACIONES

3.4 Los principios de la toma de decisiones

Existen principios básicos para la toma de decisiones que deberían ser aplicado por el gobierno local (FEMP 2000). Si no existe la participación de la comunidad local en los temas referentes a la gestión del medio ambiente, cualquier iniciativa en pro de un desarrollo sostenible difícilmente llegará a tener éxito.

Los contenidos generales de los principios de la toma de decisión son los siguientes:

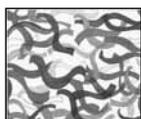
- *La democracia.* La comunidad en su conjunto tiene cierto control sobre la forma de invertir el dinero que aporta el contribuyente con fines comunitarios.
- *La subsidiariedad.* Debe imponerse

una jerarquía en la toma de decisiones de forma que, las decisiones que afecten a todo el país debe adoptarse a nivel nacional, mientras que, las afectan a un pueblo deberán tomarse en el seno del mismo.

- *La responsabilidad.* A la hora de planificar la gestión ambiental deben definirse desde el principio las competencias relativas a la toma de decisiones. Por lo general, serán responsabilidad del Ayuntamiento, aunque contarán con la asesoría técnica de la Unión Europea a través de la Comisión 21.

- *La transparencia.* Este principio nos habla de la necesidad de vincular a todos los miembros de la comunidad (a todos los ciudadanos) para que la Agenda Local 21 alcance el éxito esperado. Por ese motivo, es necesario que todos los ciudadanos cuenten con la información de todo el proceso de elaboración, planificación y desarrollo de la Agenda Local 21.

- *La participación ciudadana.* La gestión ambiental es una parte clave de la acción de esta Agenda y, tiene que estar orientada a ayudar a las personas a elegir sus opciones ambientales, este objetivo se puede conseguir a través de la educación ambiental.



COLABORACIONES

3.5 La Agenda Local 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. En el artículo 174 de este Tratado están los principios de Política Comunitaria en el ámbito medioambiental, entre los que cabe destacar:

La conservación, la protección y la mejora de la calidad del medio ambiente.

La protección de la salud de las personas.

La utilización prudente y racional de los recursos naturales.

El fomento de medidas en el ámbito internacional para hacer frente a los problemas regionales o mundiales del medio ambiente.

Como consecuencia de estos principios la Unión Europea ha dado un giro a la programación de los Fondos Estructurales y de Cohesión para el periodo 2000/2006 y, ha establecido ocho prioridades, entre las que se encuentran:

Aumento de la competitividad y desarrollo del tejido productivo.

Innovación, I+D, sociedad de la información.

Medio ambiente, entorno natural y recursos hídricos.

Desarrollo de los recursos humanos, empleo e igualdad de oportunidades.

Desarrollo local y urbano.

Redes de transporte y energía.

Agricultura y desarrollo rural.

Estructuras de pesca y acuicultura.

A esto hay que añadir que, entre los compromisos adquiridos por la Unión Europea con la firma del acuerdo sobre la Agenda 21, se han materializado mediante la creación del Proyecto Ciudades Sostenibles Europeas (1993).

Este proyecto se basa en, por un lado, el Grupo de expertos en medio ambiente urbano y, por otro lado, la Campaña Ciudades Sostenibles Europeas. El proyecto goza del patrocinio y la ayuda económica de la Comisión Europea.

El Grupo de expertos tiene como objetivo principal el de elaborar las políticas de sostenibilidad urbana. Mientras que, la Campaña Ciudades Sostenibles Europeas es el nexo entre las políticas elaboradas y las actuaciones de los municipios

que están poniendo en práctica la Agenda Local 21.

La Campaña se inició en 1994 como resultado de la primera Conferencia Europea sobre ciudades sostenibles celebrada en Aalborg (Dinamarca). En esta Campaña ochenta entidades locales firmaron la Carta de Aalborg y, se comprometen a cumplir el Programa 21 local o procesos similares y a elaborar planes de acción locales de desarrollo sostenible a largo plazo. Su objetivo es fomentar el desarrollo sostenible local a través de la participación de las ciudades en el Programa 21 Local y, hacer participar a las ciudades en la elaboración de sus planes de medio ambiente a largo plazo en pro de la sostenibilidad.

Hasta la fecha se han adherido a la Campaña más de 4.500 entidades locales de los 15 países de la Unión Europea.

En 1996 se celebró en Lisboa la Segunda Conferencia sobre Ciudades Sostenibles Europeas, esta conferencia culminó en el «Plan de Acción de Lisboa: de la Carta a la Práctica».

En 1998-1999, tuvieron lugar cuatro conferencias regionales dirigidas a analizar los problemas del Norte, Sur, Este y Oeste de Europa. Estas conferencias se celebraron en Turku (Finlandia, 1998); Sofía (Bulgaria, 1998); Sevilla (España, 1999); La Haya (Holanda, 1999) y, tuvieron una contribución importante en la promoción de la Agenda 21 Local y en el desarrollo sostenible en toda Europa.

La Tercera Conferencia Pan-Europea de Ciudades y Poblaciones Sostenibles tuvo lugar en Hannover durante el año 2000. Allí, más de 1.500 participantes se reunieron en esta ciudad, entre los que estaban incluidos 250 líderes municipales de 36 países europeos y regiones colindantes. La Conferencia concluyó con la «Declaración de Hannover», donde se realiza un llamamiento a las autoridades lo-

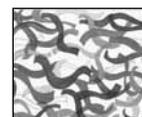
cales presentes, a la comunidad internacional, a las instituciones europeas, a los gobiernos nacionales, así como a los demás líderes locales que puedan apoyar y facilitar el desarrollo de los procesos de la Agenda 21 y la Agenda Habitat.

En el Consejo Europeo de Gotemburgo (Gotemburgo, 2001) la presidenta Nicole Fontaine expone: «la voluntad de la Unión Europea a favor de un desarrollo sostenible, cuyas tres dimensiones, la económica, la social y la medioambiental, son indisociables».

Además en el Informe que elaboró la Comisión de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas aparecen unos indicadores de desarrollo rural. Del mismo modo la Unión Europea a través del EUROSTAT, elabora unos indicadores para estimar el desarrollo sostenible en el ámbito europeo. Estos indicadores pretenden hacer estimaciones: sociales, económicas, medioambientales e institucionales. A continuación (Cuadro 1) se exponen los indicadores de desarrollo sostenible elaborados por EUROSTAT.

Si observamos el Cuadro 1, Indicadores de desarrollo sostenible de EUROSTAT, podemos apreciar que para elaborar estos indicadores se evaluarán el concepto de desarrollo sostenible desde una múltiple dimensión: social, medioambiental, económica e institucional.

Respecto a la sustentabilidad económica, podemos decir que este concepto está relacionado con el desarrollado por Hicks que, define la renta como la cantidad máxima que, un individuo puede consumir en un período determinado de tiempo sin reducir su consumo en un período futuro (Hicks, 1945). Tal y como aparece en el cuadro los indicadores económicos tratan de medir la sostenibilidad mediante el PIB, por ejemplo, o evaluando el PIB por habitantes, o la participación de las inversiones en el PIB. También miden con-

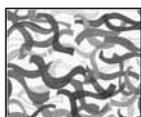


COLABORACIONES

CUADRO 1
INDICADORES DE DESARROLLO SOSTENIBLE DE EUROSTAT

Ámbito	Indicadores
Ámbito Social	Tasa de crecimiento de la población. Tasa neta de migración Indicadores coyuntural de fecundidad. Participación del gasto nacional total en sanidad en el PIB. Esperanza de vida al nacer. Tasa de empleo. Número de mujeres por cada 100 hombres en la fuerza del trabajo. Densidad de población. Población en zonas urbanas. Superficie por habitante. Consumo por habitante de combustible bósiles en transporte por carretera. Tasa de crecimiento población urbana.
Ámbito Ambiental	Consumo de sustancias que reducen la capa de ozono. Emisiones de gases responsables del efecto invernadero. Emisiones del óxido de azufre. Emisiones de óxido de nitrógeno. Gastos para la disminución de la contaminación atmosférica. Consumo de agua por habitantes. Tratamiento de aguas contaminadas. Disminución anual de aguas subterráneas y superficiales. Superficie cultivable por habitante. Cambio de utilización de los suelos. Utilización de energía en la agricultura. Utilización de abonos. Utilización de plaguicidas agrícolas. Residuos sólidos o urbanos. Gastos en gestión de residuos. Evolución de la superficie forestal. Intensidad de la explotación forestal. Mantenimiento de los bosques. Especies amenazadas respecto a las especies nativas. Superficies protegidas en porcentaje de la superficie total.
Ámbito Institucional	Gastos en I+D en porcentaje del PIB. Líneas telefónicas principales por cada 100 habitantes.

Fuente: Indicators of Sustainable Development: Framexork an Methodologies, 2001.



COLABORACIONES

sumos de energía tanto renovable como no renovable por parte de la población en este caso europea. Evalúan también la ayuda pública al desarrollo o el gasto destinado a la protección del medio ambiente. Podemos decir que relaciona conceptos económicos con conceptos medioambientales.

Respecto a la sustentabilidad social que se refiere a los costes y beneficios que son distribuidos de forma adecuada tanto, entre el total de la población actual como, entre las generaciones presentes y futuras. Dentro de los indicadores sociales nos centramos en el concepto de equidad tal y como aparece en el Informe Brundtland, existen varias clasificaciones de este concepto. Por un lado, está la equidad interge-

neracional, supone tener en cuenta los costes presentes en favor de la generaciones futuras, tal y como explicamos anteriormente. Un segundo tipo de equidad es la equidad intrageneracional donde se deben incluir las poblaciones más desfavorecidas, generalmente las mujeres en el medio rural. El tercer tipo de equidad responde a la equidad entre países. En este contexto se encuentran los indicadores de desarrollo sostenible marcados por la UE en el ámbito social, como por ejemplo mide la tasa de mortalidad o natalidad, el crecimiento de la población urbana, la superficie por habitantes, es decir, la calidad de vida de los habitantes europeos.

Respecto a los indicadores medioambientales es necesario implantar sistemas

productivos capaces de utilizar energía renovable que no produzca residuos y permitan que los productos una vez usados vuelvan a la naturaleza.

Por último, están los indicadores institucionales estos indicadores tienen en cuenta el gasto en I+D medido respecto al porcentaje del PIB y las líneas telefónicas por habitantes. Según Cernea (Cernea, 1993) desde el punto de vista social los agentes sociales y las instituciones desempeñan un papel muy importante en el logro del desarrollo sostenible a través de una organización social que permita el desarrollo duradero y de las técnicas adecuadas.

3.6. Agenda Local 21 en España

3.6.1. La problemática en el medio rural en España

La importancia del mundo rural radica en que acoge al 20 por 100 de la población mundial y ocupa un 80 por 100 del territorio. En nuestro país, el porcentaje aumenta y, es el 24 por 100 de la población la que vive en algo más del 80 por 100 del territorio nacional. Esta población rural se dedica fundamentalmente a la actividad agraria y, mantienen un nivel de rentas que apenas alcanza el 50 por 100 de la media Europea.

De los 8.801 municipios que existen en España 7.032 se pueden considerar rurales. Los municipios que cuentan con una población menor a los 1.000 habitantes representa el 60,7 por 100 del total y, en ellos, vive solamente el 4 por 100 de la población española.

Actualmente nos encontramos con algunos problemas en el medio rural en España y, en general en la mayoría de los países pertenecientes a la UE, que podemos resumir de la siguiente manera:

1. Envejecimiento de la población

rural. En España, el 60 por 100 de los titulares de las explotaciones agrarias tienen más de 55 años. Mientras que, el 6 por 100 de la población rural tiene menos de 35 años. Este envejecimiento de la población del medio rural viene determinado en parte por el éxodo de la población rural al medio urbano.

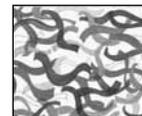
2. Como consecuencia del anterior nos encontramos ante un medio rural despoblado que, incluso se traduce en la desaparición de algunos pueblos en España. En la década de 1950 residían en municipios rurales el 13,5 millones de habitantes, mientras que, actualmente lo hacen 9,65 millones, es decir, la población del medio rural ha pasado de representar un 48 por 100 a un 24 por 100 de la población total en algo más de 50 años.

3. Pérdida de población femenina, es decir, una masculinización del medio rural. Entre las zonas rurales más masculinizadas nos encontramos con: La Rioja, Castilla y León, Aragón y Navarra. Mientras que poblaciones como Asturias o Galicia cuentan con mayor población femenina que masculina.

A esto hay que añadir que, según la Encuesta de Presupuestos Familiares del INE, los niveles de renta en el medio rural son inferiores a los de la población urbana. De forma que, los hogares rurales tienen ingresos del orden de 12.000 euros, que representan un 18 por 100 menos que los urbanos y un 14 por 100 menos de la media general en nuestro país.

3.6.2. La problemática en el medio urbano en España

Al igual que hemos analizado la problemática planteada en el medio rural es necesario centrar el análisis en el medio urbano y las dificultades a las que nos enfrentamos si tratamos de implementar



COLABORACIONES

políticas de desarrollo sostenible tales como la Agenda Local 21.

Una definición del medio ámbito urbano es la definición dada por González (González, 2000) como:

«Aquel en el que el ciudadano vive, se desarrolla y donde pone en práctica su actividad»

.Los principales problemas a los que se enfrenta actualmente este medio podemos resumirlos de la siguiente manera:

1. Se está produciendo un crecimiento de las ciudades que contrasta con el envejecimiento de la población del medio rural. El crecimiento demográfico en estas zonas sigue aumentando y, las previsiones de futuro es que se siga incrementando aunque a un ritmo más lento que en épocas pasadas. Este crecimiento no se ha producido de igual forma en todas las ciudades en nuestro país, puesto que, algunas áreas urbanas se están enfrentando a descensos poblacionales.

2. Este crecimiento de la población se ha visto afectado, especialmente en los grandes centros urbanos, por el incremento de los movimientos migratorios entre los que se encuentra población extranjera (Latinoamérica, Europa del Este, Norte de África, etcétera).

Además, los procesos de urbanización y los Planes Generales de Ordenación Urbana (PGOUS) (1) no siempre han tenido en cuenta estos incrementos de población, el uso del territorio, la arquitectura interna, el tráfico automovilístico, las zonas verdes en el medio urbano etcétera. Y, en ocasiones, se ha incurrido en problemas de calidad ambiental y de vida (Gonzalez, 2000).

Otros problemas asociados al medio urbano son el ruido, la circulación del agua y los residuos sólidos, contaminación atmosférica, etcétera.

(1) PGOUS son las directrices generales para el desarrollo del territorio y los usos del suelo urbano.

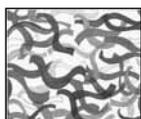
3.6.3. *Las principales características de la Agenda Local 21 en España*

Tras la aprobación por parte de la Unión Europea de la Estrategia Europea de Desarrollo Sostenible, el Gobierno de España decidió impulsar este proceso en nuestro país, con la preparación y puesta en marcha de una Estrategia Española de Desarrollo Sostenible (EEDS) que se estableció con una proyección de 25 años.

Para elaborar esta estrategia es necesario un trabajo conjunto tanto de la sociedad como de la Administración Públicas, tal y como hemos expuesto a lo largo de este artículo. Por ese motivo, se ha iniciado la preparación de un documento de consulta, elaborado por una Comisión Interministerial de Coordinación de la Estrategia de Desarrollo Sostenible (CI-CEDS) formado por representantes de 12 departamentos ministeriales y, apoyado por expertos en las distintas materias. El documento final fue publicado en diciembre de 2001 y, contiene: un primer diagnóstico de sostenibilidad; una selección de los temas clave y de las bases para lograr un desarrollo sostenible; los instrumentos propuestos para la puesta en práctica de la Estrategia y, finalmente, una serie de mecanismos para el seguimiento y evaluación de los progresos de dicha Agenda 21.

Tras la publicación del documento de consulta, el proyecto ha entrado en su segunda fase que consiste en una consulta institucional con las Administraciones Territoriales, con el Consejo Económico y Social (CES) y con la participación pública.

Una vez concluidas las consultas institucionales y públicas, el Gobierno aprobará la EEDS y, posteriormente, pondrá en marcha los instrumentos y acciones necesarios para dicha estrategia. La Estrategia Española de Desarrollo Sostenible tiende a ser un proceso a largo plazo, de mejora



COLABORACIONES

continua y de convergencia hacia la sostenibilidad.

El impulso de la Agenda 21 Local 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 Agenda Hábitat y la Carta de Aalborg entre los municipios españoles. Además, la FEMP presta asistencia técnica en el desarrollo de programas de Agenda 21 Local 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, constituyen la red de ciudades sostenibles y redactan documentos y propuestas que sirven de apoyo a entidades locales que desean entrar en el proceso de una Agenda 21 Local.

Además hay que destacar que, España es el país de Europa donde más municipios han firmado la carta de Aalborg, a fecha de 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 Agenda 21 en nuestro país y sus objetivos principales son: crear un lugar donde intercambiar sus opiniones sobre el desarrollo de la Agenda en España y en Iberoamérica, generalizar la implantación de la Agenda y facilitar la comunicación entre los responsables de la Agenda a través de internet.

4. Conclusiones

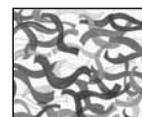
En la Ronda de Uruguay (1986), la última reunión el GATT, la Política Agraria de la Unión Europea recibió duras críticas especialmente por parte de Estados Unidos, por

considerarla competencia desleal en el mercado de los productos agrarios. A partir de ese momento la U.E se planteó la necesidad de reformar la PAC y, esta reforma se inicia en 1992 en la mayoría de los sectores agrarios. Sin embargo, la UE es consciente de la necesidad de seguir ayudando a la población rural. Hoy en día, esta ayuda viene marcada por el desarrollo rural y el desarrollo sostenible. A esto hay que añadir que, en 1992 Europa participa en la Declaración de Río de Janeiro sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo Sostenible y, que se adhiere a la Agenda o Programa 21.

A pesar de que el concepto de sostenibilidad viene implícito en la Conferencia de Estocolmo en 1972 no será hasta el Informe Brundtland (1987) cuando se defina como tal. Es, a partir de este momento y, con la Conferencia de Río en 1992 «La cumbre de la tierra» cuando se empieza a debatir a nivel internacional la necesidad de promover el desarrollo sostenible y la preservación del medio ambiente. Uno de los temas que se debatieron en dicha Conferencia fue el Programa o Agenda 21 como un plan de acción global para promover el desarrollo sostenible.

La Unión Europea crea, en el marco de la Agenda 21, la Guía Europea para la Planificación de la Agenda. Esta Guía pretende ayudar a la Administración Pública local a crear planes y acciones para solucionar o prevenir problemas medio ambientales. El concepto planteado por la UE respecto no sólo a los principios generales de esta Agenda sino más bien, a la participación de los agentes locales y la ciudadanía en este proyecto local. La Guía de la UE puede ayudar de forma positiva a la hora de implantar la Agenda a nivel local en los distintos países.

Además, la UE ha considerado necesario que se desarrollen diferentes Conferencias Europeas para que las ciudades



COLABORACIONES

sostenibles expongan su situación, así como, las dificultades a las que se enfrentan las mismas.

A esto hay que añadir que, para conseguir el desarrollo sostenible en la tierra, Naciones Unidas elaboró indicadores que evalúan el desarrollo sostenible a nivel internacional. Posteriormente, la Unión Europea a través del EUROSTAT elaboró unos indicadores similares a los de Naciones Unidas para estimar el desarrollo sostenible en el ámbito europeo. De esta forma, podemos evaluar este desarrollo desde el ámbito social, ambiental e institucional en las ciudades o las zonas rurales y, mejorar la calidad de vida de las personas. Además, estos indicadores están ayudando en la elaboración de planes de acción para conseguir este desarrollo.

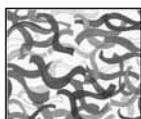
En el caso de nuestro país, existe una doble problemática por un lado, en el ámbito rural, por otro lado, en el urbano. Mientras el medio rural está envejeciendo y perdiendo población el medio urbano está creciendo poblacionalmente hablando. En el medio rural se han llevado a cabo muy pocas políticas medioambientales que fomenten la permanencia de población en este medio. En el caso del medio urbano este crecimiento poblacional no siempre ha estado apoyado por Políticas Medioambientales y, es por ese motivo que, en el medio urbano de nuestro país, en ocasiones, nos encontramos con problemas como escasez de zonas verdes, problemas de tráfico o contaminación acústica, etcétera. Sin embargo, el panorama está cambiando tanto en el ámbito rural como en el urbano puesto que, actualmente, existen multitud de políticas basadas en el desarrollo sostenible, como es el caso de la Agenda Local 21. Esta Agenda está teniendo un gran impulso y apoyo en el caso de España tanto, por el gobierno central como, por el local. Actualmente somos uno de los países eu-

ropeos con mayor número de municipios adheridos a la Agenda Local 21.

Aunque todavía no podemos establecer o valorar positivamente este Programa, puesto que no lleva mucho tiempo funcionando, podemos decir que, en nuestro caso esta Agenda puede llegar a ser un instrumento para mantener la población en el medio rural a través de empresas o microempresas que fomenten el desarrollo sostenible en los distintos municipios. Y, además ser un instrumento o una guía para construir ciudades sostenibles donde podamos tener un crecimiento económico, una protección del medio ambiente urbano y una calidad de vida.

Bibliografía

1. BREBBIA, C.A; MARTÍN-DUQUE, JF; WADHAWA, L.C.: «The sustainable city II, urban regeneration and sustainability». Editado por *WIT Press*. Bostón, 2002.
2. COMISIÓN DE LAS C.E (1994): «Crecimiento económico y medio ambiente», Implicaciones para la política económica, COM (94). Bruselas, 3 noviembre de 1994.
3. I CONFERENCIA DE CIUDADES EUROPEAS Y PUEBLOS SOSTENIBLES (1994): «*Carta de Aalborg*». Dinamarca.
4. CERNEA, M (1993): «El sociólogo y el desarrollo sostenible». Editado por Finanzas y Desarrollo, volumen 30, nº 4. Diciembre de 1993.
5. CIUDADES Y PUEBLOS SOSTENIBLES (1996): Segunda Conferencia Europea sobre Ciudades Sostenibles. «El Plan de Actuación de Lisboa, de la Carta a la Acción».
6. DALY, H.E y GAYO, D (1995): «Significado, conceptualización y procedimientos operativos del desarrollo sostenible: posibilidad de aplicación a la agricultura».

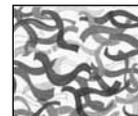


COLABORACIONES

- ra». Editado por el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Serie de Agricultura y desarrollo sostenible.
7. EOI. (2002): «*Manuales de gestión ambiental*». Editado por EOI.
 8. EOI. (2004): «*Legislación de Medio Ambiente, Seguridad y Prevención de Riesgos*». Editado por EOI.
 9. FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS (2003): «*Código de Buenas Prácticas Ambientales*». Editado por FEMP.
 10. GALÁN LÓPEZ, P. (2004): «*Implantación de Agenda Local 21 en Mombeltrán (Ávila)*». Trabajo Fin de Carrera. Facultad de Ciencias y Artes. Universidad Católica de Ávila.
 11. GLIGO, N (1987): «Política, sustentabilidad ambiental y evaluación patrimonial». Editado por Pensamiento Iberoamericano. México, 1987.
 12. GONZÁLEZ FERNÁNDEZ, S. (2000): «Medio ambiente urbano y desarrollo sostenible». Capítulo del libro: *Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible*. Coedición de la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León y la Revista de Estudios Locales (CUNAL). Valladolid, 2000.
 13. HICKS, J.R (1945): «Valor y capital». Editado por Fondo de Cultura Económico, México, 1945.
 14. MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE. (1999): «Libro Blanco de Educación Ambiental en España. Comisión Técnica sobre Educación Ambiental». Editado por el Ministerio de Medio Ambiente, Madrid, 1999.
 15. PERALTA BRAVO, A. (2004): «Implantación de Agenda Local 21 en Becerril de la Sierra (Madrid)». Trabajo Fin de Carrera. Facultad de Ciencias y Artes. Universidad Católica de Ávila.
 16. SEXTO PROGRAMA DE ACCIÓN COMUNITARIA DE LA UNIÓN EUROPEA EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE 2001-2010: El futuro está en nuestras manos. Comisión Europea 2001.
 17. UNIDAD DE MEDIO AMBIENTE DEL AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA (2001): «*Agenda 21 Zaragoza. Hacia el Desarrollo Sostenible*». Editado por el Ayuntamiento de Zaragoza, 2001.

Páginas web consultadas:

- www.jcyl.es (Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León).
- www.mapya.es (Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación).
- www.mma.es (Ministerio de Medio Ambiente).
- www.un.org (Naciones Unidas).
- www.europea.eu (Unión Europea).



COLABORACIONES



INFORMACIÓN COMERCIAL ESPAÑOLA

en

INTERNET



www.revistasICE.com