

AGENDA 21: UNA CIUDAD SOSTENIBLE Y AZUL

BOLETÍN INFORMATIVO - N° 1. 08 de julio de 2002
EL DESARROLLO SOSTENIBLE Y LA AGENDA LOCAL 21



Introducción:

La Coruña acaba de comenzar el proceso de elaboración de su Agenda 21. Con este nuevo paso, La Coruña se compromete a tender hacia un modelo de ciudad sostenible y a buscar una nueva relación de la ciudad con su entorno que además mejore la calidad de vida de sus ciudadanos.

Este nuevo boletín semanal surge con el objetivo de acercar los temas ambientales y los conceptos que envuelven la Agenda 21 a los componentes del Comité Técnico Municipal de La Coruña. El boletín estará centrado en un tema concreto cada semana y lo compondrán documentos teóricos y experiencias prácticas que tratarán de familiarizarlos con las posibilidades que la Agenda ofrece para el futuro de la ciudad.

El primer número del boletín lo componen un documento elaborado para la Agenda 21 de la ciudad de Granada que resume el contexto de las Agendas Locales y el concepto de desarrollo sostenible y una segunda parte con interesantes enlaces a entidades estatales e internacionales y a experiencias de Agendas Locales en todo el mundo.



ÍNDICE

<u>LA SOSTENIBILIDAD Y LA APARICIÓN DE LAS AGENDAS 21 LOCALES:</u>	4
<u>1. LA SOSTENIBILIDAD</u>	4
<u>2. HISTORIA DE LAS AGENDAS 21 LOCALES: LA CUMBRE DE RÍO DE JANEIRO Y LAS CARTAS EUROPEAS POR LA SOSTENIBILIDAD</u>	8
<u>3. CÓDIGO DE BUENAS PRÁCTICAS AMBIENTALES DE LA FEMP</u>	15
<u>4. OTROS PLANES Y PROGRAMAS INTERNACIONALES EN TORNO A LA SOSTENIBILIDAD</u>	16
<u>ENLACES DE INTERÉS</u>	17



La Sostenibilidad y la aparición de las Agendas 21 Locales:

"El desarrollo sostenible reconoce la existencia de límites y conflictos. Los primeros residen tanto en insuficiencias sociales, económicas y tecnológicas como en las propias del sistema natural; los segundos son inherentes a toda dinámica de cambio. Los primeros pueden ser superados gracias a la inventiva y capacidad humana, lo segundo puede ser gestionado en forma racional. El concepto de desarrollo sostenible supera la dicotomía entre medio ambiente y desarrollo, reconoce interdependencias planetarias, la necesidad de compatibilizar dimensiones temporales de corto y largo plazo enfatizando la capacidad del sistema social para superar límites y conflictos". (Paolo Bifani).

1. LA SOSTENIBILIDAD

La aproximación a la problemática ambiental ligada al crecimiento económico es una preocupación que ha estado muy circunscrita al mundo académico. Sin embargo, este concepto lo retoma el *Informe Brundtland* en 1.988 rompiendo este marco para trasladarlo a la conciencia social y política desde esta fecha (Bermejo, R. y Nebreda, A. 1998). Este informe definía el desarrollo sostenible de la siguiente forma:

Desarrollo sostenible es el desarrollo que satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades.

Esta definición ha suscitado un gran consenso y popularidad. De forma que, en política, en el mundo empresarial y entre otros representantes sociales, la concepción o adjetivo de *sostenible* se ha añadido a la de desarrollo económico.

En la economía ortodoxa se defiende la autonomía de los gobiernos en la protección de la naturaleza. Esta idea aparece expuesta en la comunicación de la Comisión Europea *Sobre comercio y medio ambiente* que señalaba: Está ampliamente admitido que el margen de maniobra de los países sigue siendo muy amplio. Sin embargo parece cada vez más evidente que los estados pierden capacidad para decidir autónomamente. La liberalización comercial agudiza el carácter insostenible de la economía, empeorando aspectos que ya le eran inherentes y creando problemas nuevos:

- Impide que los gobiernos puedan adoptar medidas adecuadas a la magnitud y características de los problemas internos.
- Alarga los circuitos de los materiales, construyendo un modelo energético cada vez más insostenible.
- Especializa las economías imposibilitando la creación de "ecosistemas industriales" (donde los residuos de una industria son recursos para otra).
- Inestabiliza las comunidades y la sociedad mundial entorpeciendo políticas a largo plazo.
- Dificulta el cumplimiento de acuerdos multilaterales de protección de la naturaleza, al desaparecer los controles fronterizos.
- Crea sociedades competitivas entre sí cuando la solución de los problemas ecológicos requiere cooperación (Bermejo, R. y Nebreda, A. 1998).

Ahora bien, es preciso hacernos eco de aquellas consideraciones que pretenden profundizar en el concepto de sostenibilidad de manera que la asunción del mismo no quede en una mera pose social. En



AGENDA 21: UNA CIUDAD SOSTENIBLE Y AZUL

este sentido, se hace necesario ahondar más en las necesarias relaciones entre crecimiento económico y social y la cuestión ambiental, para exponer un concepto que sea capaz de ofrecer un crecimiento económico que considere los aspectos ambientales como referencia en su funcionamiento. Así, Paolo Bifani señala:

La integración de las dimensiones ambientales en la estrategia de desarrollo, no rechaza el objetivo de crecimiento económico, más aún, reconoce explícitamente su necesidad (...). Se propone la incorporación explícita de las dimensiones ambientales en la problemática del desarrollo, tanto como las metas a lograr, es decir componente cualitativo del bienestar, así como conjunto de recursos o potencialidades a utilizar para acelerar el desarrollo y aumentar el bienestar. En este contexto se propugna la gestión racional del sistema natural a fin de garantizar su supervivencia como base del sistema social.

El concepto de desarrollo sostenible aúna los de medio natural y desarrollo económico:

Si el primero constituye la base de todo progreso y bienestar social y proporciona los recursos para su logro, es el crecimiento económico el que provee los medios financieros, científicos, técnicos y organizacionales que permiten la utilización racional y eficiente del sistema natural así como su preservación. El desarrollo sostenible no se refiere a un estado de armonía estable e inmutable, sino que un constante proceso de cambio en la cual la explotación de los recursos naturales, la dirección de la inversión y del progreso científico-tecnológico junto al cambio institucional permite compatibilizar la satisfacción de necesidades sociales presentes y futuras.

La particular naturaleza de la sostenibilidad como objetivo político exige métodos especiales, por tanto se hace necesario comprender algunas características de ésta antes de pasar a discutir cómo lograrla. Basándonos en las ideas expuestas en *Framework for Local Sustainability* (recogidas en el Informe de la Comisión Europea *Ciudades Europeas Sostenibles*, 1.998) éstos son algunos aspectos que deben tenerse en cuenta:

- Límites ambientales, es decir, reconocer que el medio ambiente impone unos límites a determinadas actividades humanas y que hay circunstancias en las que no se deben intercambiar recursos ambientales o daños al medio ambiente por cualquier ventaja o beneficio potencial. Es imprescindible para el bienestar y la existencia humana que el medio siga pudiendo proporcionar recursos, eliminar residuos y proporcionar servicios básicos (por ejemplo una determinada temperatura o protección contra radiaciones). Hay cada vez más indicios de que estamos traspasando importantes límites de la capacidad de carga del planeta. No es fácil determinar dónde están estos. Incluso cuando hay pruebas de que se está traspasando un importante límite la ciencia no es capaz de precisar dónde está éste y además es posible que haya muchos límites cuya existencia desconocemos. En caso de duda, más vale evitar riesgos potencialmente graves para el ecosistema a la hora de tomar decisiones. Es el principio de cautela del Tratado de Maastricht.

- Gestión de la demanda. El principio de cautela implica que la actividad humana debe realizarse dentro de los límites que impone el medio ambiente natural, lo cual significa que son necesarios procedimientos para gestionar, reducir o re conducir determinadas demandas en lugar de satisfacerlas (lo que han hecho tradicionalmente los servicios públicos). El desarrollo sostenible intenta conciliar lo anterior con las aspiraciones de desarrollo y mejora de niveles de vida y salud de la sociedad humana. Para alcanzar este objetivo hay que servirse de dos principios: eficacia ambiental y eficacia social.

- Eficacia ambiental. Significa conseguir el máximo beneficio por unidad de recursos utilizada y de residuos producida. Esta eficacia puede aumentarse de diversas maneras:

aumentando la durabilidad, de forma que los costes ambientales se repartan un periodo de vida útil más largo; aumentando la eficiencia técnica en la transformación de los recursos (por ejemplo mayor eficiencia energética o recuperación del calor); evitando el consumo de recursos naturales renovables, agua y energía, a mayor velocidad de la que la naturaleza puede sustituirlos; completando el ciclo de los recursos, por ejemplo, aumentando la reutilización, el reciclado y la recuperación (evitando la contaminación; simplificando y evitando la necesidad de utilizar recursos (no renovables), ya que hay una tendencia cultural a multiplicar la complejidad y a acumular soluciones complicadas para problemas simples. Desde un punto de vista ambiental es mejor simplificar procedimientos productivos y evitar utilización de recursos.

Todos estos puntos, pero especialmente el último, están relacionados con lo que podríamos llamar "el



principio de elegancia" (Brugmann, 1992) que consiste en resolver los problemas con medios simples y económicos. Por ejemplo para el transporte de personas en distancias cortas es más "elegante" una bicicleta que un automóvil, ya que la primera proporciona el mismo resultado con 20 Kg de material convirtiendo la fuerza motriz del ciclista con una eficacia del 98%, en lugar de con 800 Kg. de material y un motor que funciona con combustible fósil a un rendimiento del 20%.

- Eficacia social. Se trata de obtener el mayor beneficio social por unidad de actividad económica, lo que puede conseguirse: a través de usos múltiples, utilizando los bienes económicos para el mayor número posible de usos sociales; aumentando la diversidad social y económica para obtener la más amplia gama posible de actividades y medios para aprovechar los bienes económicos a lo largo de sus ciclos de vida.

- Equidad. La distribución de la riqueza está estrechamente ligada con la sostenibilidad. La pobreza sufre más los problemas ambientales y tiene menos recursos para resolverlos. La riqueza permite consumir más bienes, recursos, energía y producir más residuos y además permitirse el lujo de desentenderse de las consecuencias ambientales. De este modo la distribución no equitativa de la riqueza lleva a un comportamiento insostenible. Recogiendo las palabras del *Informe Brundtland*: *incluso la noción más estricta de sostenibilidad física implica una preocupación por la equidad social entre generaciones, preocupación que debe, en toda lógica, ampliarse a la equidad dentro de cada generación.*

- Significado de los anteriores principios para la política de desarrollo. Los principios arriba explicados tienen implicaciones en el modelo de desarrollo: para lograr el desarrollo continuo dentro de los límites ambientales es necesario elegir un tipo de desarrollo en perjuicio de otros; la "eficacia" es más que la obtención del máximo rendimiento económico de cada ser humano; el beneficio para el hombre no coincide necesariamente con la "utilidad" en el sentido de la economía neoclásica; la calidad de vida debe sustituir la cantidad de bienes; la sostenibilidad ambiental está estrechamente relacionada con la igualdad social;

Para que el desarrollo sea sostenible se hacen necesarios tanto índices de desarrollo que se refieran directamente a las necesidades del hombre y la capacidad del medio ambiente como la creación de instrumentos políticos para alcanzarlos. Este era uno de los principales temas del Programa 21 (Agenda 21) de la Cumbre de las Naciones Unidas de Río de Janeiro (v. *infra*), donde se insiste en que el desarrollo sostenible sólo es posible si se planifica expresamente, donde se hace necesario un proceso lento y profundo de análisis simultáneo de numerosos aspectos, de toma de decisiones concretas sobre asuntos prioritarios, compromisos y sacrificios, así como la creación de sistemas de control a largo plazo. Todo con objetivos cuantificables y fechados. El Programa 21 rechaza rotundamente la idea de que las fuerzas del mercado u otros fenómenos involuntarios puedan resolver los graves problemas de integración de los temas ambientales, económicos y sociales.

LA SOSTENIBILIDAD URBANA

Las ciudades son hoy el principal lugar de producción, consumo y creatividad, pero también son la fuente de gran parte de los daños ambientales y donde estos se manifiestan con mayor virulencia. Estos problemas se deben a características propias de lo urbano y por tanto muchas soluciones deben partir específicamente de la ciudad, de la gestión urbana.

Siguiendo el Informe *Ciudades Europeas Sostenibles* del Grupo de expertos sobre el medio ambiente urbano para la Comisión Europea, el aspecto específicamente urbano de la sostenibilidad puede enfocarse a través de las relaciones con la sostenibilidad ambiental física, con la calidad de vida y con la equidad:

- Las ciudades y la sostenibilidad ambiental mundial. La actividad urbana repercute gravemente sobre los límites de la capacidad de carga mundial por: la utilización de energía fósil en edificios, actividades, transporte y sus correspondientes emisiones contaminantes; consumo de recursos físicos y su consecuente producción de residuos; la emisión de contaminantes dañinos para todo el planeta, como los metales pesados o los destructores de la capa de ozono. Por tamaño, población y consumo per capita de sus habitantes, las ciudades europeas tienen una elevada responsabilidad en la crisis de sostenibilidad mundial, lo que las obliga a reducir su impacto.

- Las ciudades y la sostenibilidad ambiental local y regional. Dentro de sus ecosistemas regionales las ciudades son grandes entidades, que tienen importantes efectos sobre la capacidad de carga regional por



la concentración de actividades que suponen. En este sentido los aspectos más evidentes se sitúan, por ejemplo, en la fuerte presión sobre el agua, ya sea superficial o en capa freática (agotamiento, salinización, contaminación), sobre la vegetación, sobre los suelos, etc. Pero quizás sobre donde más se refleja el impacto es en la producción de residuos causados por un consumo cada vez más alto y concentrado en lo urbano. Ejemplos:

El volumen de vertidos supera frecuentemente (más en el área mediterránea) la capacidad de absorción de los ríos, ocasionando pérdidas en los ecosistemas, eutrofización y acumulación de residuos tóxicos . La contaminación atmosférica supone a menudo un riesgo para la salud.

Los vertederos de residuos sólidos ocupan grandes espacios y presentan problemas de filtraciones y metano.

Las ciudades son cada vez más una fuerza atractora importante sobre las zonas circundantes. Esto, junto con un transporte a larga distancia barato y fácil ha dado como resultado la llamada "huella" ecológica de las ciudades. Así por ejemplo:

minas, canteras, pantanos y centrales eléctricas de zonas rurales satisfacen cada vez más la demanda de recursos y energía de la ciudad; los residuos urbanos van cada vez más lejos, a vertederos rurales; la actividad agropecuaria se orienta a la demanda urbana de alimentos transformados, empaquetados y disponibles permanentemente. Facilidad de transporte, regularidad y normalización priman sobre nutrición, bienestar animal, eficacia en el uso de recursos, diversidad, diferenciación regional e, incluso, sabor.

El cosmopolitismo urbano asociado a la concentración de riqueza origina un consumidor europeo con deseos de viajar a las zonas más alejadas y exóticas del planeta en busca de nuevas experiencias de consumo. De este modo la huella ecológica de las ciudades del norte se ha extendido por todo el planeta, apropiándose de la capacidad de carga de otros lugares lejanos.

Las propias ciudades son hábitats ecológicos. Si bien el desarrollo urbano reduce la biomasa y la biodiversidad mediante la urbanización del campo, con el desplazamiento de poblaciones animales y vegetales, también es cierto que puede crear nuevos hábitats y nichos. El modelo de los espacios verdes urbanos, su conexión entre ellos, su interacción con los edificios, su tipo de gestión, los niveles de ruido y contaminación y el propio comportamiento humano influyen en las cualidades de la ciudad como hábitat.

- Calidad de vida. La definición de sostenibilidad del *Informe Brundtland* parte de las necesidades humanas y no del medio ambiente. El objetivo del desarrollo sostenible es, pues, mejorar y mantener la calidad de la vida humana. De ahí que los principios antes mencionados de cautela y gestión de la demanda sean aplicables a las repercusiones mundiales sobre la sostenibilidad, pero la gente valora otros muchos aspectos del medio ambiente no relacionados con la supervivencia física como son la calidad estética y cultural del medio circundante o la tranquilidad. También valora, por su puesto, otras muchas cosas que no guardan relación directa con el medio ambiente pero que contribuyen a la calidad de vida, nivel material de vida, seguridad pública, acceso a la educación, a la salud, al trabajo, a la cultura, etc. En este sentido es donde en un contexto de sostenibilidad hay que distinguir entre la calidad de vida y deseos materiales que no son sostenibles a largo plazo, es decir, es necesario pasar a prioridades más orientadas hacia el medio ambiente y a la adaptación a modos de vida más sostenibles.

- Potencial de las ciudades e incapacidad para desarrollarlo. El *Libro Verde sobre el Medio Ambiente Urbano* (CEE, 1990) señala que las ciudades tienen un gran potencial para reconciliar los diferentes aspectos de la sostenibilidad. La propia densidad de población permite accesibilidad fácil o una inmensa y variada oferta de trabajo, bienes y servicios; también permite una gran cantidad de desplazamientos en transporte público ecológico, servicios más eficaces desde el punto de vista del medio ambiente como el reciclado y maneras de construir más eficientes energéticamente. No haber conseguido esto es un fracaso social no inherente a lo urbano.



2. HISTORIA DE LAS AGENDAS 21 LOCALES: LA CUMBRE DE RÍO DE JANEIRO Y LAS CARTAS EUROPEAS POR LA SOSTENIBILIDAD

En junio de 1992 se celebró en Río de Janeiro la **Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo**, donde se llamó la atención sobre la necesidad de fomentar el desarrollo sostenible a escala mundial. De esta conferencia surgieron la denominada *Carta de la Tierra* y la **Agenda 21**, a los cuales se adhirieron 173 gobiernos, entre ellos todos los Estados miembros de la Unión Europea.

El Agenda 21 es un detallado programa de actuación que establece iniciativas específicas que deben tomar los diversos países, donde se pide a los gobiernos que elaboren estrategias nacionales de desarrollo sostenible y que presenten informes sobre la situación a la Comisión de las Naciones Unidas para el desarrollo sostenible. Aunque no se trata de un convenio, que obliga legalmente a los signatarios, el Agenda 21 sin ser vinculante ha ejercido un gran influjo a nivel mundial, desarrollándose en todo el mundo gran cantidad de iniciativas ligadas a él. Este programa consta de 40 capítulos donde se tratan temas que van más allá del medio ambiente físico, desde el comercio mundial hasta la pobreza, la salud o la cooperación internacional.

Una gran parte de la Agenda 21 se dirige hacia el medio ambiente urbano, apostándose por el fomento de la economía urbana sostenible, la ordenación del territorio así como la integración de la planificación del transporte y la planificación espacial. Dándose para el desarrollo de todas estas cuestiones un papel relevante a las autoridades locales.

Los dos capítulos más importantes de la Agenda 21 con respecto a la escala local son el Capítulo número 7 (fomento del desarrollo sostenible de los recursos humanos) y el capítulo número 28. Este último establece los objetivos de las iniciativas locales señalando que *para 1994, los representantes de las asociaciones municipales y otras autoridades locales deberían haber incrementado los niveles de cooperación y coordinación, con miras a aumentar el intercambio de información entre las autoridades locales (28.2c) y para 1996, la mayoría de las autoridades locales de cada país deberían haber llevado a cabo un proceso de consultas con sus respectivas poblaciones y haber logrado un consenso sobre el Programa 21 para la comunidad (28.2a)*.

Una preocupación central del Agenda 21 está en el aumento de la capacidad institucional para conseguir el desarrollo sostenible. Para ello se incluyen procedimientos y medios que los gobiernos nacionales y comunidades locales tienen para desarrollar todo aquello que les permita gestionar el medio ambiente y los recursos naturales. La capacidad está integrada en los recursos humanos, las instituciones y un medio ambiente propicio y tiene como elementos esenciales un marco legal, mecanismo de cumplimiento, habilidades técnicas y conocimientos individuales básicos sobre el medio ambiente natural.

El movimiento de las Agendas 21 Locales está siendo especialmente impulsado por el ICLEI (*The International Council for Local Environmental Initiatives*, Consejo Internacional de Iniciativas para el Medio Ambiente Local), institución fundada en 1990 por 200 autoridades locales, en la actualidad 260, y que como red de autoridades locales permite el intercambio de experiencias entre ciudades difundiendo ejemplos de buenas prácticas ambientales a nivel mundial. En Europa aglutina a unas 120 poblaciones y 9 asociaciones estatales de municipios. La mayor parte de las restantes ciudades pertenecen a Estados Unidos. Este organismo ha creado la *Guía Europea para la Planificación de las Agendas 21 Locales*, documento base metodológico para la implantación de la Agenda 21 Local en el municipio de Granada.

La plasmación en Europa de la Conferencia de Río ha venido de la mano de las iniciativas locales, que han liderado el espíritu de la Agenda 21. En 1994 se celebra en Aalborg (Dinamarca) la primera Conferencia Europea de Ciudades y Poblaciones Sostenibles, en la cual 80 autoridades locales europeas firman la *Carta de las Ciudades Europeas hacia la Sostenibilidad (Carta de Aalborg)*, de donde nació la *Campaña Europea de Ciudades Y Poblaciones Sostenibles* destinada a animar y prestar apoyo a las ciudades y pueblos para que trabajen en pro de la sostenibilidad.



Cualquier autoridad local o conjunto de ellas puede adscribirse a la Campaña aprobando y firmando la Carta, lo que compromete a la autoridad local a participar en un proceso de Agenda 21 Local, creando y llevando a la práctica un plan de acción para la sostenibilidad.

La Carta de Aalborg tiene tres partes, que a continuación extractamos:

- **Parte I:** Declaración de consenso: Las ciudades europeas hacia la sostenibilidad.

1. El papel de las ciudades europeas

Reconocimiento de que el actual modo de vida urbano nos hace especialmente responsables de muchos de los problemas ambientales a los que se enfrenta la humanidad, máxime cuando el 80% de la población europea vive en zonas urbanas. Que los gobiernos locales están cercanos al lugar donde se perciben los problemas ambientales y muy cerca de los ciudadanos. De ahí el importante de las ciudades en los cambios del modelo que debe producirse.

2. Noción y principio de sostenibilidad

Sostenibilidad ambiental en tanto que preservación del capital natural, de modo que el consumo de recursos renovables no supere la capacidad de los sistemas naturales para reponerlos y que nuestro ritmo de emisión de contaminantes no supere la capacidad del medio para absorverlos y procesarlos. La justicia social pasa necesariamente por la sostenibilidad tanto ambiental como económica.

3. Estrategias locales hacia la sostenibilidad

La ciudad es la unidad más pequeña en la que los problemas pueden ser resueltos de manera integrada, holística y sostenible. Dado que cada ciudad es diferente, cada una deberá encontrar sus propias vías hacia la sostenibilidad

4. La sostenibilidad como proceso creativo local en busca del equilibrio

Reconocimiento de que la sostenibilidad es posible a través de un proceso creativo local que se extienda a todos los niveles de la toma de decisiones. Visión de la ciudad como un todo orgánico como forma de equilibrar el ecosistema urbano.

5. Resolución de problemas mediante negociaciones abiertas

No se puede trasladar los problemas ni a otras comunidades ni a generaciones futuras, por tanto cada ciudad debe resolver sus dificultades y desequilibrios primero por ella misma, y en su caso, con la ayuda de entidades regionales o nacionales.

6. La economía urbana hacia la sostenibilidad

Necesidad de invertir en la conservación, crecimiento y descenso de presión sobre el capital natural.

7. Justicia social para la sostenibilidad urbana

Reconocimiento de que los problemas ambientales afectan más a los pobres y menos capacitados para resolverlos. Que el desigual reparto de la riqueza lleva a comportamientos insostenibles. Necesidad de integrar las necesidades básicas y de evaluar las oportunidades económicas en términos de sostenibilidad.

8. Una ocupación del suelo sostenible

Necesidad de unir ordenación del territorio y evaluación ambiental estratégica de todos los planes. Renovar a través de planes los centros de las ciudades y planificar las nuevas zonas suburbanas para reducir la movilidad.

9. Una movilidad urbana sostenible



Esforzarse en la mejora de la accesibilidad, reducir la movilidad forzada y dejar de fomentar el uso innecesario de los vehículos motorizados. Prioridad al transporte respetuoso con el medio ambiente (a pie, bicicleta o público).

10. Responsabilidad del cambio climático mundial

Necesidad de una respuesta para el riesgo que supone el calentamiento global que lleve a la reducción de emisión de gases de efecto invernadero. Reducción, igualmente, en el consumo de recursos de biomasa y en la emisión producida por los combustibles fósiles. Alternativa en las energías renovables.

11. Prevención de la intoxicación de los ecosistemas

Consciencia de la creciente cantidad de sustancias tóxicas presentes en la atmósfera, agua, suelo y alimentos como amenaza para los ecosistemas y la salud pública.

12. La autogestión a nivel local como condición necesaria

Convicción de que las ciudades tienen fuerza, conocimiento y creatividad suficientes para desarrollar modos de vida sostenibles. Capacidad que depende de los derechos de autogestión que les sean otorgados en función del principio de subsidiariedad.

13. El protagonismo de los ciudadanos y la participación de la comunidad

Compromiso de acuerdo con el mandato de la Agenda 21 a colaborar con todos los sectores de la comunidad en la concepción de los planes locales. Consideración del llamamiento del V Programa de acción en materia de medio ambiente de la Unión Europea, *Hacia un desarrollo sostenible* en el cual se pide compartir responsabilidad en la aplicación de los programas. Educación y formación para el desarrollo sostenible no sólo al público en general sino también de los responsables electos y el personal de las administraciones.

14. Instrumentos de gestión urbana orientada hacia la sostenibilidad

Compromiso de utilizar los instrumentos necesarios disponibles para alcanzar un planteamiento ecosistémico de la gestión urbana. Creación de sistemas de contabilidad ambiental. Basar las decisiones y los controles en indicadores sobre todo de sostenibilidad.

- Parte II: La Campaña Europea de Ciudades Y Poblaciones Sostenibles.

Se insta al trabajo en común de ciudades y poblaciones para, aprovechando la experiencia y éxitos a nivel local, establecer planes de acción local a largo plazo (programas locales 21), reforzando la cooperación entre autoridades e integradas en las iniciativas de la Unión Europea en materia de medio ambiente urbano. Se adquiere el compromiso de poner en marcha la campaña de ciudades europeas sostenibles para alentar y apoyar a las ciudades en sus campañas a favor de un desarrollo sostenible. Se invita a participar en la campaña mediante la firma de la presente Carta.

Entre los principales objetivos de esta campaña podemos citar la asistencia entre ciudades europeas en relación a políticas sobre desarrollo sostenible; recoger y divulgar información sobre experiencias satisfactorias a nivel local; fomentar el desarrollo sostenible; fomentar recomendaciones políticas a la Comisión Europea; ayudar a los responsables de la toma de decisiones a aplicar la legislación y las recomendaciones adecuadas de la Unión Europea.

- Parte III: Participación en las iniciativas locales de la Agenda 21: planes de acción local en favor de la sostenibilidad

Se insta al compromiso con su firma y con la participación en la campaña de ciudades europeas sostenibles para dar respuesta al mandato establecido en el capítulo 28 de la Agenda 21 de la Cumbre de Río de 1992. Por medio de las acciones locales se contribuirá a la aplicación del quinto programa de acción de la Unión Europea en materia de medio ambiente, "Hacia un desarrollo sostenible". Se propone la preparación de un plan de acción local siguiendo los pasos que se detallan en el siguiente apartado (*punto 1.2.2.*).



Dos años después de la Conferencia de Aalborg, en 1996, se celebró la Segunda Conferencia Europea de Pueblos y Ciudades Sostenibles en Lisboa. En esta se evaluaron los progresos y dificultades del proceso de Agenda 21 en treinta y cinco países europeos. Con los resultados obtenidos, se dio paso a la segunda fase de la Campaña, ahora centrada en implementar los principios que aparecían en la Carta de Aalborg.

En este contexto se firma la **Carta de Lisboa**, denominada *El Plan de Acción de Lisboa: de la Carta a la Acción*. Los puntos esenciales en ella tratados son los siguientes:

- Preparación del gobierno local para el proceso de la Agenda 21 Local, donde se reincide sobre la necesidad de una voluntad política decidida, la conveniencia de iniciar el proceso con la firma de la Carta de Aalborg y de integrarse en cuantas redes se considere oportuno para obtener asesoramiento y soporte en el proceso. También se considera que la autoridad local debe ser el principal impulsor del proceso de Agenda 21 Local y este impulso se debe hacer desde la autoridad local en su totalidad, desde el máximo representante municipal hasta la aproximación transectorial de las diferentes áreas municipales.
- Establecimiento de estrategias para comprometer a la comunidad. Establecimiento de consultas y asociaciones con los diversos sectores de la comunidad para crear la sinergia necesaria a través de la cooperación. Se reincide en la recomendación del establecimiento de un grupo de compromisarios (Foro de la Agenda 21 Local).
- Aproximación y planificación de la Agenda 21. Se intentará poner en orden la propia casa implementando el principio de negociación exterior, es decir, no exportar los problemas. Se llevará a cabo una planificación sistemática de la acción para pasar del análisis a ésta. También se integrará el desarrollo medioambiental con el social y económico y se utilizarán herramientas avanzadas en la gestión de la sostenibilidad (EMAS, presupuesto medioambiental, evaluación de impacto ambiental estratégica, etc.).
- Concienciación y educación. Establecimiento de programas sobre la sostenibilidad dirigidos a la ciudadanía, grupos de interés, políticos y funcionarios de gobierno local.
- Asociación y cooperación entre autoridades. Establecer asociaciones con municipios vecinos y comprometerse con los niveles gubernamentales y administrativos superiores e inferiores. Construir alianzas Norte/Sur y Este/Oeste. Avanzar concertadamente con la Campaña de Pueblos y Ciudades Europeas Sostenibles.

La Tercera Conferencia Europea sobre Ciudades y Municipios Sostenibles se ha celebrado en Febrero del año 2.000 en Hannover, evaluándose los progresos en el camino hacia la sostenibilidad desde la Carta de Aalborg (que en esta fecha tenía el compromiso de 650 autoridades regionales y locales de 32 países europeos, que representan a más de 130 millones de ciudadanos europeos). En esta conferencia se adopta el Plan de Acción de Lisboa y las declaraciones de Turku, Sofía, Sevilla y La Haya, valorándose muy positivamente el progreso alcanzado desde el lanzamiento de la Campaña.

Esta Conferencia ha dado lugar a la **Declaración de Hannover de los líderes municipales en el umbral del siglo XXI**, cuyos puntos esenciales son:

- Principios y valores para acciones locales hacia la sostenibilidad
- Compromiso en la responsabilidad por el bienestar de las generaciones presentes y futuras, trabajando por conseguir una mayor justicia social y contra la pobreza y la exclusión social por cualquier motivo, así como por un medio ambiente sano y saludable.
- Creencia en una economía que debe ser social y ecológicamente eficiente sin que consuma recursos no renovables de forma innecesaria.
- Aceptación de la responsabilidad compartida para conseguir un desarrollo sostenible.
- Creencia, también, de que un mundo en paz es requisito previo para una sociedad sostenible.
- Liderazgo de la ciudad



- La obligación de los líderes municipales de actuar a escala local teniendo en cuenta la escala global, acordándose los siguientes compromisos:

1. Apoyar la integración europea con el fin de alcanzar la cohesión social y económica manteniendo los estándares sociales y medioambientales.
2. Evitar que se adopten ciegamente modelos atractivos pero insostenibles (en referencia al proceso de la Europa del Este).
3. Responsabilidad con nuestros homólogos en el Sur.
4. Realizar políticas locales que reduzcan la huella ecológica de cada comunidad.
5. Hacer una planificación urbana integrada. Desarrollar la ciudad compacta y rehabilitar áreas urbanas o industriales deprimidas. Uso eficiente de las tierras y los recursos naturales así como gestionar localmente el transporte y la energía. Luchar contra la exclusión social, la pobreza y el desempleo como puntos clave de la gestión urbana hacia la sostenibilidad.
6. Aprovechar las oportunidades que ofrecen las nuevas tecnologías y los conceptos innovadores de servicios con el objeto de aumentar la eficiencia ecológica de nuestras ciudades.
7. Introducir indicadores de sostenibilidad local a través de los cuales nos fijemos objetivos y vigilemos el proceso. Un conjunto de indicadores europeos comunes acordado voluntariamente puede servir de herramienta para comparar los cambios realizados en toda Europa.
8. Establecer y desarrollar redes regionales en la promoción del desarrollo sostenible.
9. Ayuda a los municipios necesitados por desastres naturales o guerras.

10. Consideración de que los municipios son las entidades apropiadas para abordar los problemas integralmente, por lo cual en muchos países los gobiernos locales deben ser fortalecidos presupuestariamente, en responsabilidades y en poder. De la misma manera los ayuntamientos deberían adoptar nuevos esquemas de gobierno trabajando de forma democrática, participativa y transparente, eliminando la corrupción.

Nuestro llamamiento

- Los líderes municipales de Europa y las regiones vecinas exhortan a la comunidad internacional a:
1. Apoyar la implantación de la Agenda 21 y de la Agenda Hábitat (Estambul, 1996).
 2. Frenar el *dumping* laboral y medioambiental estableciendo estándares sociales y medioambientales en los acuerdos de comercio internacionales.
 3. Erradicar la deuda mediante programas de condonación.
 4. Alentar el autogobierno local de sin ponerle trabas y apoyar el desarrollo de políticas medioambientales.
 5. Dotar de fondos a las organizaciones financieras internacionales para el desarrollo sostenible, en particular dentro del programa *Global Environmental Facility*.
- Los líderes municipales de Europa y las regiones vecinas exhortan a las instituciones europeas, especialmente al Parlamento Europeo, al Consejo y a la Comisión a:
1. Dar prioridad al desarrollo local sostenible, dotándolo de contenido dentro de la estructura de la Comisión.



2. Proporcionar una estructura financiera más generosa que la propuesta por la Comisión para apoyar la Campaña Europea de Ciudades y Municipios Sostenibles.
3. Incorporar consideraciones sociales y medioambientales en las políticas de los mercados internos, la legislación, los programas y la financiación.
4. Desarrollar el autogobierno local en Europa respetando el principio de subsidiariedad en las actuaciones de la Comunidad Europea.
5. Desarrollar una cultura del partenariado entre la Comisión Europea por un lado y las autoridades locales y sus asociaciones por otro.
6. Conceder subsidios y subvenciones, en el marco de los fondos estructurales principalmente, a las autoridades locales y regionales bajo la condición de que exista un plan de desarrollo sostenible.
7. Apoyar los esfuerzos de las autoridades locales tanto en la Europa Central y del Este como en los países mediterráneos fuera de la Unión Europea para cumplir la legislación de la Unión Europea.
8. Cooperar con los gobiernos locales, provinciales, regionales y nacionales en pro de la gestión de la sostenibilidad.
9. Cooperar y apoyar la Campaña Europea de Ciudades y Municipios Sostenibles .
10. Introducir un impuesto sobre la energía, suprimiendo las subvenciones para el transporte aéreo, como herramienta para interiorizar costes sociales y ecológicos del uso energético, creando incentivos para el uso sostenible y eficaz de la energía.
11. Apoyar la cooperación internacional y el intercambio de experiencias.
12. Apoyar una llamativa campaña publicitaria sobre la sostenibilidad.
13. Apoyar al ámbito local en sus esfuerzos para ajustarse a la legislación de la Unión Europea que tenga impacto sobre el desarrollo sostenible.
 - Los líderes municipales de Europa y las regiones vecinas exhortan a los gobiernos nacionales a:
 - 1. Proporcionar marcos políticos para el desarrollo local sostenible.
 - 2. Apoyar las campañas nacionales para el desarrollo sostenible y la Agenda 21 Local.
 - 3. Conceder subsidios y subvenciones a municipios y regiones (fundamentalmente en la renovación urbana y el transporte) bajo la condición de que exista un plan de desarrollo sostenible.
 - 4. Acordar un impuesto sobre la energía en toda Europa salvo las energías renovables y las plantas que generan calor y energía de forma combinada.
 - 5. Reconocer a ciudades y regiones como socios válidos en proyectos internacionales de desarrollo sostenible.
 - Los líderes municipales de Europa y las regiones vecinas exhortan a otros líderes locales en nuestras regiones a:
 - 1. Firmar la Carta de las Ciudades y Municipios Europeos hacia la Sostenibilidad (Carta de Aalborg) y con ello unirse a la Campaña Europea de Ciudades y Municipios Sostenibles.
 - 2. Comprometerse en planes de acción (Agenda 21 Local) guiados, entre otros, por el Plan de Acción de Lisboa.
 - 3. Apoyar esta Declaración de Hannover de los líderes europeos municipales en el umbral del siglo XXI.



4. Asumir la responsabilidad en el uso de los recursos naturales y la calidad medioambiental introduciendo sistemas de gestión medioambiental.

5. "Mantener la propia casa en orden", introduciendo políticas de compra ecológica de bienes y servicios.

- Los líderes municipales de Europa y las regiones vecinas exhortan a las personas interesadas en el proceso Agenda 21 Local a:

1. Apoyar la Campaña Europea de Ciudades y Municipios Sostenibles y a las asociaciones y redes que la gestionan.

2. Comprometerse con actividades de sostenibilidad local.

3. Introducir a la ciudad en la Campaña si todavía no ha firmado la Carta de Aalborg.

- Los líderes municipales de Europa y las regiones vecinas exhortan a los líderes y a las personas que toman decisiones en los sectores económicos y financieros a:

1. Comprender que las perspectivas para incrementar beneficios y los intereses de los accionistas corren grave riesgo si el desarrollo sostenible y bienestar de los ciudadanos como consumidores no están garantizados.

2. Participar activamente en los procesos de Agenda 21 Local.

3. Integrar consideraciones medioambientales, de salud, de seguridad y de riesgos en las estrategias de sus empresas.

4. Participar en el creciente mercado de productos y servicios sostenibles.

Anexo:

1. Oportunidades

- La propuesta de la Comisión Europea para un marco comunitario de cooperación para la promoción del desarrollo urbano sostenible, constituye una excelente base para el apoyo continuado de la Comisión en favor de la Campaña Europea de Ciudades y Municipios Sostenibles, que debe seguir siendo coordinada por asociaciones y redes de autoridades locales en cooperación con la Comisión.

- En una economía dual con tendencia a la globalización y a la localización, las ciudades necesitan maximizar su influencia en la microeconomía local para llevarla al desarrollo sostenible.

- Aprovechas los nuevos conocimientos y tecnologías puede convertir a las ciudades en centros de innovación.

- La falta de recursos financieros puede ser una oportunidad para redefinir prioridades e incrementar la eficiencia.

2. Obstáculos

- Debilidad de los gobiernos locales en algunos países europeos, donde las responsabilidades recaen sobre ellos sin que dispongan de los recursos necesarios.

- El mercado interno se estableció sin que los precios reflejen los verdaderos costes (que incluya gastos sociales y medioambientales). Las subvenciones perversas siguen dando incentivos erróneos.

- El progreso y el éxito se siguen midiendo en términos de crecimiento económico y no de sostenibilidad

- Los mercados financieros no están controlados democráticamente.



3. Retos

- Los ciudadanos esperan del municipio que proporcione condiciones y servicios clave.
- Los líderes municipales de Europa y las regiones vecinas reconocen que a pesar de los esfuerzos en la mejora del medio ambiente la mayoría de las tendencias globales y europeas producen gran preocupación. Muchas de las causas de esta situación de deterioro tienen su origen en las actividades diarias de los habitantes y municipios.
- Las tendencias económicas actuales (la globalización) tienen un poder financiero que prevalece sobre el político introduciendo la influencia de los ciudadanos a través de sus órganos de representación.
- Las tendencias sociales consecuencia del cambio económico y tecnológico presentan grandes problemas: envejecimiento de la población, pobreza crónica, desempleo todo en contraste con una sociedad dirigida hacia el consumismo. Riesgo de incrementar la disparidad entre ricos y pobres.
- La velocidad sin precedentes del desarrollo tecnológico está cambiando sustancialmente el modo de vida de los ciudadanos, el funcionamiento de la ciudad y la relación entre ambos.
- El modelo de vida europeo se ha conseguido, en gran parte, a través de la explotación de los desfavorecidos. La explotación de la mano de obra barata y de la naturaleza en los países en vías de desarrollo debe de ser un asunto importante en todas las ciudades y municipios europeos si quieren reducir sus huellas ecológicas.
- La distorsión económica, la degradación de la tierra, la persecución política, las guerras y los conflictos civiles producen una migración hacia las ciudades europeas que deben proporcionar servicios, infraestructura e integración social para un creciente número de habitantes.

3. CÓDIGO DE BUENAS PRÁCTICAS AMBIENTALES DE LA FEMP

La Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) ha desarrollado en los últimos dos años un manual denominado **Código de Buenas Prácticas Ambientales (CBPA)** para la normalización de la gestión medioambiental en los municipios de España. Con esta herramienta se propone crear una guía de referencia para todos los ayuntamientos remarcando una opción española para planificar y realizar una Agenda 21 Local.

Este código, en lo referente a la Agenda 21 Local, se divide en dos áreas de trabajo interdependientes: la auditoría medioambiental municipal y el plan de participación social.

La Auditoría Medioambiental se constituye como un conjunto de análisis, estudios y propuestas de actuación que supera el ámbito restringido de la entidad local para ofrecer un panorama medioambiental de ámbito territorial. Para que ésta auditoría supere el inventario de datos sin valor operativo, se recomienda la inclusión de una diagnosis y una propuesta de acciones de mejora de los problemas detectados, recogida en lo que se llama Plan de Acción Ambiental.

El diagnóstico pretende abarcar los factores ambientales, los socioeconómicos y los organizativos, de forma que se identifiquen las áreas sobre las cuales se hace necesario actuar a través del Plan Ambiental. Ésta diagnosis la dividen en *diagnóstico técnico*, por un lado, donde se busca la información, se realiza el trabajo de campo, el análisis de los datos y las relaciones existentes entre ellos; y por otro lado se realiza un *diagnóstico cualitativo*, para apoyar al anterior y que busca el estudio de la percepción social. Por su parte el Plan de Acción Ambiental, parte de la información recogida en el diagnóstico para transformarla en una herramienta que permita ejecutar actuaciones en la mejora del medio ambiente local.

Por último se propone un sistema de indicadores, que permitan su medición y control. Este sistema debe contener una relación de indicadores, tanto ambientales como económicos o sociales y que son comunes



a muchos municipios, sin embargo es conveniente la inclusión de indicadores específicos del municipio que se adapten a la realidad local, pero también es interesante la inclusión de indicadores que se utilicen a nivel supramunicipal y/o internacional ya que facilitan la comparación. La selección de indicadores realizada por el equipo de trabajo debe ser validada por el pleno municipal si existiera el Consejo Municipal de Medio Ambiente y/o Foro Ambiental la selección será debatida en este organismo.

El Plan de Participación Social pretende ofrecer diversos instrumentos de Participación así como iniciativas y experiencias llevadas a cabo en diferentes municipios y ciudades españolas, de forma que se pueda elegir el modelo más adecuado al municipio en cuestión. En este sentido se postula la necesidad de establecer un vínculo entre la administración local y la ciudadanía.

En cuanto al órgano de participación ciudadana, se propone una modificación del Foro Ambiental del ICLEI para adaptarlo a la tradición municipal española, otorgándole una estructura que lo divide en Asamblea General, Comisión Técnica Permanente y Comisiones Temáticas. Para mantener un flujo de comunicación permanente entre la entidad local y la ciudadanía se debe establecer un Plan de Comunicación en el cual se incluye tanto la información y comunicación ambiental (a través de métodos tradicionales como campañas, medios de comunicación, publicaciones, centro de atención al ciudadano, como a través de las nuevas tecnologías) como de educación ambiental.

4. OTROS PLANES Y PROGRAMAS INTERNACIONALES EN TORNO A LA SOSTENIBILIDAD

En el campo del desarrollo urbano sostenible existen otras experiencias convergentes, en gran medida, con el *Programa 21* entre las que resaltamos las siguientes.

Ciudades Saludables. En 1987 once ciudades europeas se convirtieron en miembros fundadores de este proyecto de la Organización Mundial de la Salud. Su objetivo principal es la mejora de las condiciones de vida urbana, y fueron pioneros en la creación de enfoques y métodos de gestión estratégicos que ponían gran énfasis en la colaboración de la sociedad, la creación de redes y una nueva manera de utilizar indicadores y objetivos. Se trata de un proyecto estrechamente relacionado con el Programa 21, donde también se establecen fuertes vínculos entre salud, medio ambiente y desarrollo. El eje de esta iniciativa gira en torno a cinco elementos:

1. Formulación de conceptos que lleven a adoptar planes de salud que se basen en la acción, teniendo como marco la estrategia de Salud para Todos, los principios de promoción de la salud y los 38 objetivos de la Región Europea de la OMS.
2. Desarrollo de modelos de buena práctica con diferentes opciones de acción. Estas pueden ir desde grandes acciones medioambientales a programas para cambios de estilos de vida.
3. Monitorización e investigación de la efectividad de lo anterior.
4. Divulgación de ideas y experiencias entre ciudades.
5. Apoyo mutuo, colaboración, aprendizaje e intercambio cultural entre las ciudades y pueblos de Europa.

Debemos llamar la atención al respecto de que en nuestra ciudad, Granada, se puso en marcha este proyecto no habiendo tenido continuidad y desapareciendo como tal. Así, debemos aprender de aquellas circunstancias para apoyar más decididamente este de la Agenda 21 Local y evitar una adhesión a la Carta de Aalborg meramente nominalista.



ENLACES DE INTERÉS

Organizaciones/ Instituciones relacionadas con el Desarrollo Sostenible

ICLEI: The International Council for Local environmental Initiatives

ICLEI es la agencia internacional medioambiental para administraciones locales.

La misión de ICLEI es construir y servir al movimiento mundial de las administraciones locales para alcanzar mejoras tangibles en las condiciones globales medioambientales y en el desarrollo sostenible mediante el conjunto de acciones locales.

La construcción de un movimiento mundial requiere que ICLEI funcione como una asociación democrática, internacional, de administraciones locales. Servir a un movimiento mundial requiere que ICLEI funcione como una agencia internacional medioambiental para administraciones locales.

Más de 400 ciudades, ciudades, condados, y sus asociaciones del mundo entero son los miembros de pleno derecho del Consejo, con cientos de administraciones locales adicionales que participan en campañas específicas y proyectos distintos de ICLEI. Como movimiento, asociación y agencia, ICLEI sigue luchando por sus objetivos ambientales y de desarrollo sostenible.

Campaña Europea de Ciudades y Poblaciones Sostenibles

La Campaña Europea de Ciudades y Poblaciones Sostenibles fue lanzada al concluir la 1ª Conferencia Europea para las Ciudades y Pueblos Sostenibles, celebrada en Aalborg, Dinamarca de 24-27 Mayo 1994. Los participantes de esta primera conferencia europea adoptaron la Carta de Ciudades y Pueblos Europeos hacia la Sostenibilidad (Carta de Aalborg).

Al principio, 80 municipios europeos se adherieron a esta Carta y se unieron a sus objetivos. Cada autoridad europea local y regional que se adiere a la Carta de Aalborg participa automáticamente en la Campaña Europea de Ciudades y Poblaciones Sostenibles. Hasta el momento, más de 1500 autoridades locales y regionales (áreas metropolitanas, ciudades, pueblos, condados, etc.) de 38 países europeos se han aderido a la Carta de Aalborg. Con este número de participantes, la Campaña es la principal iniciativa europea para el Desarrollo Sostenible y la Agenda 21 Local.



Ejemplos prácticos de implantación de la Agenda Local 21

- ✓ [Agenda Local 21 de Athis-Mons - Francia](#)
- ✓ [Agenda Local 21 de Camden \(Reino Unido\)](#)
- ✓ [Agenda Local 21 de Roma](#)
- ✓ [Agenda Local 21 de Lancashire - UK](#)
- ✓ [Agenda Local 21 de Ginebra - Suiza](#)

- ✓ [Agenda Local 21 Xunta](#)
- ✓ [Agenda Local 21 del municipio de Granada](#)
- ✓ [Agenda Local 21 del municipio de Sevilla](#)
- ✓ [Agenda Local 21 de Vitoria-Gasteiz](#)
- ✓ [Agenda Local 21 de Barcelona](#)