

Agenda Locales 21 en Andalucía

Estrategias Urbanas hacia el Desarrollo Sostenible



Agendas Locales 21 en Andalucía

Estrategias Urbanas hacia el
Desarrollo Sostenible

1ª Edición (agosto 2001)

Edición: Consejería de Medio Ambiente. Junta de Andalucía.

El presente documento ha sido realizado en el marco del Convenio de Cooperación suscrito entre la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía y la Universidad de Málaga en 1995, y en particular, del Acuerdo Específico firmado entre las partes en diciembre de 1996, asignando al Departamento de Biología Vegetal la realización del mismo. La Dirección Técnica ha sido realizada por Mª Briones, de la Dirección General de Planificación.

Equipo Redactor:

J. Marcos Castro Bonaño y Enrique Salvo Tierra
(coordinadores)
Andrés Alcántara Valero
Grupo de Investigación sobre Medio Ambiente Urbano de la
Universidad de Málaga

Los autores agradecen los valiosos comentarios de Pedro Prats y Manuel Linares relativos a planificación estratégica urbana.

Fotografía Portada: Patxi Serveto Aguiló

Diseño y Maquetación: IMAGRAF Impresores

Impresión: IMAGRAF Impresores

I.S.B.N.: 84-89650-94-2

Depósito Legal: MA-1081-2001

Edición impresa sobre papel ecológico 100%

■ Prólogo

Tras el reconocimiento a nivel mundial de las iniciativas de Agenda 21 en el marco de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (Río de Janeiro, 1992), actualmente son más de 870 las autoridades regionales y locales de 36 países europeos que han adquirido el compromiso de avanzar en la construcción de comunidades urbanas más sostenibles, mediante la firma de la Carta de las Ciudades y Municipios Europeos hacia la Sostenibilidad, también conocida como *Carta de Aalborg*.

Según datos del Consejo de Municipios y Regiones de Europa, en España son alrededor de 290 las entidades locales y regionales que hasta el momento han suscrito la Carta de Aalborg. En el caso de Andalucía 10 ciudades y 3 Diputaciones Provinciales han firmado asimismo esta declaración, manifestando así su interés por poner en marcha planes de acción para el desarrollo sostenible en sus respectivos ámbitos territoriales.

En cualquier caso, y ante las diversas iniciativas emprendidas en nuestra Comunidad Autónoma, relacionadas con la elaboración y aplicación de Agendas 21, el presente documento tiene la intención de aportar referencias metodológicas básicas para este proceso. En este sentido, se indican sugerencias prácticas acerca de cómo iniciar la elaboración de la Agenda 21, quiénes deberían ser sus agentes impulsores o cuáles serían los órganos que intervienen y sus funciones, así como las características y contenido que debería poseer el documento final de Agenda 21.

Asimismo se incluyen datos sobre las experiencias internacionales y las estrategias diseñadas por los gobiernos locales de algunas ciudades españolas y, en particular, las desarrolladas por los Ayuntamientos de Málaga y Sevilla.

*Consejería de Medio Ambiente
Junta de Andalucía*

Índice

| | |
|---|------------|
| Prólogo | III |
| Introducción | 1 |
| 1. El fenómeno urbano y el medio ambiente | 5 |
| 1.1. La huella ecológica urbana. De la “ciudad histórica” a la “ciudad global” | 5 |
| 1.2. La evolución urbana en Andalucía | 9 |
| 1.3. Los grandes problemas del medio ambiente urbano | 15 |
| 2. Agendas Locales 21. Oportunidades locales en la Aldea Global | 21 |
| 2.1. La sostenibilidad del medio ambiente urbano | 21 |
| 2.2. Las políticas en materia de medio ambiente urbano | 26 |
| 2.3. Los agentes responsables de la sostenibilidad del desarrollo local | 39 |
| 2.3.1. Las Administraciones Públicas | 40 |
| 2.3.2. Las bases sociales del ámbito local | 46 |
| 3. Metodología para la elaboración de Agendas Locales 21 | 49 |
| 3.1. ¿Qué es una Agenda Local 21? | 49 |
| 3.2. Base social e institucional | 58 |
| 3.3. Análisis y diagnóstico estratégico de la realidad urbana. Análisis de las Macrotendencias .. | 59 |
| 3.3.1. Diagnóstico Inicial. Análisis DAFO | 59 |
| 3.3.2. Síntesis DAFO. Claves del modelo de desarrollo urbano | 61 |
| 3.3.3. Análisis de Macrotendencias | 62 |
| 3.3.4. Definición de Escenarios Posibles | 62 |
| 3.4. Definición del modelo de ciudad sostenible. Líneas Verdes y Programas Específicos | 63 |
| 3.4.1. Definición del modelo de desarrollo urbano sostenible. Metas y objetivo Supremo | 63 |
| 3.4.2. Líneas de acción (Líneas Verdes) y Programas específicos. Análisis de la Sinergia | 65 |
| 3.5. Programación: Citas de la Agenda Local 21 | 66 |
| 3.6. Implementación, Seguimiento y Evaluación del Plan de Acción | 66 |
| 4. Ejemplos de Agendas Locales 21 | 69 |
| 4.1. Agendas Locales 21 en el mundo | 69 |
| 4.2. Agendas Locales 21 en España | 75 |
| 4.3. Agendas Locales 21 en Andalucía | 76 |
| 4.3.1. AL21 de MÁLAGA. La Carta Verde de Málaga | 76 |
| 4.3.2. Otras experiencias de planificación AL 21 | 83 |
| Bibliografía | 85 |

| | |
|--|------------|
| Anexo 1. Documentos fundamentales de las Agendas Locales 21 | 87 |
| 1. Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. 1992 | 87 |
| 2. Capítulo 28 de la Agenda 21. Iniciativas de las Autoridades Locales en apoyo del Programa 21. 1992 | 89 |
| 3. Carta de las ciudades y municipios europeos. Hacia la sostenibilidad. 1994 | 91 |
| 4. El Plan de Acción de Lisboa: de la Carta a la Acción. 1996 | 96 |
| 5. Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II). Asamblea Mundial de Ciudades y Autoridades Locales. 1996 | 100 |
| 6. Declaración de Consenso. Carta Verde de Málaga. 1995 | 105 |
| 7. Declaración de Sevilla | 109 |
| Anexo 2. Direcciones de Internet sobre temas relacionados con la Sostenibilidad Urbana | 113 |

■ Introducción

Señales globales de alerta

Si para otras especies la lucha por la supervivencia competitiva caracteriza su existencia, la humana hace mucho que no tiene más competidores que ella misma. Desde una visión próxima a la Ecología Humana, podríamos decir que el hombre, superado el nivel de subsistencia, ha ido modificando el medio que le rodea de acuerdo a un parámetro básico: la mejora de la calidad de vida. La satisfacción de las necesidades humanas, unida a otras connotaciones humanas relativas a la lucha por el poder y el conocimiento, ha justificado los actuales niveles de desarrollo, así como el camino seguido para llegar a los mismos. La ciudad nace como resultado y símbolo de este proceso, en el que el hombre no sólo ocupa el territorio cercano, sino que extiende su huella, transformando su entorno y otros ámbitos para proveerse de los insumos necesarios para su expansión y desarrollo.

Sin embargo, una serie de factores arrojan señales de alerta sobre las bondades del modelo de desarrollo seguido por el hombre. Desde una visión global, estas señales pasan por: el calentamiento del planeta, la pérdida de la capa de ozono, el agotamiento y contaminación de las reservas de agua dulce, la erosión y desertización, la desaparición de las grandes masas forestales, la extinción de numerosas especies, entre otras. Éstas son externalidades ambientales negativas derivadas de los actuales ritmos de consumo y desarrollo experimentados en el planeta. Por otra parte, reflexiones ya históricas relativas al concepto de equidad tampoco dejan en muy

buen lugar el actual modelo de distribución del desarrollo económico, donde los países del tercer mundo quedan relegados a un papel marginal, como oferentes de recursos naturales y energéticos, como enclaves idóneos para la localización de empresas contaminantes prohibidas con las normativas ambientales del primer mundo, o simplemente son olvidados a sus seculares guerras y hambruna.

El crecimiento de los llamados “países en vías de desarrollo”, en base a formas tradicionales (u obsoletas) de industrialización (intensivas en uso de recursos naturales y con gran generación de contaminación y residuos), junto al importante crecimiento demográfico, experimentado sobre todo el continente asiático y africano, no hacen sino agudizar estas tendencias. En muchos foros internacionales se reconoce que este agravamiento de los problemas ambientales globales puede tener su origen directa o indirectamente en las grandes ciudades, los auténticos centros directores de la economía mundial y los grandes centros consumidores de energía, bienes y servicios.

Ciñéndonos a los aspectos puramente urbanos, cada vez son más las ciudades que manifiestan crisis ambientales derivadas normalmente de crecimientos demográficos no asimilados por sus estructuras físicas. En muchos casos, la tipología urbana heredada en las ciudades históricas no se ha renovado convenientemente, o los crecimientos en la periferia se han producido sin considerar cuestiones ambientales salvo las estéticas. El resultado es el mismo: la deficiente calidad de vida urbana, así como el deterioro del medio ambiente urbano y su entorno.

Esta crisis ecológica de la concepción urbana a finales de siglo XX se da en todos los continentes. En Europa, donde las ciudades se resienten de la herencia medieval e industrial; en Estados Unidos, donde los desproporcionados crecimientos de áreas metropolitanas (Chicago, Nueva York, Los Ángeles) desbordan todas las previsiones y hacen necesarias grandes obras de infraestructuras estatales; y en los países en vías de desarrollo, donde la pobreza urbana, la exclusión social, el crecimiento urbano incontrolado (arrabales y chabolas), así como los elevados niveles de contaminación y consumos de recursos primarios –tardía revolución industrial– están a la orden del día en las grandes megalópolis de Asia o América del Sur.

El nuevo paradigma de la sostenibilidad

Para iniciar cualquier comentario acerca del tránsito hacia el nuevo paradigma ambiental es ya referencia obligada la I Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Humano celebrada en Estocolmo en 1972, donde se realizó la primera declaración global sobre las relaciones entre medio ambiente y desarrollo. Así, se cuestiona que el crecimiento económico sea un fin en sí mismo, coincidiendo con las teorías del Club de Roma expuestas en «Los Límites del Crecimiento» (1972). La búsqueda de un modelo de desarrollo sostenible comienza a ser una prioridad de las políticas económicas.

En el Informe Brundtland (UNCED, 1987) «Nuestro Futuro Común» se acuña como concepto y objetivo global el **desarrollo sostenible**, entendido como «el desarrollo que satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades».

En la *Cumbre de la Tierra* en Río de Janeiro (1992) se consagra el concepto de sostenibilidad como nuevo paradigma frente a aquel imperante hasta las primeras crisis energéticas, el del crecimiento ilimitado (*paradigma desarrollista*). El adjetivo de “sostenible” surge para condicionar y matizar las formas de pro-

ducción y los actuales usos de los recursos naturales, así como la ocupación del espacio.

La aplicación de estos principios al entorno urbano surge desde el inicio como una de las prioridades básicas de las nuevas políticas ambientales.

Nuevos instrumentos: Agendas Locales 21

El medio ambiente urbano necesita de nuevos instrumentos de gestión y planificación que, desde una perspectiva integradora de las dimensiones económica, social y ambiental, permitan orientar las pautas actuales hacia el desarrollo urbano sostenible. Reconociendo que la gran mayoría de problemáticas globales tienen de alguna manera su origen en las ciudades, Naciones Unidas, dentro de su Programa Agenda 21 resultante de Río 92, declara la imperiosa necesidad de realizar procesos participativos de planificación hacia la sostenibilidad a nivel local. La elaboración de la llamada Agenda Local 21 (AL 21) es el instrumento básico para toda comunidad local que quiera orientar su evolución futura hacia la sostenibilidad.

Las ciudades han de dejar de ser las grandes desconocidas, siendo necesario identificarlas como sistemas complejos caracterizados por continuos procesos de cambio y desarrollo. Mediante la Agenda Local 21 se han de condicionar las pautas de crecimiento y desarrollo urbanos para que puedan considerarse sostenibles en el tiempo y el espacio.

Agendas Locales 21 en Andalucía

La sociedad andaluza no ha de permanecer de espaldas a los procesos de planificación Agenda Local 21 que, de forma creciente, se están llevando a cabo en Europa y el resto del mundo. Andalucía reúne las condiciones objetivas necesarias para implementar una política hacia la sostenibilidad urbana, tales como: el importante patrimonio natural, cada vez más presio-

nado por los desarrollos urbanos; el tamaño de las ciudades, ya con diez aglomeraciones urbanas; las problemáticas medio ambientales que se producen con cierta intensidad en las mismas, como el ruido, la congestión urbana, escasas zonas verdes, etc.

En Andalucía aparecen ya de forma manifiesta las primeras crisis ambientales urbanas (en términos de ruido, congestión del tráfico, polución, escasez de agua potable, exceso de residuos, entre otras) debidas al creciente tamaño y densidad de las ciudades. Estos problemas de gestión del crecimiento urbano necesitan de soluciones integradas que consideren los efectos a medio y largo plazo sin hipotecar el desarrollo y la calidad de vida de la ciudadanía actual o venidera. En este sentido, las ciudades andaluzas presentan un patrimonio histórico y ambiental de gran valor, cada vez más necesario de acciones para su protección y promoción. Por último, cabe señalar como hecho diferencial, el creciente grado de concienciación social ante las cuestiones ambientales, la cual traslada la perspectiva ecológica a todos los procesos participativos de planificación y gestión del desarrollo urbano.

El objetivo de la gestión urbana ha de ser impulsar un modelo de desarrollo urbano que sea consecuente con todas sus implicaciones ambientales, sociales o económicas, y que garantice a su vez la sostenibilidad de los ecosistemas naturales del entorno. Dentro de esta dinámica, se concede especial importancia a la difusión de buenas prácticas y al conocimiento de experiencias internacionales hacia la sostenibilidad urbana.

El presente trabajo se plantea como documento de apoyo para el inicio del debate hacia la sostenibilidad en nuestras ciudades, definiendo las grandes líneas de acción, así como las referencias institucionales y metodológicas básicas, tal y como se reflejan en la esfera internacional. Nuestro objetivo final ha de ser la definición de programas de acción "Agendas Locales 21" en las grandes aglomeraciones urbanas andaluzas.

Guía metodológica de Agendas Locales 21

Con el fin de difundir los instrumentos básicos hacia la sostenibilidad urbana entre los municipios andaluces, el presente trabajo se presenta como una guía metodológica para la elaboración de Agendas Locales 21 en Andalucía. Esta guía introductoria está dirigida fundamentalmente a las instituciones, asociaciones y colectivos identificados con la problemática medioambiental y socioeconómica, así como con participación en la gestión urbana, que han de implicarse en la definición colectiva del modelo de ciudad sostenible. Este objetivo final ha de definirse de forma realista y práctica, sirviendo de norte a la gestión urbana en todas sus facetas, sobre todo las relativas a aspectos ambientales y urbanísticos.

Conceptos básicos

En el primer capítulo se apunta brevemente la evolución genérica de los modelos urbanos a través de la historia. Las ciudades, auténticos sumideros de población y recursos, han incrementado progresivamente sus pautas de consumo, caracterizándose en la actualidad por una creciente dependencia de recursos del exterior, así como por su mayor capacidad de contaminación sobre el medio natural.

Un segundo epígrafe resume la problemática ambiental actual, donde se identifican las principales problemáticas ambientales derivadas del crecimiento urbano, comunes a la gran mayoría de ciudades de cierto tamaño. Los usos del suelo, la movilidad, la polución y el ruido, los residuos, el verde urbano y el uso de recursos caracterizan la eficiencia interna del ecosistema urbano. Si bien las ciudades andaluzas no pueden encuadrarse dentro de las llamadas megalópolis mundiales (Méjico, Calcuta, Río de Janeiro, etc.), por su tamaño medio son susceptibles de apreciar en magnitud importante las primeras crisis ecológicas. Éstas se caracterizan por la insostenibilidad de los ritmos actuales de consumo, crecimiento u ocupación del territorio. Ma-

nifestaciones comunes de estas crisis en nuestras ciudades son el ruido, la contaminación, los colapsos circulatorios, etc.

Metodología general y experiencias internacionales

En el segundo capítulo se realiza una revisión de las características comunes a la gran mayoría de Agendas Locales 21 realizadas a nivel internacional,

donde se manejan los conceptos y documentos básicos sobre sostenibilidad urbana. El anexo 1 es el complemento a este apartado, centrándose en algunas declaraciones y cartas hacia la sostenibilidad.

En un trabajo de estas características resulta referencia obligada la enumeración de los principales casos de Agenda Local 21 existentes y utilizados como ejemplo para el resto de comunidades. Por ello, se sintetizan algunas experiencias internacionales, así como otras producidas en nuestra región.

■ 1. El fenómeno urbano y el medio ambiente

"Y las grandes ciudades, Señor, ¿qué son?.
Lugares en desintegración y abandonados.
La ciudad que yo conozco recuerda los sentimientos animales hacia el fuego.
El refugio que daba ya no es tal,
y la era de las ciudades está llegando a su fin.
Hombres y mujeres viven allí, atontados, agonizantes,
en oscuras habitaciones, temerosos de cualquier gesto humano,
más asustados que un rebaño de bueyes recién nacidos.
La tierra abre los ojos y respira,
pero ellos ya nunca serán conscientes de respirar".

R.M. Rilke (1903)
The Book of Poverty and Death.

1.1. La huella ecológica urbana. De la «ciudad histórica» a la «ciudad global»

De esta manera, el poeta Rilke expresa su percepción existencialista de la ciudad de París a principios de siglo. Esta imagen pesimista y apocalíptica de las grandes ciudades abunda en la literatura europea del siglo XIX y principios del XX. Dickens es referencia obligada para conocer los sórdidos barrios obreros, la ínfima calidad de vida y las difíciles condiciones de trabajo en el Londres de la Revolución Industrial. No en vano, es a partir del nacimiento de la sociedad industrial cuando podemos decir que se manifiestan las crisis ambientales urbanas tal y como las conocemos en la actualidad.

Desde un punto de vista propio de la Ecología, Boyden (1996) clasifica en cuatro etapas genéricas la historia de la evolución humana. Estas fases son: primitiva, primeros agricultores, primeras ciudades y la fase industrial moderna.

El hombre preagrícola, por necesidad de subsistencia, tenía que dispersarse en el paisaje. La caza y la recolección exigían tal vez un mínimo de cinco kilómetros cuadrados para producir el alimento de una

persona. En estas condiciones, y sin el más sencillo de los sistemas de transporte, era imposible establecer grandes concentraciones humanas.

La revolución agraria comenzó a cambiar esta tendencia. Al poder producir más alimentos en una superficie menor, los pobladores comenzaron a formar comunidades primitivas. Fácilmente es deducible que el requisito previo para la urbanización será el intercambio de excedentes de aquellos alimentos producidos familiarmente.

Varios milenios tuvieron que transcurrir para que la condición definitiva de urbanización se lleva a cabo, es decir la liberación de parte de la población de las obligaciones de cultivar, alcanzándose lo que conocemos como proceso de civilización. Las primigenias ciudades comenzaron aproximadamente en el 6.000–5.000 a.C. con las primeras ciudades mesopotámicas (Catal Huyuk). Hasta el año 1.000 a.C. no se encuentran pruebas fehacientes del desarrollo de la compleja diversidad de población urbana, a la que daríamos el nombre de ciudad; surgiendo en las extensas llanuras aluviales entre el Tigris y el Eufrates.

Estas primeras ciudades aparecen como lugar de asentamiento de actividades no directamente productivas (intermediarios y servicios), que pueden ser mantenidas gracias a los excedentes productivos, elevan-

do la capacidad productiva total de la organización social (al diversificar sus funciones y complementar su trabajo agrario con actividades artesanales, mercantiles, administrativas y culturales en general).

Sobre el tamaño de las ciudades sólo existen conjeturas basadas en los límites de la capacidad de organización del consumo: posiblemente el escaso desarrollo de técnicas agrícolas imponía la existencia de 50 a 90 campesinos por cada habitante urbano que no producía en la agricultura. Por otro lado, el nivel de desarrollo del transporte limitaba la extensión urbana y su área de influencia - el círculo agrícola que habrá de abastecer a la ciudad -. No parece probable que las mayores ciudades sobrepasaran los 50.000 u 80.000 habitantes. Todavía en el primer período, ciudades como Ur o Babilonia tenían entre 5.000 y 10.000 habitantes. Por otra parte, la vida urbana produjo cambios fundamentales en las pautas de organización social, así como en la mejora de la esperanza de vida.

Las ciudades históricas

Desde su origen como asentamiento organizado en las civilizaciones mesopotámicas, la ciudad ha sido el foco difusor del desarrollo humano. El hombre es la única especie que ha podido modificar la estructura del medio ambiente que le rodea, configurando su propio ecosistema, el urbano. Pero también, desde este mismo momento se produce una inflexión en la relación de equilibrio hombre-medio existente hasta entonces. Al pasar de una economía de recolección, nómada o de subsistencia, a otra de producción, más estable y próspera, se originan los primeros problemas dentro de la esfera del incipiente medio ambiente urbano.

Gracias a las relaciones comerciales entre las primigenias ciudades, las crecientes necesidades de consumo locales podían ser satisfechas con producciones de otros lugares y viceversa. En las ciudades comerciales fenicias y griegas, el crecimiento de la población del asentamiento se desligaba de las limitaciones derivadas de la explotación de los recursos cercanos, lo cual permitía crecimientos demográficos sostenidos. Las necesidades primarias eran cubiertas más eficientemente, lo cual permitía la especialización productiva y el desarrollo de otras actividades «más

urbanas o civilizadas» (comercio, religión, ciencia, filosofía, ocio, etc.). La huella ecológica¹ de los asentamientos empezaba a ser superior al ámbito de ocupación de los mismos.

Roma no sólo acuña el concepto pleno de Civitas, sino también el de los problemas derivados de la vida urbana. Como señalan las crónicas de la época, el ruido y la densidad de habitantes era ya un problema grave en las grandes ciudades imperiales, lo que obligaba a «uir» a las villas en el campo para buscar la tranquilidad y evitar el calor de la ciudad. La figura del censor aparece como medida para vigilar las costumbres de los ciudadanos y contabilizar las personas y las haciendas objeto de gravámenes. La expansión del Imperio Romano se basó en la «civilización» del territorio como instrumento colonizador. Como señala Tarradell (1982), en España no existían ciudades en el sentido moderno de la palabras hasta la llegada de los romanos. Las ciudades se constituyen en vehículos de la cultura, la lengua y la sociedad. Las necesidades urbanas crecientes configuran una huella ecológica que necesita de ingentes recursos humanos (aparece la burocracia) y costosas infraestructuras (acueductos, viaductos) que gestionen y posibiliten respectivamente la llegada de recursos a la ciudad.

Sin despreciar el legado romano, el paisaje actual de las ciudades españolas tiene una presencia muy importante de la época medieval (Estébanez, 1991). Asentamientos muy dependientes de los cultivos y del campo periférico, nacen sobre la base de un mercado o, como la mayoría de los casos españoles, ante una razón militar o de protección. Las crisis urbanas ambientales del medievo eran debidas principalmente a las malas condiciones higiénicas y sanitarias, así como a la defectuosa conservación de los alimentos. En esta época, los frenos naturales de la población (Malthus, 1798), las guerras, epidemias y plagas, someten a grandes altibajos los crecimientos demográficos urbanos. La peste bubónica que azotó a Europa durante varios años fue un problema eminentemente urbano.

1. El concepto de Huella Ecológica fue desarrollado por el ecólogo canadiense W. Rees, refiriéndose al ámbito de incidencia ecológica de un asentamiento urbano en términos de la cantidad de tierra productiva que necesita para proveerse y para asimilar los residuos generados.

No obstante, son muchos los episodios en la historia de las ciudades en los que se consiguen situaciones calificables de sostenibles, en base a diseños urbanos bastante meritarios. Desde las grandes obras hidráulicas romanas que permitían el abastecimiento de agua de las grandes explotaciones agrarias y las ciudades, hasta la cultura medieval árabe, la cual ha dejado numerosos ejemplos de ello en nuestra región, consiguiendo compatibilizar altas densidades de población con calidades higiénicas más que aceptables. Impulsora del saneamiento urbano en sentido moderno, muchos tramos de alcantarillado están en uso hoy en día.

El descubrimiento de América supone un claro aumento de la huella ecológica de las ciudades europeas. El trasvase de recursos desde el continente americano fue muy importante en los siglos XVI y XVII. El XVIII podemos decir que viene marcado por una atonía en el aspecto urbano. Los efectos de la guerra de la Independencia se manifiestan en muchas ciudades españolas (Zaragoza, Burgos, etc.), los terratenientes residen en las ciudades y la incipiente clase urbana por excelencia, la burguesía, modela el «estilo de vida urbano» en base a una identidad cultural y social propias, a partir del desarrollo de actividades comerciales principalmente. En Europa las grandes ciudades sufren grandes problemas de tráfico (París resulta un caso emblemático) y las grandes reformas urbanas empiezan ha ser llevadas a cabo en muchos casos (Madrid).

Las ciudades industriales

Pero los desequilibrios en la relación hombre-medio no son tan desproporcionados en Europa y Norteamérica como a partir del siglo XIX. Para Boyden (1996), la transición de la fase de las primigenias ciudades a la fase industrial o tecnológica moderna comienza con la revolución industrial, todavía en muchas partes del mundo en la actualidad. En términos generales, los consumos de energía y materias producidos en este proceso industrial pueden ser calificados como no sostenibles sin ningún género de dudas. Los efectos sobre el planeta derivados de esta etapa, con apenas seis u ocho generaciones, son enormes, traduciéndose en un masivo incremento en la intensidad del uso de recursos y

energía, así como en el incremento en la producción de residuos ante un rápido incremento de la población. La revolución industrial supuso el primer gran éxodo del mundo rural al urbano.

La revolución industrial supone por tanto una revolución urbana. El modelo de ciudad industrial se implanta por primera vez en Inglaterra y Francia, plasmándose en una concepción de la ciudad que perdura hoy en día en la gran mayoría de los países industrializados. En el interior de la ciudad se establecen telares, fábricas y talleres de manufacturas, centralizando las oportunidades de empleo y atrayendo ingentes cantidades de población. La grandes emisiones a la atmósfera, derivadas de la combustión del carbón, antes sólo de uso para chimeneas, oscurecen los cielos de las ciudades.

Los obreros comparten la ciudad con la burguesía, pero hacinados en viviendas en torno a las fábricas, en arrabales industriales que darían lugar más tarde a los llamados barrios colmena o dormitorio. En España, se experimenta un creciente grado de urbanización, sobre todo a partir de la segunda mitad de siglo (en 1856, se estima que un 24,6% de la población vivía en núcleos de más de 2.000 habitantes). La burguesía plantea las necesidades de profundas reformas urbanas (ensanches y redefiniciones del modelo urbano), de los que el Plano de Ensanche de Barcelona (1859) es un meritorio ejemplo. Para Estébanez (1991), los planes de infraestructura (viarios, carreteras y ferrocarril), así como saneamiento y apertura de espacios verdes, suponen una prioridad para la burguesía en el llamado «higienismo». El concepto de alienación social y urbana se fragua en la sociedad industrial de la época.

A escala mundial, el proceso de urbanización ha sido especialmente intenso en el siglo XX, siendo más significativo en los países subdesarrollados. Así, entre 1950 y 1960, la población de las ciudades de las ciudades de los países desarrollados aumentó el 25%, mientras que las ciudades de los países subdesarrollados lo hicieron en un 55%.

En el primer tercio del siglo XX, las ciudades españolas experimentan los crecimientos poblacionales más importantes de su historia, debido a una creciente emigración del campo a la ciudad², lo que origina un grave problema de vivienda y acentúa las malas condi-

ciones sanitarias en los desarrollos urbanos. En las inmediaciones a la ciudad industrial se producen, con gran celeridad y falta de planificación, una serie de transformaciones urbanas que marcan el desarrollo futuro. El borde urbano es la zona de la ciudad más problemática desde el punto de vista ambiental.

Hace ya tiempo que las ciudades absorbieron las anteriores localizaciones industriales, quedando asfixiadas y produciéndose problemas de relocalización de las mismas. Las industrias, buscando éstas economías de localización, saltan a la periferia de la ciudad, la cual acabará finalmente por absorberlas, dado el crecimiento de la misma. Por otra parte, los llamados núcleos-satélite crecen gracias a la cercanía a la ciudad central, con la que aumentan sus flujos de intercambio. Las grandes industrias contaminantes se localizan al amparo de la economía global en los países menos desarrollados, no sólo económicamente, con mano de obra más barata, sino también en materia de legislación y protección del medio ambiente, indemne hasta entonces. La huella ecológica urbana salta a otros continentes con un fuerza inédita, para el abastecimiento de energía (gasoductos y oleoductos con África) y materias primas.

Las grandes superficies y los polígonos industriales de calidad se sitúan en la nueva periferia. Las ciudades se extienden en el territorio en forma de red jerarquizada, donde existen distintas posibilidades de localización empresarial. Así, se configuran espacios metropolitanos donde cada ciudad adopta ciertamente una funcionalidad (administrativa, residencial, turística, industrial, mixta, etc.) y se integra con diversa intensidad en su entorno, configurándose los llamados «sistemas de ciudades»³.

El territorio es cruzado por vías de transporte masivo que acortan las distancias temporales de forma considerable. La cercanía a los nodos y a las infraestructuras de comunicaciones eficientes resultan vitales para la competitividad de la industria. Este sector, gracias a las nuevas formas de gestión basadas en la subcontratación y filiación de la producción, así como a la terciarización de las actividades industriales, hacen necesarias unas menores cantidades de suelo, pero de mayor calidad (suelo industrial con cableado de fibra de vidrio, etc.) para el desarrollo de su actividad, así como una mayor cualificación de los empleados.

Podemos concretar una nueva etapa a las descritas por Boyden: aparece la ciudad global, difusa en su sentido formal, ya que no está delimitada por la perímetría del contorno urbano, ni por el término municipal, sino por el ámbito en el que el sistema conformado por las relaciones funcionales⁴ alcanzan unos umbrales mínimos.

Las ciudades difusas, las ciudades globales

La evolución de las ciudades siempre ha venido marcada por la tecnología. En los albores del siglo XXI, el desarrollo de las telecomunicaciones y el ascenso del sector terciario (las industrias de la información principalmente), favorecen la dispersión de las actividades económicas en el territorio y la integración de las economías nacionales. Esta dinámica de mundialización o globalización de las relaciones económicas es la consolidación de la llamada «aldea global», como señaló con cierta preocupación el sociólogo Mc Luhan en los sesenta.

Las «ciudades globales» (Sassen, 1991) adoptan un papel de creciente importancia como auténticos centros directores de la economía regional, nacional y, en algunos casos, mundial. Las ciudades se difuminan en el territorio y transcinden de su dimensión meramente física, conformando un área de incidencia o hinterland que llega a sobrepasar las fronteras nacionales. En los países desarrollados, las nuevas tecnologías de telecomunicaciones y la existencia de importantes

-
2. El fenómeno de la emigración hacia la ciudad, desde los núcleos rurales vecinales e incluso desde países extranjeros, ha sido muy importante en el caso español, produciendo una serie de efectos importantes sobre el mundo rural y el tejido y forma urbanos.
 3. El Sistema de Ciudades se compone por una malla de núcleos urbanos que mantienen unas relaciones de índole funcional compleja. El Sistema puede ser monocéntrico o, policéntrico, en función al grado de madurez del mismo.
 4. Entendiendo la funcionalidad en una doble interpretación: territorial (función territorial de la ciudad en el Sistema de Ciudades y en el marco regional o nacional: ciudad central, ciudad periférica, ciudad dormitorio, etc.); y económica (función de la ciudad en la perspectiva económica: ciudad financiera, comercial, industrial, de servicios, turística, etc.).

infraestructuras para la producción y el transporte, permiten modificar las pautas de localización favoreciéndose el desarrollo de nuevas centralidades en la periferia de los principales núcleos urbanos, conformándose un sistema dinámico de ciudades, en función de las ventajas comparativas que ofrecen en términos de factores como: localización y especialización productiva, generación de riqueza y empleo; y calidad de vida.

Esta revolución hace posible la definición de un nuevo modelo teórico de ciudad-utopía en el que las distancias físicas o temporales son finalmente irrelevantes para una serie de actividades, englobadas fundamentalmente en el sector servicios, las cuales, asumiendo el coste tecnológico (por ellas y/o por la colectividad), experimentarán una notable expansión, apareciendo nuevas actividades a raíz del desarrollo de estas tecnologías. La ciudad informacional (Castells, 1989) es «la nueva forma urbana de los nudos dominantes de la nueva estructura espacial», donde se manifiesta su capacidad de centralizar y controlar la red de flujos de información en que se basa el poder de las corporaciones internacionales.

En términos ecológicos, la facilidad actual para movilizar los recursos hace que las huellas ecológicas tengan carácter global y que el desarrollo urbano se constituya así en causa principal de gran parte de los problemas ecológicos mundiales. Al apuntar estas tendencias se observa que la ciudad se desliga de las limitaciones físicas, manteniéndose las barreras tecnológicas y ambientales, las cuales siempre habían actuado como restricciones a largo plazo para la sostenibilidad de las mismas.

En términos sociales, estas nuevas macrociudades se caracterizan por la estratificación social manifestada en el espacio urbano. Las ciudades duales (Castells, 1991) son la plasmación social de estas transformaciones tecnológicas y económicas que dan lugar a las ciudades globales e informacionales. La dualidad se presenta en forma de dos sistemas, internamente estratificados, donde uno de ellos relacionado con el polo dinámico de crecimiento y generación de renta, se diferencia radicalmente de aquel otro que concentra la mano de obra degradada en espacios e instituciones que no ofrecen posibilidades de movilidad ascendente en la escala social y que inducen a la formación de subculturas de supervivencia y abandono.

1.2. La evolución urbana en Andalucía

La evolución genérica descrita para el desarrollo urbano también ha tenido su plasmación en nuestra región, si bien en una escala y espacio temporal distintos.

Las ciudades andaluzas no muestran los elevados índices de concentración de población de algunos países europeos como Reino Unido, Países Bajos o Bélgica, donde la tendencia a vivir en las grandes ciudades es mayor. El territorio andaluz se caracteriza por un sistema de ciudades equilibrado y cohesionado. Sin embargo, a pesar de la fuerte tradición rural y agraria, así como al retraso en el proceso de «urbanización» en Andalucía, la aceleración de este proceso es de tal magnitud que permite caracterizar a las ciudades andaluzas como las más dinámicas respecto a la media nacional en crecimiento poblacional si nos remitimos a los datos censales.

En 1950, el 43% de la población vivía en localidades de más de 20.000 habitantes, siendo un 17% si consideramos solamente los asentamientos urbanos de más de 125.000 habitantes. En 1991, de los cerca de 7 millones de personas censadas, la población que reside en ciudades de más de 20.000 habitantes supone un 62%, mientras que en la Unión Europea es del 80%. El peso de las grandes ciudades todavía no es desmesurado. Así, el 34% de la población andaluza reside en ciudades de más de 125.000 habitantes, dato que se eleva hasta el 79% si consideramos las ciudades de más de 100.000 habitantes. Son las capitales de provincia las que polarizan estos crecimientos demográficos materializados en procesos de migración rural que han dejado una honda huella en la sociedad andaluza, tal y como manifiestan las diferencias en niveles educativos, empleo y estructura de edades entre entornos urbanos y rurales.

Inicialmente, el proceso de urbanización de Andalucía puede explicarse por tres grupos de factores:

- El subdesarrollo andaluz. La depresión económica, cuyos efectos son mayores en el medio rural, junto a la guerra civil y la autarquía (o aislamiento del exterior) plantean un panorama poco esperanzador que contrasta con las creciente oportunidades urbanas. El escaso dina-

POBLACIÓN URBANA

EN EL MUNDO

Según el Libro Verde sobre MAU (1990) se estima que en 1800 la población urbana era el 5% de la población total, en 1900 el 15% y en 1950 el 30%. Para el año 2.000 se prevé que la mitad de la población mundial resida en ciudades (de al menos 10.000 habitantes). En el primer cuarto del siglo XXI, algo más de 5.000 millones de personas habitarán en grandes ciudades. Más de 23 ciudades mundiales superarán los 10 millones de habitantes y de ellas sólo cuatro se encuentran en países industrializados. El resto se encuentra sobre todo en Asia, la cual contaba en 1990 con 3/5 de la población mundial y 2/5 de la población urbana total. En Asia se encuentran 7 de las 12 megaciudades con más de 10 millones de habitantes. En Latinoamérica se localizan tres y en Norteamérica las dos restantes.

EN EUROPA

Europa es el continente más urbanizado del mundo, con algo más del 80% de la población viviendo en núcleos urbanos. Sin embargo, las reducidas tasas de natalidad hacen de Europa el primer continente que pronto alcanzará tasa de crecimiento cero. Cerca del 20% de los europeos viven en grandes conurbaciones de más de 250.000 habitantes, otro 20% en ciudades de tamaño medio y un 40% en ciudades de entre 10.000 y 50.000 habitantes. París y Londres son las mayores metrópolis europeas que se aproximan a los diez millones de habitantes. En total, 61 ciudades europeas superan el millón de habitantes.

EN ESPAÑA

Desde 1950 a 1991 la población española aumentó algo más de un 39%, concentrándose dicho incremento en las áreas urbanas: si en 1959 la población censada como urbana era del 37%, en 1991 este porcentaje asciende al 74% del total de la población.

Fuente: Ciudades Europeas Sostenibles (1996). Plan de Medio Ambiente de Andalucía. 1997-2002 (1995).

- mismo económico en los sectores propios del medio rural, así como los crecientes niveles de desempleo caracterizan esta situación. Las reformas y contrarreformas agrarias y la deficiente estructura de propiedad, provocan la reducción de los salarios y el exceso de población agraria nutre de obreros a las escasas industrias florecientes y, sobre todo, a los empleos urbanos.
- La política desarrollista del gobierno, iniciada con el Plan de Estabilización (1959) y que supone la aparición de las tardías ciudades industriales asociadas a ámbitos portuarios (Polo petroquímico de Huelva, Bahía de Algeciras y Bahía de Cádiz). La creación de enclaves industriales supone el desarrollo de entornos urbanos ligados a los mismos con unas característi-

cas propias cercanas a la idea moderna de ciudad industrial (predominancia de los barrios obreros –llamados barrios colmena–, escasos espacios verdes, altos niveles de contaminación, desarrollo urbano desordenado, etc.)

- Terciarización de la economía. El empleo agrario se vuelca progresivamente hacia el sector eminentemente urbano: los servicios. Como ejemplo de este fenómeno identificado como «desarrollo» se encuentra el llamado «boom turístico», asociado al otro de la construcción, muy importantes para la urbanización de las ciudades de la Costa del Sol en los sesenta y setenta.

En Andalucía, región de profunda tradición agraria, los fenómenos industriales no se produjeron de forma tan intensa, por lo que el crecimiento de las

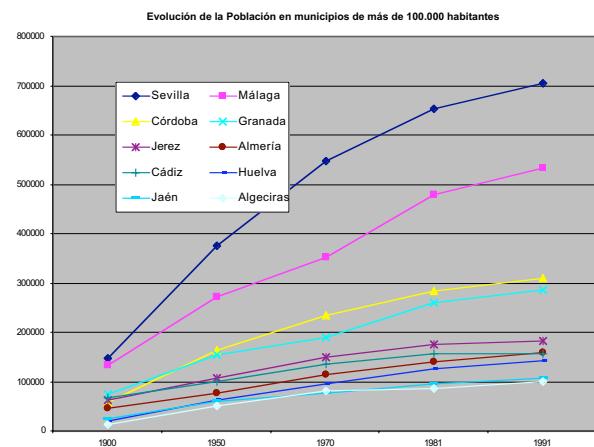
ciudades andaluzas no destaca hasta ya entrado el siglo XX. Salvo enclaves industriales relacionados con la minería (franja pirítica y Puerto de Huelva, Sevilla, La Carolina y Linares), la siderurgia (Sevilla, 1918-1921), y el caso de Málaga en el que la industria siderúrgica (1899-1919), textil algodonera (1883-1919) o azucarera (1914), la industrialización no supuso transformaciones urbanas apreciables, centrándose en la transformación de productos agrarios (aceite, vinos, azúcar, etc.). No es hasta finales de los cincuenta cuando se producen los fenómenos de éxodo rural al extranjero y la concentración de la población en las ciudades.

Nos centraremos en el comentario de la evolución demográfica de los diez municipios que en la actualidad superan los 100.000 habitantes⁵, dado que son aquellos candidatos a padecer el mayor número de problemáticas ambientales. En primer lugar, hemos de constatar que las tres grandes ciudades andaluzas (Sevilla, Málaga y Granada) han jugado desde primeros de siglo un papel predominante en el llamado Sistema de Ciudades de Andalucía.

A principios del siglo XX, Sevilla ya se erigía en la capital contemporánea, alcanzaba los 150.000 habitantes, seguida muy de cerca por Málaga, la cual manifestaba ya desde el XVIII un auge en las actividades comerciales gracias a los efectos de la temprana industrialización del XIX arriba comentada. Granada, auténtica capital histórica junto al caso de Córdoba, mostraba signos de declive demográfico (76.000 habitantes censados en 1900) efecto de una estructura productiva poco diversificada y centrada en la vega, donde se encuentra una gran dispersión de los asentamientos poblacionales, muy afectados por las fluctuaciones de los ciclos agrarios.

Las características de puerto comercial de Cádiz le permitieron comenzar el siglo con cerca de 70.000 habitantes, si bien los siguientes crecimientos demográficos se desviaron al área de influencia de la Bahía dada la saturación del centro histórico.

Jerez de la Frontera (más de 60.000 habitantes) ejerce de cabecera de la campiña gaditana donde se radica una importante actividad agraria, industrial y de exportación. A pesar de ello, manifiesta un importante grado de ruralización que minimiza la concentración de población que sería propia de su posición económica.



Fuente: Instituto de Estadística de Andalucía.

Córdoba, al igual que ocurriría con Granada, cede importancia en el sistema de ciudades frente a las dinámicas de Sevilla y Málaga, perdiendo población desde el XVII (menos de 60.000 habitantes en 1900). En el aspecto económico, ante el escaso tejido industrial, Córdoba se limita a ser cabecera del rico entorno agrario de la campiña.

Almería, con cerca de 50.000 habitantes, muestra un incremento demográfico que contrasta con la evolución anterior al siglo XX. La construcción del puerto y la exportación de uva aparecen como dos de las principales causas explicativas.

Por último, Jaén, Huelva y Algeciras son los municipios que menor tasa de crecimiento han experimentado en este período, alcanzando ligeramente los 100.000 habitantes en 1991. Si bien encontramos ciudades más dinámicas dentro de su misma provincia, Jaén mantiene su capitalidad histórica a principios de siglo con algo más de 26.000 habitantes. Huelva aprovecha en los sesenta el polo petroquímico y si bien su crecimiento demográfico es muy reducido, los impactos ambientales derivados de la actividad industrial son realmente cuantiosos, como comentaremos algo más adelante. Algeciras por su parte también alcanza los 100.000 habitantes gracias a su nuevo papel como ciudad portuaria y su localización estratégica, bases del desarrollo actual.

5. Para un análisis más en profundidad ver García Manrique, E., Ocaña Ocaña, C. (1986) y Ocaña Ocaña, C (1998).

En la actualidad, el Sistema de Ciudades de Andalucía se caracteriza por la conjunción de dos dinámicas regionales: En primer lugar, la estructura multipolar tradicional, que favorece la diseminación en el territorio del fenómeno urbano (con una menor intensidad en los estrangulamientos ambientales urbanos) y donde podemos diferenciar una serie de grandes subsistemas con sus respectivas ciudades cabecera y sus ámbitos de influencia, como resultado de la herencia rural y agraria andaluza, la cual se manifiesta en el medio centenar de ciudades medias (entre 20.000 y 100.000 habitantes) no sólo en áreas costeras, sino también en otras rurales de interior.

En segundo lugar, la estructura jerárquica favorece la concentración de población en las grandes ciudades, en la que Sevilla, Málaga y Granada configuran importantes áreas metropolitanas en torno al millón de personas y con mayores problemas de congestión y de índole ambiental. Derivado de lo anterior, resulta evidente que Andalucía presenta un mapa urbano caracterizado por su diversidad y complejidad, donde la herencia de las ciudades históricas, las particularidades naturales y culturales de la región, así como las pautas de planeamiento y gestión urbanística han conformado las ciudades actuales.

Dentro del grupo o sistema de grandes ciudades en Andalucía (más de 100.000 habitantes), en base al tamaño demográfico podemos diferenciar entre: entornos urbanos con más de 500.000 habitantes y ciudades entre 100.000 y 500.000 habitantes.

Dentro del primero se encuentran Sevilla y Málaga. Sevilla ejerce un claro papel de cabecera regional, gracias a su capitalidad administrativa y al desarrollo de nuevas actividades productivas en su amplia área de influencia metropolitana, la más importante de Andalucía. Málaga por otra parte, tras experimentar los mayores incrementos demográficos nacionales (fruto del desarrollo turístico sin duda) se estabiliza desde finales de los 80, manteniéndose la expansión de los municipios de su entorno.

En un segundo grupo (ciudades con más de 100.000 y menos de 500.000 habitantes) podemos diferenciar:

- Municipios en torno a 300.000 habitantes: Córdoba y Granada. Córdoba carece prácticamen-

te de área urbana de influencia, por lo que ha concentrado el crecimiento provincial. Granada, si bien dispone de una aglomeración urbana, ésta se encuentra muy atomizada a lo largo de la Vega, con lo que la densidad poblacional de la capital es menor.

- Municipios en torno a 150.000 habitantes: Almería, Huelva, Cádiz y Jerez. Almería ha mostrado un crecimiento muy estable, seguida por Huelva, de clara especialización industrial. Cádiz ha manifestado un descenso poblacional explicado por las relaciones con el conjunto de la Bahía de Cádiz, zona de gran dinamicidad demográfica, que ha absorbido la emigración proveniente de la congestionada capital. El término urbano de Jerez crece de forma muy importante frente a la pérdida de hábitat rural de la provincia.
- Municipios que superan ligeramente los 100.000 habitantes: Jaén y Algeciras. Jaén manifiesta la crisis demográfica que ha experimentado la provincia desde mediados de siglo, siendo la capital de menor población, limitándose a ejercer de capital administrativa y polarizar el espacio circundante. Algeciras cuenta en la actualidad con una base productiva más sólida (comercio portuario y pesca) que la que diera lugar a los crecimientos derivados de la presencia de la colonia. Este hecho permite que muestre una mayor dinamicidad demográfica en los últimos años.

Estas diez «grandes ciudades» andaluzas (capitales de provincia más Jerez y Algeciras) siguen atrayendo población la cual es absorbida por ámbitos del entorno más cercano desde el cual aumentan los flujos de movilidad obligada (por motivos de trabajo o estudios). Estos pasos hacia la última fase descrita anteriormente (ciudades difusas) caracterizan los procesos maduros de crecimiento urbano donde la «desurbanización» de la centralidad da paso a la «reurbanización» de los asentamientos de la corona metropolitana o periferia. Este fenómeno se traduce la previsión de estabilización de la población actual de las grandes ciudades, frente a aumentos muy atomizados en los municipios de sus entornos.

Sistema urbano y presión sobre el medio

Desde el punto de vista ambiental, las consecuencias de la evolución descrita son claras. El rápido desarrollo urbanístico asociado al crecimiento demográfico en Andalucía ha sido determinante a la hora de agravar los problemas ambientales urbanos en los últimos treinta años. Además de aumentar la densidad urbana, esta expansión supone la ampliación de la huella ecológica de la ciudad sobre el territorio.

El desarrollo urbano acarrea per se incrementos en los recursos necesarios para el abastecimiento de la población y de las actividades económicas tales como abastecimiento de agua, de energía eléctrica, de combustibles, alimentos, etc. La capacidad de generación de estos recursos por parte del entorno va quedando superada por la demanda, lo cual obliga a la construcción de nuevas presas, diques, centrales eléctricas, la importación de combustibles, etc. que amplían la huella ecológica del sistema urbano. Asimismo, la necesidad de nuevas infraestructuras de transporte, viviendas y equipamientos obliga al uso intensivo de materiales de construcción (obtenidos de las canteras cercanas) y al diseño de carreteras y autovías que rasuran el territorio suponiendo auténticas fronteras para el desarrollo de los ecosistemas naturales.

El aumento de la densidad de población puede llegar a suponer también la congestión de los sistemas de transporte dentro de la ciudad, problemáticas de ruidos, así como aumentos, con visos de insostenibles, de los consumos de agua y energía, o de la generación de residuos sólidos y emisiones a la atmósfera. El diseño urbano de ciudades superpobladas de rápido crecimiento requiere importantes obras de infraestructura y equipamientos que aseguren mayor eficiencia en los consumos de recursos naturales, así como minimización de los residuos inútiles generados.

Por otra parte, este aumento del llamado «metabolismo urbano» genera de forma más que proporcional un crecimiento de los residuos o desechos derivados de las actividades urbanas. Los residuos sólidos urbanos, así como las aguas residuales producen un daño ecológico muy importante en el entorno más cercano de la ciudad.

Si asumimos el hecho de que las grandes ciudades son las que tienen más posibilidad de sufrir con mayor gravedad desequilibrios ambientales urbanos, Sevilla y Málaga son las primeras candidatas a protagonizar crisis ecológicas urbanas. Además de derivar en los problemas ambientales generados dentro de la ciudad (ruido, polución, etc.), las crisis ecológicas vienen dadas por la no sostenibilidad de la relación ciudad-entorno en alguna de sus facetas más importantes:

- Dependencia energética. De forma creciente, el metabolismo urbano (transporte, calefacción, industria) se basa en el consumo de combustibles fósiles (petróleo) y sus derivados o transformados. Junto a la electricidad, la cual es generada normalmente por plantas térmicas basadas en combustibles fósiles, esta dependencia energética deriva en contaminación atmosférica.
- Dependencia hídrica. De igual manera, la ciudad no genera el agua que consume, por lo que necesita importarla de otros ámbitos. El agua embalsada y las aguas subterráneas son las principales fuentes de suministro para las ciudades, donde los períodos de sequía tienen efectos drásticos (cortes de suministro).
- Generación de Residuos. Por otra parte, los residuos generados (sólidos, líquidos, industriales, etc.) suponen una fuente muy importante de contaminación del medio, comprometiendo incluso el desarrollo futuro de la ciudad que carece de un entorno de calidad y necesita inversiones cuantiosas en generación del medio natural.
- Erosión y transformación del paisaje y de los espacios forestales. El crecimiento urbano es un consumidor neto de espacio, el cual no siempre transforma en su totalidad ni con criterios ecológicos. Ello deriva en que el borde urbano sea la franja de la ciudad donde se localizan los puntos de contaminación más graves, derivados de vertederos incontrolados, industrias contaminantes que no pueden emplazarse en el casco urbano, etc. Al igual que el punto anterior, esta dinámica condiciona el desarrollo futuro de la ciudad.

Sin embargo, el nutrido grupo de ciudades medias también presenta una problemática ambiental caracterizada por su diversidad y la gravedad puntual en

ciertas ocasiones. En este sentido, hemos de señalar que estos estrangulamientos ambientales normalmente no van ligados al propio desarrollo urbano, sino al desarrollo industrial, minero o agrario de la región, o a la atracción de las externalidades ambientales negativas derivadas de grandes ciudades que ejercen una clara influencia de capitalidad sobre estas ciudades medias de su área, localizando en las mismas infraestructuras de tratamiento de residuos sólidos, vertederos, polígonos industriales, infraestructuras de transporte de mercancías y pasajeros, etc.

En este sentido, dentro de la dinámica urbana merece especial mención el desarrollo industrial y costero. Los residuos industriales también han estado ligados tradicionalmente al desarrollo urbano. A pesar de que la industria andaluza es reducida por su tamaño relativo, los problemas de contaminación derivados de la misma sí son importantes dada su concentración. Los enclaves industriales de Huelva, Campo de Gibraltar y la minería localizada en Huelva, Sevilla, Córdoba y Almería suponen muy importantes fuentes de contaminación atmosférica y del agua fundamentalmente.

En segundo lugar, el modelo de desarrollo urbano seguido en la franja litoral andaluza ha dado lugar a 5 de las 10 áreas metropolitanas identificadas en la región. Esta importancia del crecimiento en ámbitos litorales puede llegar a adquirir el carácter de continuo urbano, dada la extensa malla de ciudades medias (entre 10.000 y 100.000 habitantes) que estructura estos espacios. Sin embargo, ante la fragilidad de los equilibrios ecológicos en los ámbitos litorales, estos elevados crecimientos urbanos han redundado en importantes desequilibrios ambientales. Este es el caso, por ejemplo, de la Costa del Sol, donde el exceso de presión urbanística, el deficiente tratamiento de los residuos sólidos, la salinización y sobre-explotación de los acuíferos, los vertidos industriales incontrolados, la erosión de la costa y la alteración de las dinámicas litorales, etc. suponen una hipoteca cierta al desarrollo futuro de la misma, al igual que ocurre en otras aglomeraciones urbanas litorales.

Finalmente, las ciudades medias presentan una problemática ambiental muy diversa, ligada a su tipología concreta. Siguiendo el análisis realizado en «El Medio Ambiente Urbano en Andalucía» (CMA, 1997), podemos resumir esta tipología en:

- Ciudades medias que forman parte de áreas metropolitanas o aglomeraciones urbanas. Los problemas ambientales generados por estas ciudades (tráfico, contaminación, etc.) no pueden ser aislados del conjunto del área a la que pertenecen. Por otro lado, una gran mayoría de los equipamientos e infraestructuras ambientales han de dimensionarse a la escala del conjunto de la aglomeración (tratamiento de residuos sólidos, depuración de aguas residuales, intervenciones en el paisaje o en zonas verdes de ámbito metropolitano, etc.).
- Otras ciudades medias interiores con un mayor nivel relativo de desarrollo industrial y terciario. Son los casos de ciudades como Linares, Andújar, Lucena, Puente Genil o Écija, donde existe por lo general una mayor complejidad urbanística, y que en algunos casos empiezan a asemejarse a las grandes ciudades. La ampliación de los espacios dedicados a la industria es la principal característica importante desde el punto de vista ambiental. Muchos de estos entornos (Linares, Lucena o Andújar) disponen de suelo industrial en dimensiones semejantes a los de algunas aglomeraciones urbanas.
- Sistemas de ciudades medias litorales. Como ya mencionamos anteriormente, las ciudades litorales tienen una problemática ambiental característica. El turismo y el desarrollo inmobiliario se encuentran normalmente unidos a estos ámbitos, ejerciendo una considerable presión sobre el medio. Sin embargo, la tendencia apunta a ofrecer un turismo de calidad donde el factor ambiental juegue un mayor papel. Desde la perspectiva del metabolismo urbano, el sistema urbano litoral ha de hacer frente a dos problemas adicionales: las mayores necesidades de abastecimiento (de agua y energía) y la estacionalidad del consumo y de los vertidos, lo que afecta muy directamente al dimensionamiento y funcionamiento de las principales infraestructuras ambientales (plantas de suministro de agua, depuradoras, vertederos, etc.).
- Ciudades medias y pequeñas especializadas en agricultura intensiva bajo plástico. Mediante la técnica de cultivo bajo plástico se consiguen

producciones agrarias fuera de temporada, destinadas a la exportación en su inmensa mayoría. Los municipios que se han especializado en estas técnicas han experimentado importantes crecimientos demográficos y urbanos. Desde el punto de vista ambiental, la problemática generada en estas ciudades es muy particular. En primer lugar, estos modos de producción necesitan una cantidad creciente de recursos hídricos que no siempre se pueden suministrar. Por otra parte, los residuos generados son muy similares a los residuos domiciliarios. La recogida selectiva de estos residuos aminoraría el impacto ambiental de los mismos. Finalmente, la gran necesidad de instalaciones artificiales (invernaderos, túneles o almacenes) que caracteriza los terrenos dedicados a la agricultura intensiva, da lugar a un fuerte impacto paisajístico.

- Agro-ciudades de la campiña del valle del Guadalquivir y de las hoyas del surco intrabético. Arcos de la Frontera, Baena, Guadix, Baza, etc. son ciudades que podemos englobar en este tipo. Se mantiene una elevada proporción de población agraria y pocas características de la moderna ciudad terciaria o industrial. A los problemas ambientales comunes se une la necesidad de conservar la impronta paisajística de estos núcleos, normalmente «conjuntos históricos», cuyos emplazamientos constituyen una síntesis de la memoria histórica regional y ejemplos modélicos de integración entre naturaleza y cultura.
- Pequeñas ciudades de especialización minera o industrial. Las ciudades ligadas a actividades mineras manifiestan hondas marcas de su especialización productiva a lo largo de la historia reciente. Escombreras y minas abandonadas, intensa deforestación y fuerte erosión del terreno, contaminación de las aguas, etc. son problemas de antiguos distritos mineros de Sierra Morena o de las Sierras Penibéticas.

1.3. Los grandes problemas del medio ambiente urbano

Como hemos tenido oportunidad de exponer, una de las razones que explican el crecimiento urbano reside en las oportunidades de índole socioeconómica que ofrece la ciudad frente a los ámbitos rurales, básicamente en los aspectos referidos a empleo, educación, formación, ocio, etc. Las referencias objetivas de este proceso radican en el desarrollo de infraestructuras (comunicaciones y saneamiento sobre todo) y equipamientos que configuran como atractivo el «modo de vida urbano».

La configuración de las ciudades tiene asociadas una serie de efectos positivos derivados de la concentración de cierta población en torno a una localización buena, permitiendo el afrontar infraestructuras que de otro modo no resultarían viables (p.e. saneamiento o abastecimiento de agua). Sin embargo, también se producen ciertas externalidades negativas que son generalizables a todos las ciudades de cierto tamaño, tales como: la excesiva densidad de población, el despoblamiento del centro urbano, los problemas de movilidad, el ruido, la contaminación atmosférica, el hiper-consumo de materias y energía, la exclusión social, el desempleo masivo, etc. Los desequilibrios ecológicos entre población y territorio adquieren en la dimensión urbana una extensa gama de efectos sociales y ambientales. Ninguna ciudad está lejos de estos problemas. La Organización Mundial de la Salud (OMS/WHO) junto con el Programa de Medio Ambiente de las Naciones Unidas (PNUMA/UNEP) han denunciado que ninguna de las veinte mayores ciudades mundiales cumplen la totalidad de estándares o niveles de admisibilidad de contaminantes atmosféricos o del agua existentes en la actualidad.

Paradójicamente, todo ello hace que en muchos casos, la calidad de vida urbana, a pesar de los importantes equipamientos existentes, resulte inferior a la rural, o al menos a la de ciudades menos pobladas y desarrolladas.

El deterioro del medio ambiente urbano está en clara relación con los cambios estructurales de la economía, los cambios demográficos, y las variaciones en las pautas de comunicación, vivienda, transporte y consumo, donde la tecnología aparece siempre implícita.

EL MEDIO AMBIENTE EN LAS CIUDADES MODERNAS

El siglo XX se ha caracterizado por la explosión de la urbanización a gran escala, y, simultáneamente, por la explosión en la ciudad moderna de grandes fuerzas en conflicto, debidas al crecimiento desproporcionado y no planificado.

En particular, la ciudad se ha vuelto escenario de un gran conflicto entre la posibilidad de influir de una manera positiva sobre los problemas relacionados con el desarrollo humano y con los servicios sociales, y la realidad de áreas -cada vez mayores- de pobreza, segregación y condiciones de vida intolerables.

Los mismos sistemas urbanos de la civilización tecnológica representan el viraje decisivo en los miles de años de historia de la ciudad. El hombre tecnológico ha aumentado su capacidad de trabajo sin límites, desarrollando y utilizando para este fin una gran cantidad de máquinas abastecidas por fuentes de energía no renovables. Hoy en día el consumo mundial de energía es de aproximadamente 8 billones de TEP (toneladas equivalentes de petróleo) anuales y la capacidad de trabajo del sistema mecanizado abastecido por esta cantidad de energía es igual al trabajo que podría ser hecho por 100 billones de trabajadores. En lo que atañe a la distribución de este consumo de energía, aproximadamente la mitad de estos "esclavos mecánicos" trabajan en fábricas u oficinas, cerca de un cuarto en el transporte y otro cuarto en los hogares.

Aproximadamente los 4/5 de la energía se consumen en las naciones industrializadas, donde viven cerca de 1000 millones de personas. Se puede decir entonces que cada persona (hombre, mujer, niño) que vive en las naciones industrializadas dispone aproximadamente de 80 esclavos mecánicos. Si tenemos en cuenta la desequilibrada distribución geográfica del consumo de energía, se puede decir también que una fracción considerable de estos esclavos mecánicos trabaja en grandes ciudades o en las áreas metropolitanas alrededor de ellas.

Fuente: DG XI. Instrumentos para la Sostenibilidad Urbana.

El crecimiento urbano descontrolado genera una serie de procesos desestabilizadores, causa y efecto de desarrollo no sostenible, los cuales pueden agruparse en factores:

- De índole **social** (marginación, exclusión, pobreza, estratificación, descentralización, abandono de centros históricos, efectos de la separación del entorno de trabajo y del hogar, pérdida de cultura urbana, alienación, etc.).
- De índole **económica** (paro, terciarización excesiva de la economía, poca diversificación económica, dependencia de los recursos del exterior, movilidad creciente, necesidades energéticas de la economía local, etc.)
- De índole **territorial y urbanística** (calles estrechas y ocupadas por los coches, espacios abiertos insuficientes, edificios enfermos, zonas de recreo colapsadas, consumo de suelo

desordenado en la periferia urbana, suburbanización, necesidad de infraestructuras de transporte importantes, etc.).

- De índole **ambiental** (ruido, polución, congestión, contaminación atmosférica, residuos sólidos urbanos, falta de verde urbano, sobre-explotación de acuíferos y reservas de agua, agotamiento de recursos naturales, consumo energético excesivo, etc.).

Dado lo poco estudiado de la realidad urbana, muchos de estos efectos resultan aún indeterminados, lo que redunda en un empeoramiento de la calidad del medio ambiente urbano de desconocidas magnitudes y, por extensión, de la calidad de vida. Con todo ello, resulta evidente la complejidad creciente de los problemas ambientales de las ciudades, así como el alcance supranacional de los mismos en algunos casos.

El medio ambiente urbano requiere una atención desde una visión multidisciplinar, en la que se diagnostiquen los principales estrangulamientos ambientales y se implementen auténticas políticas integradoras urbanas, con el objetivo último de conseguir ciudades con mejor calidad de vida y desarrollo sostenible en el tiempo y en su entorno. Como señala el Libro Verde sobre el Medio Ambiente Urbano (1990), la mejora del medio ambiente urbano contribuye tanto al aumento de la calidad de vida como al desarrollo de la economía urbana.

Problemáticas del medio ambiente urbano en Andalucía

En el Plan de Medio Ambiente de Andalucía (1997-2002) y, fundamentalmente, en el Informe sobre Medio Ambiente Urbano en Andalucía (CMA, 1997), así como en los Informes anuales sobre El Medio Ambiente en Andalucía (datos siguientes de 1995) se analizan los principales estrangulamientos ambientales de las ciudades andaluzas:

a) Ciclo del Agua

El crecimiento urbano tiene principalmente dos efectos sobre los recursos hídricos del entorno: a) la sobre-explotación de los cauces fluviales y aguas subterráneas, agravada por la salinización en las zonas costeras; y b) la contaminación, dado el volumen creciente de residuos nocivos que se vierten en las aguas.

Si bien los usos urbanos suponen algo más del 17% de la demanda total de agua en Andalucía (los usos agrarios son más de las tres cuartas partes), sí podemos afirmar que han condicionado la evolución hidrográfica en la región. Los desarrollos poblacionales y urbanísticos no han considerado las implicaciones ambientales de las nuevas necesidades de abastecimiento de agua, desembocando en el deterioro y agotamiento de las fuentes de agua de los entornos urbanos, así como en la ampliación de la huella ecológica, pues el agua es transportada desde cada vez más lejanos territorios.

Los deficientes sistemas de abastecimiento llegan a tener pérdidas del 60% en la distribución del agua. En Andalucía se estima que el 13% de la población se ve afectada por una red de distribución deficiente.

La calidad del agua de consumo urbano resulta también un problema en las zonas costeras. El nivel de potabilidad es aceptable en términos generales para la región.

La depuración de las aguas residuales constituye uno de los principales problemas de las ciudades andaluzas, dado el elevado porcentaje de población sin ningún tipo de tratamiento. Cerca del 52% de la población está conectada a una estación depuradora de aguas residuales.

b) Ciclo de la Energía

El consumo de energía en las zonas urbanas está estrechamente relacionado con la contaminación atmosférica debida al transporte, la calefacción, el alumbrado y a la climatización de los edificios. Un uso más eficaz de la energía permitiría la reducción de la contaminación atmosférica urbana y, consecuentemente su aportación al efecto invernadero.

Como se expone en el Informe sobre el Medio Ambiente Urbano en Andalucía, el consumo de energía de las ciudades andaluzas se caracteriza por los siguientes aspectos:

- Dentro de las ciudades, el consumo energético mayor se da en el transporte, de ahí que sea prácticamente proporcional al parque automovilístico. Las dos grandes ciudades andaluzas (Sevilla y Málaga) acaparan casi el 20% del parque automovilístico y concentran el consumo de combustibles fósiles a nivel regional.
- Las 10 grandes ciudades (capitales de provincia junto a Jerez y Algeciras) consumen únicamente el 15% de la energía eléctrica de la región, pese a que representan un porcentaje de población muy superior.
- El conjunto de ciudades medias (entre 20.000 y 100.000 habitantes) consume prácticamente el 50% de la energía eléctrica regional.
- El resto es consumido por entornos urbanos y rurales de menor tamaño, de lo que se deduce la menor eficiencia energética por habitante en estos casos, así como del sistema de abastecimiento y consumo regional. Se da la circunstancia de que podemos encontrarnos con ciudades muy pequeñas que consuman como una

¿QUÉ ES UN ÁREA URBANA ?

Para el año 2010 más de 3.700 millones de personas estarán clasificadas como habitantes urbanos, cifra que representa un número superior al de la totalidad de los habitantes del mundo hace cuatro décadas. Aunque algunos de estos habitantes urbanos vivirán en megaciudades tales como Sao Paulo o Shanghai, la mayoría residirá en muy variados asentamientos que van desde las grandes ciudades industriales hasta las pequeñas poblaciones de tipo mercantil y los poblados de menor entidad.

Si bien el término «área urbana» se utiliza normalmente como sinónimo de «ciudad», ambas cosas no son lo mismo. Todas las ciudades son áreas urbanas, pero no todas las áreas urbanas son ciudades. Lo «urbano» implica un concepto estadístico definido por el gobierno de un país. Una ciudad, por otro lado, es algo más que un gran número de personas viviendo próximas unas a otras; es una entidad compleja desde el punto de vista político, económico y social. Las ciudades repartidas por todo el mundo simbolizan la identidad de una nación y su fortaleza política. Las ciudades son también centros de producción económica, religiosa, de conocimientos y de cultura.

Puesto que cada país establece su propia definición de lo “urbano”, existe una variedad de definiciones repartidas por todo el mundo. Los gobiernos de países pequeños, o de proyección rural, sencillamente determinan que ciertos asentamientos son urbanos sin reparar en la población o la función que realizan. En muchas naciones la definición se basa en el número de habitantes; cuando la población sobrepasa un umbral determinado, esa zona pasa a ser urbana automáticamente. Dicho umbral oscila entre varios centenares, como en Perú y Uganda, y más de 10.000 habitantes, como es el caso de Italia y Senegal. Otros gobiernos sustentan sus definiciones en una combinación de criterios, tales como la densidad de población, la función política que desempeña o la actividad preponderante de la zona de que se trate. Estas diferencias, basadas en definiciones preestablecidas, pueden llegar a desvirtuar toda posible comparación de orden internacional. Si el gobierno de India adoptara la definición de «urbano» vigente en Perú, India se transformaría de repente en el más urbanizado de todos los países, lo cual, a su vez, trastocaría los niveles regionales de urbanización en todo el sur de Asia.

Incluso dentro de la misma nación la definición de lo «urbano» puede variar. En 1990, el Banco Mundial informaba que el nivel de urbanización de China había saltado del 18 al 50 por ciento entre los años 1965 y 1988. Si bien es verdad que una parte de este crecimiento urbano podía atribuirse al desarrollo económico y a las migraciones, no cabe duda de que en buena medida se podría también explicar por la nueva definición de «urbano» adoptada por el gobierno en 1986, en la que se incluían muchas comunidades agrarias. Desde 1986 China ha vuelto a cambiar ese concepto que da como resultado que en 1990 la población del país era considerada urbana en un 26,21 %.

La definición de urbano se complica aún más debido a la propia dinámica de las ciudades dado que la actividad urbana tiende a desplazarse más allá de los límites urbanos establecidos, lo que se ha dado a conocer, como la huella ecológica (ecological footprint).

Dependiendo del límite que se fije, la población de Tokio oscila entre 8,2 y 39,2 millones de habitantes. Por todas estas circunstancias, entre otras, puede resultar engañoso establecer comparaciones entre ciudades y datos internacionales. Por lo que es necesario una estandarización de base de datos que hagan asimilables y comparables los datos existentes.

Fuente: World Resources Institute.

gran ciudad, debido a la localización en la misma de grandes industrias básicas.

c) Ciclo de los Materiales

Las ciudades generan importantes cantidades de residuos y desechos diversos con graves consecuencias de contaminación sobre ríos, suelo y subsuelo. La eliminación del enorme volumen de residuos domésticos e industriales supone un problema muy importante. Los vertederos controlados son muy limitados y tiene problemas de continuidad, mientras que proliferan los vertederos incontrolados que contaminan las aguas subterráneas y provocan incendios por quemas incontroladas; la incineración también supone problemas de contaminación atmosférica muy importantes. Las plantas de compostaje se comienzan a utilizar en fechas muy recientes (14,5% del total de residuos).

La producción de residuos sigue una evolución creciente, elevándose la ratio de generación de 0,65 Kg/Hab./día a mediados de los ochenta, hasta los 0,85 de mediados de los noventa. Sin embargo, estos datos se encuentran por debajo de la media nacional (1,2) y de otros países industrializados. En Andalucía se generan más de 2,2 millones de toneladas anuales de residuos sólidos urbanos, suponiendo el 16,7% del total de residuos producidos en España. Se estima que el 31,1% son vertidos incontrolados, principalmente en Almería, Granada, Huelva y Málaga.

Los municipios con más de 100.000 habitantes producen el 46,1% de los residuos sólidos. Con rotundidad, la producción de residuos se concentra en los ámbitos de las diez grandes ciudades andaluzas, que generan más de la mitad del volumen total de basuras. Si atendemos a la composición de las basuras, se constata el hecho de que mientras los pequeños municipios muestran unos mayores porcentajes de residuos orgánicos (más de la mitad de las basuras), en las grandes ciudades los residuos de papel-cartón, vidrio y plásticos son en conjunto mayores a la materia orgánica.

La recogida y el reciclaje de vidrio es una opción en la que la participación ciudadana resulta patente. En 1992 se reciclaron cerca de 9 millones de toneladas de vidrio.

d) Contaminación Atmosférica y Acústica

Este tipo de contaminación viene originada por las actividades industriales potencialmente contaminantes y por el aumento del tráfico, la congestión urbana y las emisiones derivadas de la combustión de los motores de los vehículos.

La contaminación derivada del tráfico de vehículos tiene una especial incidencia en las ciudades donde el volumen de tráfico es mayor o bien cuentan con la presencia de industrias básicas en su entorno. Las provincias de Málaga y Sevilla, seguida de Córdoba y Cádiz son las que muestran mayores niveles de emisiones atmosféricas. En Málaga y Sevilla se concentra el 20% del total de vehículos de la región, mostrando los mayores índices de contaminación de CO y NOx por fuentes móviles. Las ciudades de más de 100.000 habitantes se encuentran en la segunda posición.

Se considera como ruido una combinación de sonidos heterogéneos que puede producir molestias con efectos fisiológicos y psicológicos en los individuos. Los centros de las grandes ciudades y las márgenes de las principales arterias de tráfico rodado, junto a las cercanías de aeropuertos y polígonos industriales, son los puntos donde se registran los niveles de ruido más elevados.

Las ciudades andaluzas son consideradas como las más ruidosas de España. En Andalucía, el 56% de la población que vive en ciudades superiores a 50.000 habitantes soporta actualmente niveles de ruido no deseables (superiores a 65 dB), cifra muy superior a la media comunitaria, donde sólo afecta entre el 17 y el 20% de la población. Asimismo, se aprecian diferencias entre los niveles de ruido diurnos y nocturnos, derivados de las diferencias de actividad urbana. Desde el punto de vista perceptivo, el 51% de la población encuestada al respecto opina que tiene bastante o mucho ruido en casa.

e) Zonas Verdes y Paisaje Urbano

La escasez de espacios abiertos y zonas verdes, el estado de los edificios históricos y del centro histórico en general, el espacio disponible para los peatones en relación con los viales y aparcamientos, etc. son características relativas al entorno edificado que inciden claramente en la percepción subjetiva de la calidad de vida de las ciudades.

Las ciudades andaluzas presentan un acusado déficit de zonas verdes, parques y jardines, siendo inferiores en muchos casos al mínimo legal establecido ($5\text{ m}^2/\text{Ha.}$). Las causas son múltiples, básicamente derivadas de la herencia urbanística en los centros históricos, el excesivo crecimiento demográfico y la capacidad financiera en los Ayuntamientos de los núcleos más pequeños.

En conjunto, las ciudades andaluzas disponen en sus centros urbanos de un paisaje urbano caracterizado por la presencia de hitos históricos y culturales que jalanan los itinerarios y paseos por la ciudad tradicional. La presencia del llamado turista urbano confirma el hecho de que el paisaje urbano muestra una buena calidad. Los esfuerzos han de dirigirse precisamente a revalorizar el patrimonio histórico-artístico y favorecer el desarrollo de circuitos peatonales. Los jardines, tan unidos a la imagen urbana de nuestras ciudades, han de ocupar una posición vertebradora del paisaje construido, de manera que reduzca la presión del «cemento» sobre el mismo.

f) Transporte

El aumento espectacular de los coches particulares en los últimos decenios supone problemas de congestión, contaminación atmosférica, ruido, pérdida de espacios abiertos (destinados a aparcamientos) y peatonales, etc. El tráfico urbano es uno de los principales factores causantes del efecto invernadero y de la lluvia ácida.

Los efectos de los atascos y elevadas densidades circulatorias están en clara relación con problemas de contaminación acústica y atmosférica, como comentaremos más adelante, así como otros problemas psíquicos como estrés, falta de comunicación, etc. En general, los problemas de tráfico y de movilidad son muy importantes en las grandes ciudades andaluzas. La creciente preferencia por el transporte privado jun-

to al aumento del número de vehículos (el cual se ha duplicado en el período 1983-1995) son las tendencias más importantes observadas en los últimos años, las cuales llevan a una situación de clara insostenibilidad. Por otra parte, derivado de los mayores niveles de desarrollo, de la densidad poblacional y de la separación entre usos urbanos, se produce un claro aumento del número de desplazamientos por persona y día, sobre todo desde los entornos metropolitanos hacia las ciudades cabecera del área.

Se estima que el consumo energético de los vehículos privados en las ciudades andaluzas es más del 50% del consumo energético regional, siendo el medio de transporte que muestra una menor eficacia energética, al consumir cinco veces más energía por pasajero que el vehículo público. Como veremos más tarde, esta situación resulta más grave si consideramos que los combustibles fósiles utilizados como combustibles provienen de países terceros, por lo que estos aumentos repercuten negativamente en la dependencia energética de Andalucía.

g) Industria Urbana

La industria es una de las principales fuentes de contaminación de las zonas urbanas y su entorno. Los vertidos de sustancias y materiales de deshecho tienen graves consecuencias no sólo ambientales, sino también urbanísticas. La respuesta tradicional ha sido reubicar la industria en los márgenes de la ciudad, agravando en la mayoría de los casos los ya muy importantes problemas ambientales de esta zona.

Los residuos industriales conllevan un alto riesgo de impacto medioambiental sobre los ecosistemas receptores y la salud humana, máxime en el caso de los residuos tóxicos y peligrosos. En el caso de Andalucía, las ciudades más industrializadas (Huelva, Cádiz y Sevilla) generan el 76,8% del total de los mismos.

■ 2. Agendas Locales 21. Oportunidades locales en la Aldea Global

2.1. La sostenibilidad del medio ambiente urbano

El concepto de sostenibilidad urbana se basa en la retórica definición que del desarrollo sostenible formula el Informe Brundtland (UNCED, 1987): «el desarrollo sostenible es el desarrollo que satisface las necesidades actuales sin poner en peligro la capacidad de las futuras generaciones de satisfacer sus propias necesidades». En realidad, la primera vez que vio la luz el término «sostenibilidad» fue en la Estrategia de Conservación Mundial de la Unión Internacional por la Conservación de la Naturaleza (IUCN, 1980).

El desarrollo sostenible es un concepto globalizador mucho más amplio que el de la protección y promo-

ción del medio ambiente, pues también considera la preocupación por:

- a) Los aspectos intergeneracionales. La repercusión de las decisiones actuales sobre las generaciones futuras resulta muy importante. Se buscan soluciones para los problemas actuales cuyos efectos en el medio no sean irreversibles, manteniendo las disponibilidades de recursos renovables al menos al mismo nivel que se encuentran en la actualidad. Las decisiones actuales no han de provocar efectos irreversibles en el futuro, o al menos han de minimizarlos.
- b) Los aspectos económicos de la calidad de vida. Sobre la base de un crecimiento estable y equilibrado que permita la solución de las necesidades actuales de acuerdo a unos niveles de

CUIDAR LA TIERRA. PRINCIPIOS PARA UNA VIDA EN SOSTENIBILIDAD

1. Respetar y cuidar las comunidades vivas.
2. Aumentar la calidad de vida.
3. Conservar la vitalidad y diversidad del planeta.
4. Minimizar el consumo de fuentes no renovables.
5. No sobrepasar la capacidad de carga del planeta.
6. Cambios personales de actitudes y prácticas.
7. Capacitar a las comunidades para el propio cuidado del medio ambiente.
8. Proveer a las naciones de programas de actuación que integren el desarrollo y la conservación.
9. Crear una alianza global.

Fuente: Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza, Fondo Mundial para la Protección de la Naturaleza y Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (IUCN/WWF/JNEP; 1991).

equipamientos, renta, empleo, coberturas sociales, etc. que sean satisfactorios. La conservación y el desarrollo son los dos lados de la misma moneda.

- c) Las connotaciones sociales del desarrollo. La preocupación por los aspectos sociales es muy importante, reconociéndose como trabas a la sostenibilidad de los modelos de desarrollo actuales: el acceso de la población a la cultura, la igualdad de derechos, la incorporación de la mujer a todas las esferas sociales, la posibilidad de formación y educación, la erradicación de problemas de marginación, xenofobia y exclusión social.

El informe Brundtland (UNCED, 1987) manifiesta a su vez la importancia de esos otros factores por considerar en aras de la sostenibilidad: «Incluso la estrecha noción de sostenibilidad física implica una preocupación por la equidad social entre generaciones, preocupación que debe de ser lógicamente extendida a la equidad dentro de cada generación».

La transición hacia modelos de «desarrollo sostenible» implica una mayor concienciación del impacto medioambiental, entre otros, producido por las actuales pautas de desarrollo, así como de los límites de la capacidad de carga del planeta, en términos de almacenamiento de residuos y de generación de recursos. Asimismo, se ha de partir de una situación realista, tomando en consideración las limitaciones de las soluciones que se pueden adoptar en esta fase de desarrollo. Como señala la UICN (UICN/UNEP/WWF, 1991) «El desarrollo sostenible implica la mejora de la calidad de vida dentro de los límites de los ecosistemas».

Para la traslación del concepto de sostenibilidad al medio urbano, resulta útil la definición aportada por el Consejo Internacional de Iniciativas Ambientales Locales (1994): « El desarrollo sostenible es aquel que ofrece servicios ambientales, sociales y económicos básicos a todos los miembros de una comunidad sin poner en peligro la viabilidad de los sistemas naturales, construidos y sociales de los que depende la oferta de esos servicios».

BARRERAS A LAS PAUTAS SOSTENIBLES

En términos generales se pueden identificar cuatro tipos diferentes de barreras que impiden la aplicación y el desarrollo de soluciones sostenibles al problema de la ecología urbana:

- **Barreras económicas:** dependen principalmente de la menor rentabilidad de muchas soluciones sostenibles a problemas ecológicos. Mientras que el sistema económico enfatiza la búsqueda del provecho a corto plazo, los modelos sostenibles de desarrollo pueden ofrecer únicamente la perspectiva de un provecho a plazo mucho más largo, y chocan con los procesos globales socioeconómicos.
- **Barreras tecnológicas:** las soluciones ecológicamente viables a problemas como el reciclaje y la reutilización de productos y materia prima, y la devolución de material usado a la naturaleza de una manera que no contamine el medio ambiente, a veces son simplemente imposibles técnicamente. En estos casos las barreras dependen de una falta de conocimientos científicos y/o tecnológicos, y se pueden reducir con un aumento de actividades I/D orientadas hacia soluciones sostenibles a los problemas medioambientales.
- **Barreras políticas:** son debidas principalmente a la fuerza de los grupos de presión (industriales, políticos, financieros etc.) cuyos intereses económicos pueden verse dañados por un cambio en los modelos actuales de desarrollo.
- **Barreras culturales:** dependen de un factor que se puede llamar **“paradigma de la inagotabilidad”**, que parece dominar la cultura social actual. Las personas se muestran reacias a romper con sus propios hábitos y su manera de considerarse en relación con el medio ambiente: sobre todo a nivel individual, no se consideran parte de un sistema medioambiental limitado y finito.

SIGNOS DE INSOSTENIBILIDAD

- **Aumento demográfico y del consumo de recursos.** Desde la revolución industrial, la población mundial se ha multiplicado por ocho. La extracción de agua ha crecido de 100 a 3.600 kilómetros cúbicos al año. Los 5,3 billones de habitantes actualmente usan el 40% de los recursos más elementales de la Tierra: la energía del sol disponible a través de las plantas o el suelo.
- **Pobreza.** Más de un billón de personas viven en absoluta pobreza. Una de cada cinco no puede disponer de suficiente alimento para mantener una vida de trabajo activa. Un cuarto de los habitantes del planeta no disponen de agua potable. Cada año, millones de niños mueren de malnutrición y enfermedades tratables.
- **Agotamiento de los recursos.** En menos de 200 años, el planeta ha perdido seis millones de kilómetros cuadrados de bosques. Se estima que entre 60.000 y 70.000 kilómetros cuadrados de tierra agrícola se vuelve improductiva por la erosión cada año. Los sedimentos de la erosión del suelo se han multiplicado por tres en los grandes ríos y por ocho en los más pequeños y más intensivamente utilizados.
- **Contaminación.** Los residuos de nutrientes generados por el hombre igualan a los de fuentes naturales. Las emisiones de ciertos metales pesados causadas por el hombre en unos casos doblan a las emisiones de fuentes naturales (mercurio, arsénico) y en otros son cinco e incluso dieciocho veces superiores a las tasas naturales (cadmio y plomo respectivamente).
- **Cambio Climático Global.** El régimen climático al cual las personas y otras formas de vida se han adaptado desde siempre es amenazado por el impacto de las actividades humanas sobre la atmósfera. Desde mediados del siglo XVIII, las actividades humanas han más que doblado los niveles de metano en la atmósfera, incrementando la concentración de dióxido de carbono en un 27% y dañando significativamente la capa de ozono estratosférico.
- **Deuda mundial.** La deuda total de los países con menores ingresos es más de un trillón de dólares, y solamente los intereses alcanzan los 60 billones de dólares al año. Como resultado de esto, desde 1984 ha existido una transferencia neta de capital de los países con menores rentas a los de mayores rentas. Además, muchos de los países con elevadas rentas sostienen elevados déficits.

Fuente: IUCN/UNEP/WWF (1991)

LOS DOS PILARES DEL DESARROLLO SOSTENIBLE

El desarrollo sostenible supone alcanzar y mantener el bienestar del hombre y de los ecosistemas.

- Aumentar la calidad de vida. El bienestar humano implica que todos los miembros de una sociedad puedan definir y conseguir sus necesidades y tener un amplio rango de elecciones y oportunidades para desarrollar su potencial. El crecimiento económico es parte del desarrollo, pero no puede ser un objetivo en sí mismo, no se puede mantener indefinidamente. El desarrollo sólo se consigue si se mejoran las condiciones de vida de la población en aspectos tales como salud, educación, acceso a los recursos, libertad y derechos humanos, etc.
- Conservar la diversidad de la tierra. El bienestar de los ecosistemas significa que los mismos mantengan su calidad y diversidad, así como el potencial para adaptarse al cambio y proveer un amplio rango de opciones para el futuro. En concreto nos referimos a la conservación de los sistemas que soportan la vida en la tierra, conservar la biodiversidad, asegurarse de que el uso de recursos renovables es sostenible, minimizar el consumo de recursos no renovables y mantenerse en los límites de la capacidad de carga de la tierra.

Fuente: IUCN/WWF/UNEP (1991)

El lema «pensar global, actuar local» se aplica por entero al concepto de sostenibilidad urbana. La importancia que para el mismo tiene la existencia de una base social amplia, así como unas autoridades locales concienciadas en la necesidad de cambiar las pautas de consumo y desarrollo resulta evidente. Si bien al referirse a los problemas globales tales como el efecto invernadero o la contaminación de los mares el papel del individuo en la solución de los mismos parece muy difusa, en el caso del medio ambiente urbano, el individuo es el gran responsable del éxito de las políticas de desarrollo sostenible.

Otra característica de los procesos iniciados hacia la sostenibilidad urbana es la profusión de colaboraciones e intercambios de experiencias entre las ciudades. Desde los primeros pasos en la adopción de las recomendaciones de la Agenda 21 de Naciones Unidas, la

interconexión entre las ciudades interesadas en el nuevo paradigma de la sostenibilidad ha resultado el pilar básico para la difusión de buenas experiencias.

Por otra parte, además del concepto de sostenibilidad, el cual fundamenta el cambio hacia un nuevo paradigma que orienta los modelos de desarrollo, aparecen otros conceptos instrumentales muy importantes para la dimensión urbana de la sostenibilidad. Entre otros tales como capacidad de carga, pautas sostenibles, umbrales de sostenibilidad, eficiencia energética, cabe señalar el concepto de huella ecológica, que permite describir la amplitud de los efectos de las ciudades sobre los recursos no necesariamente cercanos, haciendo más necesaria la visión conjunta del fenómeno. Ello implica que las pautas de consumo de un lugar pueden exportar desequilibrios ambientales a las regiones de las que provienen los recursos.

LA ECOLOGIA URBANA

Las ciudades y las áreas residenciales son los marcos de un enorme flujo de materia prima, energía y otros recursos. Esto origina un problema considerable de impacto medioambiental. Será necesario cambiar muchos procesos laborales, reciclar productos, desarrollar nuevas tecnologías y romper con viejos hábitos.

Hoy en día existe un amplio consenso político en numerosos países y en el seno de organizaciones internacionales sobre las pautas ecológicamente sostenibles para el desarrollo de ciudades y asentamientos. A pesar de eso, aún deben desarrollarse las herramientas para llevar a cabo los cambios. Actualmente el concepto de ecología urbana tiene cada día mayor importancia. La ecología urbana tiene muchas definiciones diferentes; una de ellas la considera como la interacción entre las personas y el medio ambiente en áreas urbanas y residenciales, incluida la interrelación entre los flujos de energía natural y artificial y los recursos naturales.

- Pensar y actuar según pautas ecológicas sostenibles implica:
1. utilizar recursos renovables;
 2. reciclar y reutilizar productos y materiales;
 3. devolver los materiales usados a la naturaleza, de manera que no contaminen el medio ambiente.

Es necesario, por consiguiente, evaluar el flujo y la circulación de la materia prima a todos los niveles: vivienda particular, área de población, comunidades locales y ciudades. Esto implica un considerable proceso de transición, que por supuesto no puede tener lugar de la noche a la mañana. Edificios, carreteras, fábricas y centrales eléctricas no pueden ser simplemente eliminadas. El cambio a la ecología urbana tiene que basarse en el estado actual de nuestras ciudades, y comprende la renovación urbana y las actividades de la nueva construcción, además de la planificación de la infraestructura técnica para la gestión de energía, agua, aguas residuales y residuos sólidos.

En una sociedad cada vez más consciente de los problemas medioambientales y en la cual el hábitat humano más común es el urbano, un problema importante radica en la identificación de las características que permitan pautas sostenibles de vida en las ciudades. Desde esta perspectiva, la cuestión se concreta en el problema de satisfacer las necesidades de los residentes con tal de que se guarde intacta la integridad y la productividad de los sistemas ambientales sobre los cuales está fundada la vida urbana.

Para la Comisión Europea, en su informe sobre Ciudades Europeas Sostenibles (CCE, 1996a) los objetivos globales de sostenibilidad ambiental de las zonas urbanas son:

- Evitar el consumo de materias renovables, de agua y de recursos energéticos a un ritmo más

elevado del que los sistemas naturales pueden soportar.

- Reducir al mínimo el consumo de recursos no renovables y no superar nunca el ritmo al que se pueden desarrollar sustitutos renovables por sus cualidades útiles económicamente.
- Evitar la emisión de contaminantes que superen la capacidad de absorción y eliminación de la atmósfera, el agua y el suelo.
- Mantener la calidad de la atmósfera, el agua y el suelo a un nivel adecuado para soportar indefinidamente la vida y el bienestar humanos, y la vida animal y vegetal.
- Mantener y, cuando sea posible, aumentar la biodiversidad y la biomasa.

Las características de una ciudad con elevada calidad de vida son:

- Son lugares habitables, donde envejecer puede ser una experiencia placentera y donde los niños pueden vivir y educarse.
- Incorporan la naturaleza en sus formas simples y complejas. Ello contribuye a equilibrar el clima urbano, la vida silvestre y el hábitat. La naturaleza en las ciudades puede permitir la producción de alimentos, el reciclado de residuos orgánicos, así como múltiples actividades educativas y recreativas.
- Son muy dinámicas, por lo que se dan continuos y múltiples usos a los distintos espacios urbanos.
- Son seguras. Los peatones y los ciclistas tienen prioridad frente a los coches. Niños y discapacitados pueden desenvolverse fácilmente sin obstáculos arquitectónicos.
- Son limpias y saludables. El aire y el agua están limpios y los edificios son saludables y con materiales durables.
- Tienen infraestructuras centralizadas con sistemas descentralizados. La gestión de los flujos de agua, materiales y energía es óptima y acorde con los ciclos naturales.
- Ofrecen valiosas experiencias. La actividad y el movimiento son patentes en la vida urbana, produciendo el desarrollo de pautas de comportamiento y conocimiento de los ciudadanos, lo cual facilita su integración en la vida urbana y con el medio ambiente.
- Tienen pasado y futuro, identificables en sus formas urbanizadas y en su vida social y cultural.

Fuente: Deelstra et al. (1991)

La mejora de la calidad de vida es, junto a la calidad ambiental, el objetivo fundamental de toda política de desarrollo sostenible. Los habitantes de las ciudades consideran muchos aspectos del medio ambiente que no tienen relación con la simple supervivencia física o el clima, sino con aspectos relativos a la calidad estética y cultural del medio circundante, el acceso al campo y la tranquilidad, entre otros. Las ciudades sostenibles

han de proveer a los ciudadanos de estas referencias y valores inherentes al concepto de calidad de vida.

Como señala la UICN (UICN, IIED; 1994), para alcanzar el desarrollo sostenible, las personas necesitan mejorar sus relaciones con el resto de la comunidad, así como con los ecosistemas que los mantienen, cambiando o fortaleciendo sus valores, conocimientos, tecnologías e instituciones.

Las Agendas Locales 21, como veremos seguidamente, surgen como instrumentos participativos, basados en la planificación estratégica e integrada del medio ambiente urbano, cuya meta última es la implementación de un modelo de desarrollo urbano sostenible en términos de crecimiento económico, calidad de vida urbana y calidad del medio ambiente.

2.2. Las políticas en materia de medio ambiente urbano

Los programas de acción e iniciativas que desde todos los niveles (desde el internacional hasta el local) se realizan con incidencia en las ciudades, reflejan la necesidad de tratar el medio ambiente urbano como una unidad de actuación prioritaria.

Dimensión internacional

Esta preocupación es patente en las series de Conferencias de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, así como en las Conferencias sobre Asentamientos Humanos; en las «ciudades saludables» de la Organización Mundial de la Salud; en los proyectos de «ciudad ecológica» e indicadores urbanos de la OCDE, en la Unión Europea; y en muchos municipios. Asimismo, existe un gran número de asociaciones y organizaciones no gubernamentales que desde Río'92 también forman parte del proceso a nivel internacional de búsqueda de soluciones a los problemas de sostenibilidad del medio urbano.

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y el Desarrollo (UNCED) o Cumbre de la Tierra, celebrada en Río en junio de 1992, supone el auténtico punto de partida de las actuales iniciativas sobre medio urbano a nivel internacional.

La Declaración de Río (o Carta de la Tierra) es el documento que vincula a los firmantes en su compromiso por la consecución de un modelo de desarrollo sostenible. El Programa 21 (también llamado Agenda 21) se diseña en el marco del Foro Urbano Mundial, dentro de la Cumbre de la Tierra. Conformado como programación para conseguir el desarrollo sostenible,

la mayoría del mismo tiene relación con el medio urbano. A pesar de que el Programa 21 no es un acuerdo legalmente vinculante, son muy numerosas las acciones que a nivel mundial se están llevando a cabo bajo este Programa. No sólo se trata el medio ambiente físico, sino también la pobreza, el aumento demográfico, la salud, el comercio, etc. Consta de 40 capítulos donde, además de la formulación de objetivos, se incluyen las directrices para crear un marco de actuaciones, así como las condiciones institucionales y financieras necesarias para ello.

La aplicación de este proceso al entorno urbano se denomina *Agenda Local 21*. Se trata del capítulo 28 del Programa 21 dedicado a las autoridades locales. En este capítulo se reconoce a las autoridades locales como «factor determinante» para la consecución de los objetivos de la Agenda 21. La Agenda Local 21 promueve que las ciudades incrementen su cooperación y coordinación, estableciendo como fecha final 1996, para que cada comunidad desarrolle de forma consensuada su agenda local 21 específica, a partir de un diálogo entre ciudadanos, instituciones, empresas y asociaciones locales. Sobre la base de este consenso, se obtendrá la información necesaria para formular las mejores estrategias desde las ciudades para una «política económica, social y ecológica».

Una de las bases de la Agenda local 21 es el aumento de capacidad de las instituciones para garantizar el logro del desarrollo sostenible. El aumento de capacidad supone desarrollar los recursos humanos, institucionales y legales para crear un clima propicio para obtener los conocimientos y habilidades necesarias para gestionar el medio ambiente y los recursos naturales de manera sostenible.

Las Conferencias de Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos (UNCHS, Hábitat) suponen el otro gran referente a nivel mundial para la plasmación de estrategias de desarrollo urbano. En 1996 se celebró la II Conferencia (Hábitat II) en Estambul (Turquía) donde se debatieron los problemas urbanos, principalmente el crecimiento incontrolado, así como los efectos en el entorno del mismo. El Programa Hábitat, muy vinculado al Programa 21, tiene como objetivos el conseguir viviendas adecuadas para todos y establecer asentamientos sostenibles en un mundo en urbanización. Precisamente en línea con este último área se

viene desarrollando desde 1990 un Programa de Ciudades Sostenibles, gestionado por el Observatorio Urbano Global, destinado a fomentar el intercambio de conocimientos entre las ciudades, así como el desarrollo de mejores sistemas de información, planificación y gestión del desarrollo sostenible urbano.

El Programa de Ciudades Sostenibles (UNCHS/UNEP) fue establecido en 1990 por la UNCHS antes de que el proceso de las Agendas Locales 21 fuera iniciado por la UNCED de Río 92. Este Programa promueve un proceso participativo para el desarrollo sostenible urbano, enfatizando la coordinación entre sectores y la descentralización en la toma de decisiones. En el nivel local, el Programa de Ciudades Sostenibles actúa como programa de cooperación técnica, usando proyectos demostrativos cuidadosamente planificados y estructurados, para fortalecer las capacidades y habilidades de las autoridades locales participantes y sus socios en los sectores público, privado y comunitario.

Dos Programas de las Naciones Unidas (dentro del Programa de Desarrollo, UNDP) están dedicados a las actividades de planificación Agenda 21 realizadas a nivel local. Estas son el Programa Capacidad 21 (Capacity 21) y las Iniciativas Locales por el Medio Ambiente Urbano (LIFE).

El programa LIFE fue establecido en 1992 con el propósito específico de proveer asistencia directa a los proyectos locales de desarrollo sostenible. Este programa cataliza el diálogo nacional, fija estrategias y moviliza el apoyo nacional, identificando y financiando proyectos en colaboración a pequeña escala. Además, este programa financia redes internacionales de ciudades para difundir experiencias y promover Agendas Locales 21.

El Programa Capacidad 21 fue también iniciado en 1992 para ayudar a los países en desarrollo a crear la capacidad necesaria para integrar los principios de la Agenda 21 en la planificación y el desarrollo nacional. Recientemente, desde los gestores de estos proyectos a nivel nacional, se está usando un enfoque más descentralizado, relacionando las estrategias locales con las nacionales para implementar la Agenda 21.

Especial relevancia en aspectos de la sostenibilidad local tiene el ICLEI. El Consejo Internacional para las Iniciativas Ambientales Locales (ICLEI) fue creado en

1990 para establecer un proceso preliminar de implementación a nivel local para la Agenda 21 de Naciones Unidas. Desde la creación de la Agenda Local 21 (AL21), ICLEI ha proveído de apoyo técnico y financiero a las actividades de planificación Agenda Local 21 en veinte países. Se trata de una asociación de gobiernos municipales (más de 300) destinada a prevenir y resolver los problemas ambientales locales, regionales y globales, a través de acciones a nivel local.

Entre sus programas en la actualidad destacan cuatro grandes líneas de acción:

- a) La Iniciativa Agenda Local 21. Donde se reconoce su participación en los programas Declaración Agenda 21 y Comunidades modelo, así como en la Campaña de Ciudades Sostenibles Europeas y la Red de Ciudades Sostenibles Africanas.
- b) Programa de orientación y formación para las Agendas Locales 21. ICLEI proporciona asistencia técnica y formación a las ciudades europeas que han decidido elaborar agenda locales 21 (334 ciudades firmaron la Declaración de Aalborg).
- c) Campaña de Ciudades para la Protección del Clima (CCP).
- d) Sostenibilidad Local. Sistema de Información y difusión de las «Buenas Prácticas» en colaboración con el programa de UNCHS de «Mejores Prácticas».

La Iniciativa de la AL21 a nivel mundial fue formulada en la «Cumbre de la Tierra» de Naciones Unidas realizada en 1992. En la actualidad, más de 1.800 gobiernos municipales de 64 países están trabajando concertadamente con sus comunidades para preparar planes de acción local de acuerdo a la AL 21. ICLEI se ha asociado a los gobiernos municipales para formular sus planes de desarrollo sostenible, probar su validez y ejecutar los proyectos piloto derivados de ellos. Asimismo, a través de su Centro Internacional de Capacitación y de las Redes para la AL21 constituidas en las diferentes regiones del mundo, ICLEI apoya el inicio de Campañas Nacionales de la AL21, con programas de capacitación sobre evaluación ambiental, aplicación de indicadores de cumplimiento, auditoría ambiental, planificación energética estratégica y ela-

boración de presupuestos ambientales. Paralelamente a la conformación de las redes regionales, ICLEI está montando un sistema de monitorización para medir el avance de los planes de acción de la AL21 a nivel mundial.

La CCP es una campaña mundial que busca frenar la tendencia actual de calentamiento de la tierra, así como mejorar la calidad del aire y aumentar la habitabilidad urbana. La CCP acoge a las ciudades interesadas en formular y ejecutar planes que reduzcan el consumo de energía y la emisión de gases con efecto de invernadero, para poner en práctica medidas que mejoren la eficiencia energética de los edificios municipales y comerciales y reduzcan las emisiones con efecto invernadero, incluyendo el manejo efectivo de desechos y la planificación de los sistemas de transporte. La campaña incluye actualmente a más de 250 ciudades.

Como ejemplo de acción englobada en la CCP, destaca el proyecto piloto de «compra eficaz de flotas ecológicas» promovido por SAVE II (DG. XVII, Comisión Europea). Este proyecto trata de reducir en ocho ciudades europeas (entre ellas Barcelona) el uso energético y las emisiones de CO₂ de la flota de vehículos públicos y municipales.

Por otra parte, la Organización Mundial de la Salud (OMS) promueve un proyecto de Ciudades Saludables con el objetivo de analizar las implicaciones entre calidad de vida y desarrollo urbano en una muestra de ciudades, favoreciendo el intercambio de experiencias en materia de reducción de emisiones y vertidos de residuos, así como otras referencias al medio urbano. Se sigue un enfoque próximo a la gestión estratégica, donde la colaboración de la sociedad, la creación de redes y la utilización de indicadores de seguimiento y verificación de objetivos, caracterizan el proceso.

De las iniciativas que estamos comentando, destaca el Programa Urbano de la OCDE por la rigurosidad en los análisis que realiza sobre aspectos como los sistemas de indicadores y el análisis de las relaciones entre sistemas productivos y medio ambiente urbano. Se plantea los objetivos de mejorar los conocimientos sobre los ecosistemas de las zonas urbanas, basándose en el desarrollo de indicadores, así como evaluar ejemplos de buen hacer en la mejora del medio ambiente urbano, junto a la eficacia de las políticas

integradoras de las autoridades locales y demás instituciones públicas o privadas.

Políticas desde la Unión Europea

La Unión Europea (UE) concede cada vez mayor importancia a los aspectos urbanos. El segundo Informe Dobrís (EEA, 1998) sobre el medio ambiente en Europa actualiza en uno de sus capítulos el detallado análisis del estado del medio ambiente urbano que ya se hiciera en el primer informe de 1993. En el acervo comunitario resulta habitual encontrar el medio urbano entre los ámbitos propios del medio ambiente⁶. Con la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam, se reconoce el desarrollo sostenible como objetivo de la UE.

Desde un principio, los aspectos urbanos se han incluido en la política medio ambiental comunitaria. En el IV Programa de Medio Ambiente (1987-1992) se defendió por primera vez un enfoque integrado, lo que se concretó en la publicación del *Libro Verde sobre Medio Ambiente Urbano* (1990) y en la creación del Grupo de Expertos en el Medio Ambiente Urbano (1991).

Como se señala en el Libro sobre Medio Ambiente Urbano (1990), en el medio urbano repercuten multitud de sectores, destacando el transporte, la energía, la industria y, en algunos casos el turismo. Para la Comunidad, resulta prioritario el incluir la perspectiva urbana a la hora de realizar las estrategias sectoriales antes comentadas, siendo la planificación urbana el instrumento más útil para alcanzar la sostenibilidad del medio urbano.

El V Programa de Acción de la Comunidad Europea sobre Medio Ambiente (1993-2000) también centra su atención sobre los aspectos urbanos, destacando las medidas contra el ruido. El V Programa insta a los Estados, Regiones y ciudades integrantes de la Comunidad a realizar acciones concertadas en estos

⁶ Si bien nos referiremos únicamente a las políticas e iniciativas comunitarias, hemos de saber que en términos de legislación propia, la Unión Europea desarrolla una intensa labor normativa referida a aspectos tangenciales al medio urbano, tales como: envasado, embalaje, reciclado, residuos sólidos urbanos y peligrosos, calidad del agua, tratamiento aguas residuales, emisiones a la atmósfera, ruido, transporte, etc.

LIBRO VERDE DE MEDIO AMBIENTE URBANO

Las estrategias planteadas son:

- a) Planificación de los usos del suelo urbano y rural.
 - b) Una gestión óptima del crecimiento industrial y económico, el consumo de energía y los residuos.
 - c) Racionalización del tráfico urbano y mejora del transporte público colectivo.
 - d) Protección y mejora del patrimonio histórico de las ciudades y creación de espacios verdes.
1. Planificación urbana.
 - a) Fomento de una mayor diversidad y prevención de la extensión urbana, buscando reducir las dependencias del transporte diario.
 - b) Nuevo desarrollo de los suelos urbanos desaprovechados, creando espacios abiertos, verdes o recreativos, muy necesarios sobre todo en el centro de la ciudad.
 - c) Revitalización de las zonas urbanas existentes, en base a mejoras ambientales, ampliación de usos peatonales, etc., que mejoren la calidad de vida y revalorizan dichas zonas.
 - d) Diseño urbano que proteja la calidad visual e identidad histórica, sin destruir los espacios abiertos de la ciudad.
 2. Transporte urbano.
 - a) Perfección de la tecnología actual ,buscando la reducción del ruido y la contaminación, quizás en base a vehículos eléctricos.
 - b) Potenciación del vehículo ecológico por excelencia, la bicicleta.
 - c) Protección del peatón y planificación de las calles orientadas a los mismos, no a los coches.
 - d) Planificación del transporte tomando en consideración el potencial de todas las formas de transporte en base a objetivos también ambientales. Promoción y mejora del transporte público.
 - e) Gestión del tráfico que incluya la mejora de las condiciones ambientales.
 - f) Restricciones al aparcamiento en el centro, como efecto disuasorio para optar por transporte público.
 - g) Tasas por el uso de calles en las zonas urbanas, para lograr un equilibrio entre transporte público y privado.
 3. Protección y revalorización del patrimonio histórico, valioso para la identidad, historia y cultura urbanas.
 4. Protección y revalorización del entorno natural, en base a planes verdes y medidas de educación ambiental sobre el patrimonio ambiental de las ciudades.
 5. Gestión de las aguas residuales, en base a altos niveles de tratamiento y estándares de calidad a cumplir en determinado plazo de tiempo.
 6. Industria urbana. Consideración de medidas destinadas a promover un crecimiento industrial compatible con la trama general de la ciudad, cumpliendo las normas en materia de medio ambiente.
 7. Energía urbana. Medidas relativas a la planificación y ahorro energéticos, diseño de edificios ecológicos y desarrollo de fuentes de energía alternativas no contaminantes.
 8. Residuos urbanos. Evitándose su producción y fomentándose su reciclado y reutilización.
 9. Información estadística, en materia de medio ambiente urbano que permita el análisis de las problemáticas y su comparación entre ciudades distintas.
 10. Iniciativas sociales, en materia de inserción social y fomento del empleo y la formación profesional en materia de medio ambiente.
 11. Cooperación interregional y desarrollo de redes para el intercambio de información entre ciudades.

Fuente: CCE (1990)

aspectos, integrando además la política de medio ambiente en el resto de programas sectoriales.

El instrumento financiero LIFE integra varias acciones piloto que permiten abrir paso a nuevas iniciativas para promover y demostrar pautas de comportamiento compatibles con el desarrollo sostenible en el marco del V Programa de acción en materia de medio ambiente. Los ámbitos de actuación de LIFE más relevantes para el proyecto de ciudades sostenibles son:

- Fomento del desarrollo sostenible y de la calidad del medio ambiente.
- Educación y formación, y
- Medidas fuera de la UE, incluida la asistencia técnica a las políticas, los programas de acción y la transferencia de tecnología en relación con el medio ambiente.

Otro documento en el que, desde una visión más economicista e integrando el medio ambiente y el desarrollo, se definen las estrategias hacia la sostenibilidad es el «Libro Blanco sobre Crecimiento, Competitividad y Empleo» (CCE, 1993). En el mismo se aplica el análisis estratégico partiendo de un diagnóstico sobre el actual modelo de desarrollo comunitario. Este modelo está llevando a una combinación subóptima de dos de sus principales recursos: la mano de obra y los recursos naturales. Dicho modelo se caracteriza por una utilización insuficiente del factor trabajo y una sobre-utilización de los recursos naturales. La Comunidad se plantea pues como objetivo central la consecución de un crecimiento económico sostenible que contribuya a una mayor intensidad de empleo y a un menor consumo de energía y recursos naturales.

EL DESEMPLEO URBANO Y EL DESARROLLO SOSTENIBLE EN LA CIUDAD

Para una parte cada vez creciente de la población europea el aumento continuo del desempleo en los últimos años ha significado su exclusión del flujo principal de las actividades económicas. El aumento del número de desempleados representa de hecho uno de los mayores desafíos de la política económica europea. La protección medioambiental es percibida cada vez más como una de las posibles respuestas al problema del desempleo. Las pautas sostenibles de desarrollo pueden potencialmente crear nuevos empleos, porque implican muchas actividades intensivas (manutención, reparación, reciclaje, recogida selectiva de tipos diferentes de desechos etc.). Entonces, si por un lado la adopción de pautas sostenibles de desarrollo se ve obstaculizada por las barreras citadas, por otro lado su potencial de creación de nuevos puestos de trabajo puede representar una buena oportunidad para vencer el desempleo que aflige a nuestras sociedades.

Fuente: CCE (1995a)

La mayoría de las políticas con incidencia regional o territorial de la Unión hacen referencia a los problemas urbanos. El documento Europa 2.000+ (CCE, 1994b) recoge las orientaciones del desarrollo territorial de la Comunidad, revelando los cambios que se están produciendo en el sistema urbano europeo, como consecuencia del mercado único y la ampliación de la UE.

El Libro Verde «*Política Futura de lucha contra el Ruido*» (CCE, 1996c) constata que el ruido ambiental, causado por el tráfico y las actividades industriales y recreativas, constituye uno de los principales problemas medioambientales en Europa. La encuesta sobre

medio ambiente del Eurobarómetro de 1995 mostró que el ruido es la quinta queja de los ciudadanos europeos al referirse a la calidad de vida urbana⁷, después del tráfico, la contaminación atmosférica, el paisaje y los residuos. Aproximadamente, un 20% de la población de la Unión está expuesta a niveles de ruido inaceptables. Actualmente más del 65% de la población

⁷ Para los andaluces, según refleja una encuesta similar, el ruido es el segundo problema ambiental en orden de importancia, después de la contaminación del aire y por delante de la suciedad de las calles y la desaparición de espacios naturales.

está expuesta a niveles de ruidos nocturnos superiores a 65 Leq dB(A), causados generalmente por el tráfico de aviones y automóviles. La meta propuesta para el año 2000 es justamente impedir que la población se exponga a niveles superiores al indicado.

El Libro Verde «*Una red para los ciudadanos*» (CCE, 1995b) se centra en la importancia de las redes de transporte para el desarrollo regional de la Comunidad, afirmando que el desarrollo de los sistemas públicos de transporte debe de tener prioridad dentro de un planteamiento integrado en el que se consideren los efectos en la calidad de vida y el medio ambiente. Las Redes de Transporte TransEuropeas son instrumentos para mejorar el acceso a las ciudades, los centros neurálgicos y directores del desarrollo económico en Europa. La visión de la política regional y urbana de transporte desde el punto de vista de la Sostenibilidad es desarrollada en las 6 tesis de Kouvolan (Finlandia), que son las conclusiones de la Conferencia comunitaria sobre transporte inter-regional sostenible en Europa celebrada en dicha ciudad en 1996.

El Proyecto de Ciudades Sostenibles auspiciado por la DG. XI es el esfuerzo más coherente e integrador de los realizados por la Comisión europea en materia urbana, suponiendo la plasmación urbana del V Programa Marco «Hacia la Sostenibilidad». Dentro del mismo podemos diferenciar varias líneas de acción, algunas ya comentadas en el apartado anterior, básicamente la Campaña de las Ciudades y Municipios Europeos Sostenibles y el Informe de Ciudades Sostenibles.

La Campaña de las Ciudades y Municipios Europeos Sostenibles fue lanzada en 1993, y con la colaboración de otros organismos tales como: el ICLEI, Eurocities, la Organización de Ciudades Unidas (UTO), la OMS a través de su Proyecto de Ciudades Saludables y el Consejo Europeo de Municipios y Regiones. A través de esta Campaña se ofrece ayuda y asistencia técnica a las ciudades para establecer e implementar agendas locales 21 o planes de sostenibilidad, en base a informes, intercambio de experiencias, establecimiento de redes urbanas y difusión de casos de buenas prácticas urbanas. Los objetivos concretos de este proyecto son:

- Contribuir a una mayor reflexión sobre la sostenibilidad de las zonas urbanas europeas,
- Fomentar un amplio intercambio de experiencias,

- Difundir las mejores prácticas de sostenibilidad a nivel local y,
- Finalmente, formular recomendaciones en materia de gestión del medio ambiente urbano.

A partir de los trabajos del Grupo de Expertos sobre Medio Ambiente Urbano y en colaboración con la D.G.XI se adoptó una doble estrategia:

- Los informes de ciudades europeas sostenibles, orientados a la adquisición de conocimientos sobre ciudades sostenibles en el seno de los grupos de trabajo, y
- La Campaña de Ciudades Europeas Sostenibles, encaminadas a prestar apoyo a los municipios y difundir el proyecto entre ellos.

El primer Informe de las Ciudades Sostenibles (1994a) recogía un informe político de síntesis y una descripción más detallada de los «casos de buenas prácticas» presentados en una base de datos «Guía de Buenas Prácticas». El Informe final «Ciudades Europeas Sostenibles» (1996a) se centra en la aplicación del concepto de la sostenibilidad a las zonas urbanas. Trata varios aspectos de los asentamientos urbanos a diferentes escalas, así como la cuestión de la sostenibilidad de las regiones urbanas y el desarrollo del sistema urbano en su conjunto.

En concreto, el Informe de 1994 propone cinco estrategias básicas para conseguir ciudades sustentables:

- La planificación urbana sustentable a favor de nudos de densidad alta con acceso al transporte público;
- El manejo de una estrategia de transporte integrado a favor del transporte público y los transportes no motorizados;
- El manejo eficiente de los flujos de energía y material, incluidos los desechos, el agua, la infraestructura, etc. Especialmente, las soluciones con tecnología sustentable merecen una mayor visibilidad para su efecto educativo;
- El establecimiento de objetivos y estándares ambientales y sociales;
- La diseminación de información ambiental.

También hemos de mencionar el Programa de Acción ambiental prioritaria a Corto y Medio Plazo SMAP (EuroMed) centrado en la protección del medio ambiente mediterráneo. Mediante la cooperación entre los países del mediterráneo trata de aprovechar la si-

nergía necesaria para realizar programas multilaterales. La dimensión urbana está implícita en gran parte de las cinco áreas prioritarias para el SMAP:

- Gestión integrada del agua.
- Gestión de los residuos.
- Áreas contaminadas y elementos de la biodiversidad en peligro.
- Gestión integrada de las zonas costeras.
- Lucha contra la desertificación.

Los Fondos Estructurales y de Cohesión (DG XVI) tienen una gran incidencia en la realidad urbana. Para el caso de las regiones objetivo nº 1 (entre las que se encuentra Andalucía), se estima que del 30 al 40% de los recursos programados son destinados a acciones relacionadas con el desarrollo urbano. El denominado Fondo de Cohesión financia, en los cuatro países europeos con menos desarrollo, infraestructuras relacionadas con el medio ambiente, transporte y recursos hídricos, con incidencia en el medio ambiente urbano en ciertos casos. Recientemente, las reformas realizadas en los reglamentos de los Fondos Estructurales apuntan hacia el aumento de la inversión destinada a proyectos medio ambientales.

Dentro del Marco Comunitario de Apoyo 1994-1999 español⁸ destacan las siguientes iniciativas:

- a) Programas Operativos de Medio Ambiente Local (POMAL). Orientadas a municipios de más de 50.000 habitantes en regiones objetivo nº 1, estas acciones subvencionan diversas actuaciones relativas a medio ambiente urbano tales como calidad de las aguas, gestión de residuos, etc.
- b) Programa Operativo Local 1994-1999. Dirigidas a municipios de menos de 50.000 habitantes, su finalidad también consiste en cofinanciar inversiones en materia de infraestructuras de abastecimiento, saneamiento y depuración de aguas, así como tratamiento de residuos.
- c) Programa Urban 1996-1999. Entre las iniciativas comunitarias con incidencia en problemáticas urbanas destaca la iniciativa URBAN a la que varias ciudades andaluzas están acogidas (Cádiz, Huelva, Málaga y Sevilla). Esta iniciativa pretende incidir en la mejora de las infraestructuras urbanas y de la calidad ambiental de los distritos urbanos con problemas socioeco-

nómicos graves. Las soluciones están basadas en la cooperación entre los agentes locales a través de programas de desarrollo integrados de dichas zonas. Para el período 2000-2006 esta iniciativa contará con una dotación de 700 millones de euros.

- d) La iniciativa INTEGRA forma parte de la Iniciativa Comunitaria sobre Empleo del Fondo Social Europeo. Financia acciones en áreas urbanas deprimidas combinando un enfoque local a la regeneración de la vecindad con iniciativas de empleo.

Recientemente, en el documento que presenta las directrices de lo que será la política comunitaria futura en términos de la PAC (Política Agraria Comunitaria), Fondos Estructurales y Fondos de Cohesión, la llamada Agenda 2000, se introduce de forma explícita la idea de aplicar los Fondos Estructurales a las áreas urbanas con dificultades. Se reconoce que las ciudades son los motores regionales de la actividad económica, pero también experimentan altos niveles de desempleo. La Unión Europea tratará de asegurar la prosperidad en las ciudades, «reforzando su papel como catalizadores del desarrollo regional sostenible y su potencial para la generación de empleo».

En el marco de la política de Innovación y Difusión Tecnológica, la DG. XIII lanzó en 1994 la Iniciativa Taller Europeo sobre Escenarios del Conocimiento (EASW). Esta acción piloto explora nuevas acciones y experimentos sociales para la promoción de un ambiente social favorecedor de la innovación en Europa. Con la difusión de una metodología prospectiva participativa como la EASW, la Comisión de la Unión Europea se propone entre otros los siguientes objetivos:

- Fomentar la participación consciente en el debate sobre los impactos de las nuevas tecnologías en la sociedad;
- Fortalecer la conexión entre el mundo de I+D y las necesidades planteadas por los diferentes grupos sociales encargados del desarrollo socioeconómico (gobiernos locales, industria, ciudadanos, investigadores, grupos de presión, etc.).

⁸ Instrumento de planificación de la aplicación de los Fondos Estructurales en las distintas regiones objetivo españolas.

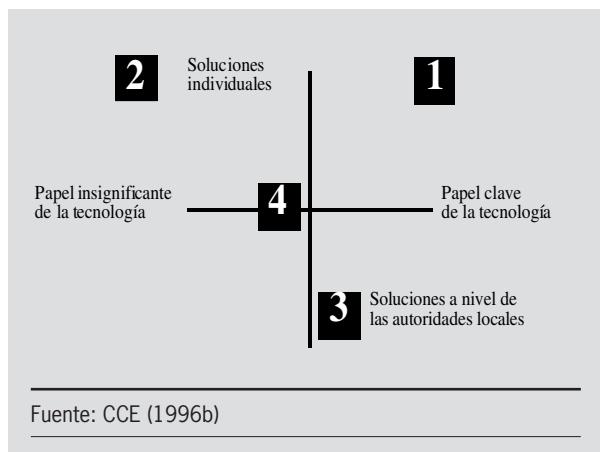
- Conseguir que la población pueda influir en los desarrollos de nuevas formas tecnológicas cuando todavía la innovación está en fase inicial, lo cual es garantía de mayor éxito y aceptación posterior.

El tema del Medio Ambiente Urbano fue elegido para testar este proyecto, siendo la Campaña de Ciudades Europeas Sostenibles el foro para seleccionar los casos urbanos a analizar. Partiendo en el caso urbano de una definición previamente consensuada del desarrollo sostenible, este Programa trata de identificar a los agentes propulsores de la innovación, con instrumentos que puedan utilizar de forma independiente. La adopción de metodologías comunes contribuye al establecimiento de un proceso en red que transforma los obstáculos potenciales en oportunidades.

El punto de partida de las *jornadas de prospectiva* es la visión que los participantes tienen de «pautas sostenibles para su ciudad en 2010» especialmente en los sectores de energía y suministro de agua, gestión de aguas residuales y residuos sólidos, la vida cotidiana y la vivienda (*«tareas ecológicas»*). Las cuatro prospectivas describen diferentes tipos de vivienda, vida cotidiana y solución de los problemas relativos al suministro de energía y de agua, a la gestión de las aguas residuales y de los residuos sólidos. Las jornadas de prospectiva parten de problemas cotidianos y prácticos y de las soluciones para un entorno urbano sostenible en el futuro. Dichas soluciones se traducen en nuevas ideas y planes de acción en el campo de la tecnología y la política. Uno de los principales objetivos de las jornadas de prospectiva es potenciar la participación de los residentes y los usuarios de nuevas tecnologías en la presentación de iniciativas locales para el medio ambiente. Se buscan soluciones en dos sentidos:

- **¿Cómo** se organizará el suministro de energía y agua, la gestión de aguas residuales y de residuos sólidos en un futuro próximo?. ¿Se recurrirá a la alta tecnología o se optará por medidas de escasa tecnología?
- **¿Quién** se encargará de encontrar soluciones para pautas sostenibles de vida urbana?. ¿Serán principalmente los usuarios y residentes locales los que presenten soluciones y medidas, o será el sector privado, o bien serán las autoridades

públicas con regulaciones y grandes infraestructuras las que se encarguen de aportar soluciones?



Fuente: CCE (1996b)

La metodología de las Jornadas de Prospectiva Local se compone de un conjunto de procedimientos que posibilitan la reunión y el intercambio de conocimientos, opiniones e ideas entre residentes, expertos tecnológicos, políticos y representantes del sector privado, en torno a la problemática del medio ambiente de su ciudad. La moderación de los debates corre a cargo de personal técnico que desempeña labores de apoyo en la consecución de resultados por grupos sociales y del conjunto de los participantes.

Entre otras ciudades españolas como Pamplona o Barcelona, Sevilla ha participado en este proyecto. En 1997 el Ayuntamiento de Sevilla promovió unas Jornadas Locales de Prospectiva para analizar como temas principales: el agua; las zonas verdes; la contaminación y el ruido; y los residuos sólidos.

De entre las iniciativas apoyadas desde la Comisión Europea en materia de sostenibilidad urbana destacan las «Jornadas de Elaboración de Agendas Locales 21», dirigidas desde la Dirección General XI (DG XI) y en colaboración con el programa Agenda 21 de las Naciones Unidas. Estas Jornadas suponen un instrumento muy minucioso para la organización de los procesos iniciales de definición de las Agendas Locales 21 en cada municipio.

La red de Foros Urbanos para el Desarrollo Sostenible fue creada por la Comisión Europea, DG X (Información, Comunicación, Cultura y Medios Audiovisuales) y la DG XI (Medio Ambiente, Seguridad Nuclear y Pro-

tección Civil), con el objetivo de investigar cómo la información y la comunicación sobre las políticas comunitarias contribuyen al desarrollo sostenible de las ciudades. En 20 ciudades se ha establecido un Foro Urbano para el Desarrollo Sostenible (antes llamados Centros de Iniciativas Locales Urbanas) para operar de acuerdo con el Libro Verde sobre Medio Ambiente Urbano (1990) y el Quinto Programa Marco de Acción «Hacia la Sostenibilidad» (1992).

Los 20 Foros existentes –entre los que se encuentran las ciudades españolas de Granada y Bilbao–, obtienen información directamente de la Comisión Europea, adaptándola a las necesidades y circunstancias de la ciudad, trasladándola a los agentes e individuos con los cuales estén en contacto.

Las tareas de estos Foros son:

- Proveer de información a las ciudades sobre las estrategias comunitarias de desarrollo sostenible y los programas de la Unión que puedan ser de especial importancia para las ciudades.
- Estimular el debate y la cooperación entre los grupos dentro de las comunidades urbanas en orden a promover el desarrollo sostenible de ciudades.
- Difundir la información sobre experiencias que puedan ser importantes para otras ciudades - en primer lugar para aquellos de la red -.
- Informar a la Comisión Europea sobre los desarrollos urbanos con especial énfasis sobre el medio ambiente urbano y el desarrollo sostenible.

Los Foros Urbanos constituyen asimismo un punto de encuentro: un lugar en el que se perciba lo que la Unión Europea puede aportar a la ciudad y un espacio de debate e iniciativa para cooperar con la Unión a escala urbana. Su primer encuentro ha sido en Viena (octubre de 1998).

Finalmente, la referencia más reciente la encontramos en la Comunicación de la Comisión «Hacia una Política Urbana en la Unión Europea» (CCE, 1997), discutida en la cumbre del Forum Urbano Europeo celebrado en Viena, donde se examina el desarrollo urbano de las ciudades europeas y las posibilidades de implementar agendas locales para alcanzar el objetivo de la Sostenibilidad. Las claves que se plantean para realizar esta política de desarrollo sostenible urbano son:

- a) Establecimiento de objetivos claros y realistas a conseguir en plazos de tiempo concretos para la mejora del medio ambiente urbano. Ello puede implicar el desarrollo de instrumentos voluntarios (agendas locales) para la planificación urbana que apunten al desarrollo sostenible.
- b) Coordinación entre los distintos agentes públicos y principalmente las autoridades locales. Cooperación e intercambio de experiencias y buenas prácticas entre ciudades⁹.
- c) Enfoque local-global o «desde abajo hacia arriba» en la solución de problemas y en la implicación de agentes. Se apuesta por un enfoque integrado que combine soluciones multisectoriales que impliquen inversiones en capital humano y físico.
- d) Inclusión de la perspectiva urbana en las políticas de la Unión Europea. Principalmente conseguir una «orientación verde» o ambientalista de los Fondos Estructurales, tanto en la vertiente de analizar el efecto de las inversiones sobre el medio ambiente (elevado sin duda, porque se tratan mayoritariamente de infraestructuras de transporte, hidráulicas, etc.), como en la de destinar mayores esfuerzos a proyectos en línea con el desarrollo sostenible.
- e) Desarrollo de las Redes de Transporte Trans-Europeas que faciliten el acceso eficiente a las redes desde los sistemas regionales y locales.
- f) Desarrollo de modelos de transporte intermodales, con importante presencia del transporte público, que faciliten el acceso y la movilidad en las ciudades.
- g) Aumento de los esfuerzos en materia de I+D que supongan avances y soluciones para reducir los problemas comunes de las ciudades europeas.
- h) Fortalecimiento de la función comercial y turística de las ciudades (Libro Verde sobre el Comercio, 1996) para la consecución de los objetivos económicos del desarrollo sostenible.

⁹ Existen ya programas para establecer redes de cooperación entre regiones y ciudades europeas (RECITE). Otros programas de cooperación transfronteriza entre ciudades europeas y de terceros países son los Med-Urbs, Asia-Urbs y Urb-Al.

- i) Intensificación en la lucha contra la exclusión social y económica, así como contra el racismo, aspectos sociales presentes en los problemas del desarrollo urbano. Desarrollo de una política sobre salud pública, en particular que considere los problemas de salud relativos a pobreza y carencias urbanas (abuso de drogas, malas condiciones de vivienda, etc.).

En referencia a la cumbre del Forum Urbano Europeo para el Desarrollo Sostenible, donde estuvieron presentes representantes municipales, regionales, nacionales y de la Comisión Europea, se desarrollaron las bases de actuación y mecanismos de cooperación para asegurar un desarrollo sostenible urbano en las políticas europeas. En concreto se debatió la posibilidad de crear un «Programa de Acción para el Desarrollo Sostenible Urbano» el cual dará soporte a las ciudades europeas en sus esfuerzos contra el desempleo, tráfico y problemas medioambientales. La Comisión propone una más efectiva aplicación de las políticas e instrumentos, al mismo tiempo que hace una llamada a la adopción de políticas comunitarias urbanas siguiendo un enfoque integrador. El Programa de Acción debatido en el Forum Urbano Europeo de Viena se centra en los siguientes grandes apartados:

- Mejoras en la productividad, empleo y crecimiento económico en las ciudades.
- Promoción de la igualdad y la equidad social en áreas urbanas.
- Protección y mejora del medio ambiente urbano: sostenibilidad local y global.
- Contribución a la mejor gestión urbana mediante la coordinación entre los agentes e instituciones a todos los niveles.

La DG XVI (Política Regional y de Cohesión) gestiona dos interesantes iniciativas sobre temas urbanos: El Programa Piloto Urbano y la Auditoría Urbana.

El objetivo del Programa Piloto Urbano es financiar la innovación en la planificación y regeneración urbana en el marco de la política comunitaria de promoción de la cohesión económica y social. Por ello, a través del artículo 10 del FEDER (medidas innovadoras), centrado en analizar las consecuencias territoriales y espaciales de las políticas comunitarias, se financian acciones piloto y medidas de innovación, capacitando de esta manera a la Comisión para usar una pequeña

proporción de los FEDER en proyectos que supongan alguna innovación en la resolución de problemas urbanos y el desempleo.

En una primera fase, durante el período 1990-1993 se llevaron a cabo un total de 33 Proyectos Pilotos Urbanos (entre los cuales se encuentran las localidades de Bilbao, Madrid, Pobla de Lillet y Valladolid), muchos de los cuales están aún en vigor. Las lecciones y experiencias de esta primera fase sirvieron para la adopción de la Iniciativa Comunitaria URBAN (regeneración urbana y cohesión) y el lanzamiento de una segunda fase del Programa.

En 1997 se aprueba la segunda fase del Programa Piloto Urbano (1997-1999), siendo seleccionados un total de 26 Proyectos Pilotos Urbanos. Éstos están centrados en un amplio abanico de problemas urbanos tales como: congestión del tráfico, gestión de residuos, declive económico, renovación urbana, etc. Las soluciones propuestas en estos proyectos integran enfoques basados en la creación de infraestructuras, así como medidas medioambientales, sociales y económicas para promover el desarrollo sostenible y la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos. En todos estos proyectos la participación ciudadana adquiere especial relevancia. En esta segunda fase encontramos otros cuatro proyectos españoles: Bilbao, Granada, Gran Canaria y León.

La Auditoría Urbana es un proyecto de la Comisión lanzado en junio de 1998 que persigue la obtención de información y estadísticas comparables a nivel urbano, tanto como unidad territorial como a niveles suburbanos. Este proyecto, centrado en 58 ciudades europeas en esta primera fase, permitirá estimar el estado de nuestras ciudades en términos de calidad de vida y desarrollo sostenible, así como el acceso e intercambio de información comparable entre las ciudades europeas. Entre las ciudades seleccionadas como objetivo se encuentran las de Madrid, Barcelona, Valencia, Sevilla, Zaragoza y Málaga.

Otras iniciativas relacionadas con la perspectiva urbana son:

- Energie-Cités es una asociación de más de 150 municipios europeos que lleva a cabo diferentes proyectos centrados en el ámbito de la energía urbana, en estrecha colaboración con la DG XVII.

- El Programa URB-AL está financiado por la D.G. IB (Relaciones Exteriores) y su objetivo es desarrollar redes de partenariado entre agentes locales en Europa y Latino América a través de 8 redes telemáticas.
- ELTIS (Servicio Europeo de Información sobre Transporte Local) es una base de datos de buenas prácticas de transporte regional y local. Ha sido desarrollado por la DG VII en colaboración con UITP y la red POLIS (Promoción de Enlaces Operativos de servicios Integrados). ELTIS es una guía para las políticas de transporte urbano que muestra esquemas y prácticas implementadas en ciudades y regiones de Europa.

Políticas e iniciativas urbanas

A caballo entre las iniciativas internacionales y comunitarias descritas arriba, muchas han sido las ciudades que han seguido los pasos hacia la sostenibilidad. Hitos importantes en el ámbito comunitario han sido la «1ª Conferencia Europea sobre Ciudades Sostenibles» (1994) celebrada en Aalborg (Dinamarca), donde se aprobó la llamada Declaración de Aalborg: Carta de las Ciudades Europeas hacia la Sostenibilidad.

En junio de 1994 se reúnen en Manchester las ciudades europeas, demandando mayor representatividad en organismos internacionales. Desde entonces muchas ciudades han adoptado la figura de la Declaración o Carta para manifestar su interés por planificar el desarrollo futuro de forma integrada y sostenible.

La segunda Conferencia Europea sobre Ciudades Sostenibles (1996) se celebró en Lisboa (Portugal), la cual dio lugar al Plan de Acción de Lisboa, que propone una guía práctica para los gobiernos locales que quieran implementar los principios de la Carta de Aalborg. En la actualidad, más de 300 ciudades europeas están participando en la Campaña de Ciudades Europeas Sostenibles, donde se proporciona el vínculo entre las reflexiones políticas del Grupo de Expertos¹⁰ (creado por la Unión Europea) y los esfuerzos prácticos de las autoridades locales.

A finales de enero de 1999 se celebró en Sevilla la Conferencia Euro-mediterránea de Ciudades Sostenibles en la cual estuvieron los representantes de las

ciudades, de las autoridades locales, y de las asociaciones de ciudades del mediterráneo como continuación del proceso mundial de la Cumbre de la Tierra en Río y Cumbre de las Ciudades (Hábitat II) en Estambul; del proceso europeo de Aalborg y Lisboa; y el proceso regional de las Conferencias de Turku (septiembre 1998), Sofía (Noviembre de 1998), Sevilla (enero 1999) y La Haya (junio 1999). Proceso que culmina en la Conferencia Panuropea de Hannover en febrero del 2000.

En Sevilla se hizo balance de la experiencia mediterránea con respecto al Plan de Acción del Mediterráneo y la Conferencia de Ciudades del Mediterráneo de Barcelona; de la labor ejercida por la comisión mediterránea de Desarrollo Sostenible.

En la declaración final se hacen llamamientos de colaboración, de elaboración y mejora de los instrumentos reglamentarios, económicos, técnicos y de cooperación a los Estados y a las autoridades territoriales de los países mediterráneos, entendiendo por ellos las regiones, provincias, departamentos y áreas metropolitanas. También se reclama de la Unión Europea una mejora de las directivas europeas para las ciudades del sur y fortalecer el apoyo a proyectos y programas como el MedUrbs y el reconocimiento de las autoridades locales y sus asociaciones como interlocutores de pleno derecho. Por último se solicita a las agencias dependientes de Naciones Unidas: Comisión de las Naciones Unidas para el medio ambiente (UNEP-PNUMA), el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDP-PNUD), la comisión de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (UNCHS) y la UNESCO a incorporar claramente el mensaje de las ciudades mediterráneas en los compromisos adquiridos en Hábitat II y la protección de los patrimonios culturales y de centros históricos.

10 Organismos que participan en el Grupo de Expertos sobre Medio Ambiente Urbano y en concreto en la Campaña son: el Consejo de Europa; el Consejo de Municipios y Regiones de Europa; Eurociudades; la Academia Europea del Medio Ambiente Urbano; la Fundación Europea para la mejora de las condiciones de vida y de trabajo; EURONET; el Consejo Internacional de Iniciativas Ambientales Locales (ICLEI); la Federación Mundial de Ciudades Unidas (FMCU); la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).

Política nacional

El Estado Español, unas veces directamente y otras bajo el marco de la Unión Europea, ha participado en los foros internacionales mencionados arriba en materia de sostenibilidad, desde la Cumbre de Río hasta Hábitat II. De esa participación se ha derivado la adhesión al Programa Agenda, el Programa Hábitat, los protocolos relativos a reducción de emisiones, conservación de la biodiversidad, etc. Por tanto podríamos decir que la política estatal, si bien no se encuentra explicitada en documentos definitorios de los planes y programas hacia la sostenibilidad, sí participa de las fuentes internacionales que proveen de criterios e instrumentos a los planes y programas de los gobiernos nacionales.

Otro hecho significativo es el derivado del marco competencial en materia de gestión ambiental. La adopción de las competencias ambientales por parte de las Comunidades Autónomas va relegando al Estado a un segundo plano, limitado a enunciar principios legales y estrategias generales, muchas veces meras transposiciones de las políticas comunitarias. Si bien, hemos de señalar que las funciones de coordinador y homogeneizador de las distintas políticas autonómicas, e interlocutor en los conflictos de índole transnacional (calentamiento global, desertización, etc.), resultan muy importantes en el hacer diario de la política ambiental estatal.

El Ministerio de Medio Ambiente es el encargado de la implementación de las estrategias nacionales derivadas del Programa 21. Este organismo es responsable de la transposición de la normativa comunitaria, la elaboración de la normativa estatal básica, así como del establecimiento de las estrategias nacionales y la coordinación entre las políticas ambientales de las distintas Comunidades Autónomas con incidencia en los problemas globales.

La Estrategia Nacional de Medio Ambiente (1994) pretende sentar las bases de la política medioambiental y servir de soporte para la implementación del Programa 21. Una de las cuatro áreas prioritarias de la Estrategia Nacional es la calidad del medio ambiente urbano, si bien el resto de áreas también inciden en la calidad urbana, al referirse a la lucha contra la desertificación y restauración de los recursos forestales; la

calidad de las aguas y optimización de su uso; y la gestión de los residuos urbanos, industriales y agrícolas. Cada uno de los cuales se han de implementar mediante programas específicos o planes de acción.

En 1995 se aprobaron varias medidas: Plan Nacional de Gestión de Residuos Peligrosos, Plan Nacional de Recuperación de Suelos Contaminados y Plan Nacional de Saneamiento de Aguas, con clara incidencia en el medio urbano.

Programas relacionados directamente con problemáticas urbanas se refieren al incremento del uso de transportes públicos, la reducción del uso del coche, promoción de combustibles menos contaminantes, reducción de la contaminación atmosférica y el control del ruido en las ciudades. Otros programas se refieren a la rehabilitación y renovación urbana integrada, la preservación y recuperación de la herencia cultural, la promoción de espacios abiertos y verdes dentro y alrededor de las ciudades, y la educación ambiental. Algunos de estos planes y programas son realizados en la actualidad por el Ministerio de Medio Ambiente mediante acuerdos específicos con autoridades regionales y locales.

La necesidad de realizar un estudio de impacto ambiental para los proyectos y contrataciones con relación a obras públicas, agricultura, medio ambiente y urbanismo ha venido de la mano de la adaptación de la norma comunitaria al Estado español. Los municipios han de incluir la valoración del impacto ambiental en los Planes Generales de Ordenación Urbana.

En materia de difusión de medio ambiente urbano y Agenda 21, el Ministerio de Medio Ambiente viene editando volúmenes monográficos referidos a aspectos tales como evaluación ambiental, tratamiento de residuos, indicadores ambientales, etc. Destaca el Primer catálogo español de buenas prácticas (1996) que, además de las buenas prácticas presentadas al concurso Hábitat II, recoge las conclusiones más sobresalientes de los trabajos del Comité Hábitat II España.

Desde mayo de 1998 ha entrado en vigor la Ley de Envases y Residuos de Envases que está posibilitando que las empresas envasadoras se adhieran a los sistemas integrados de gestión. En enero del año 2000 el Consejo de Ministros aprueba el Plan Nacional de Residuos Urbanos, con diferentes propuestas relativas a la prevención y reducción de la producción

de residuos, así como a su reciclaje y revalorización. La inversión prevista en este Plan supera los 500.000 millones de pesetas para el período 2000-2006, que podrán ser financiados con fondos de la Unión Europea.

Recientemente, con la elaboración del Libro Blanco del Agua y el Libro Blanco de la Educación Ambiental, el Ministerio de Medio Ambiente profundiza en su labor de tutela y coordinación, estableciendo las líneas directrices del marco general de actuación en tales ámbitos, con clara incidencia en el medio urbano.

Política urbana regional y local en Andalucía

El Plan de Medio Ambiente de Andalucía (1997-2002) dedica gran importancia al medio ambiente urbano, pues a pesar de que en Andalucía no hay «macrociudades» (ninguna per se supera los 750.000 habitantes), la problemática ambiental urbana es mucho más compleja que en otras ciudades europeas del mismo tamaño.

En dicho Plan se recoge el Plan de Medio Ambiente Urbano, cuyo objetivo general es «propiciar la mejora ambiental de las ciudades andaluzas, actuando sobre la calidad del aire, la contaminación acústica, el uso y calidad del agua, los residuos, el paisaje y los espacios naturales cercanos».

El cumplimiento de este objetivo se basa en la propuesta de actuación del Programa de Medio Ambiente Urbano, centrado en la calidad del aire, la contaminación acústica, la uso y calidad del agua, los residuos, el paisaje y los espacios naturales próximos a las ciudades. En este sentido se vienen desarrollando diversas líneas de actuación.

Entre los objetivos intermedios figuran:

- 1) Conservar la calidad de la atmósfera.
- 2) Reducir la contaminación del aire en las zonas urbanas o industriales donde este problema tenga incidencia.
- 3) Reducir los niveles de ruido que estén perjudicando la calidad de vida en las ciudades.
- 4) Minimizar la generación de residuos.
- 5) Aplicar procedimientos adecuados de control y gestión para todos los residuos.
- 6) Mejorar el entorno ambiental y paisajístico de las poblaciones andaluzas, recuperando los suelos contaminados.
- 7) Facilitar el uso y disfrute ordenado de espacios naturales situados en las cercanías de las ciudades.
- 8) Mejorar sustancialmente el uso, la calidad, la depuración y reutilización del agua en los núcleos urbanos.
- 9) Fomentar la participación ciudadana en los temas ambientales, mejorando la información pública.

Programas y subprogramas del Plan de Medio Ambiente Urbano

| PROGRAMAS | SUBPROGRAMAS |
|---|--|
| Calidad del aire. | <ul style="list-style-type: none"> • Mantenimiento de la calidad del aire • Reducción de la contaminación atmosférica |
| Prevención y reducción del ruido. | <ul style="list-style-type: none"> • Ruido |
| Residuos. | <ul style="list-style-type: none"> • Minimización de residuos urbanos • Control y gestión de residuos urbanos • Control y gestión de residuos especiales • Minimización de residuos especiales |
| Mejora del entorno ambiental y paisajístico. | <ul style="list-style-type: none"> • Recuperación de suelos contaminados • Mejora de entornos urbanos • Uso de espacios periurbanos |

- 10) Facilitar la cooperación con la administración local en materias ambientales.

El Plan Andaluz de Medio Ambiente recoge también otros programas que inciden con carácter horizontal en el medio urbano. Estos programas son: participación ciudadana, formación y cualificación de recursos humanos, educación ambiental y comunicación, investigación y desarrollo tecnológico y cooperación internacional.

La Consejería de Medio Ambiente elabora actualmente un sistema de indicadores que permita conocer el estado y evolución del medio ambiente en la región. En particular contempla la elaboración de indicadores acerca del medio ambiente urbano.

Esta Consejería ha ultimado la redacción del «Pacto Andaluz por el Medio Ambiente y el Desarrollo Sostenible». Se trata de la declaración de principios y punto de partida de la Agenda 21 regional, que será consensuada por los agentes sociales y ciudadanos, estableciendo la estrategia hacia la sostenibilidad en Andalucía.

Por supuesto, otras Consejerías desarrollan planes de actuación con clara incidencia en el medio urbano, entre las que destacan las propuestas en el Plan Director de Infraestructuras de Andalucía (Consejería de Empleo y Desarrollo Tecnológico), y el Plan Energético de Andalucía (Consejería de Industria), entre otras.

Al referirnos al grupo de iniciativas en el ámbito local en Andalucía nos encontramos con un vacío generalizado en términos de política integral de medio ambiente urbano tal y como viene siendo definida por las actuaciones internacionales y comunitarias. Las causas explicativas, junto a lo reciente de este tipo de acciones, pueden ser (Consejería de Medio Ambiente, 1997):

- a) La dispersión de las competencias entre las distintas instituciones a nivel local, lo cual entorpece el diseño de políticas comunes.
- b) La existencia de políticas y competencias de instancias administrativas superiores, las cuales se aplican de forma pasiva o inadecuada.
- c) La limitada capacidad financiera y de gestión de las corporaciones locales, especialmente en municipios pequeños.

El principal instrumento normativo del que disponen los Ayuntamientos para la gestión del medio am-

biente son las ordenanzas medioambientales. Algunas grandes ciudades, sin embargo, han tratado de ahondar en una política con un diseño integral y globalizador (tanto de las acciones como de los agentes urbanos), desarrollando estrategias locales y programas locales de medio ambiente urbano.

Por otra parte, algunas ciudades andaluzas forman parte de la Red de Ciudades Saludables, la cual pertenece a la Red de Ciudades Saludables Europeas, creada por la Organización Mundial de la Salud. Otra iniciativa a la que alguna ciudad de nuestra región está suscrita es la red internacional de «Ciudades libres de coches», en la que Granada participó recientemente como sede.

2.3. Los agentes responsables de la sostenibilidad del desarrollo local

El desarrollo de una Agenda Local 21 (AL21) supone que las ciudades incrementen su cooperación y coordinación, para que cada comunidad desarrolle y consensue su agenda local 21 específica, a partir de un diálogo entre ciudadanos, instituciones, empresas y asociaciones locales. En base a este consenso, se obtendrá la información necesaria para formular las mejores estrategias desde las ciudades para una «política económica, social y ecológica».

PRINCIPIOS PARA UNA GESTIÓN URBANA SOSTENIBLE

- EXISTEN LIMITES AMBIENTALES: Aplicación del Principio de precaución y del concepto de capacidad de carga.
- GESTIONAR LA DEMANDA: Gestión de las demandas, mejor que buscar nuevas demandas.
- APlicar LA EFICIENCIA AMBIENTAL: Reducir el uso de recursos naturales aumentando su durabilidad.
- APlicar LA EFICIENCIA EN EL BIENESTAR: Obtener los máximos beneficios humanos por unidad de actividad económica.
- EQUIDAD: Aplicar la solidaridad social y la distribución equitativa de la riqueza.

Fuente: Informe de Ciudades Sostenibles Europeas (1996).

La AL 21 debe surgir como una necesidad social, que puede ser liderada por una institución que posteriormente lleve a cabo una labor de sensibilización, información y educación social, con el objeto de que aquella sea un instrumento efectivo a la hora de realizar y ejecutar una labor ambiental en el entorno urbano.

2.3.1. Las Administraciones Públicas

La administración Local

«Las autoridades locales son actores de mucho poder dentro de sus economías locales, ya que se construyen y dan mantenimiento a la infraestructura que resulta esencial para la actividad económica. Estas instancias establecen estándares, reglamentos, impuestos y cobros que determinan los parámetros de desarrollo económico. Además logran atraer una gran cantidad de servicios y productos y pueden influir en los mercados de bienes y servicios. Como en el caso de la empresa privada, las autoridades locales sirven como empresas públicas en la producción de «productos» que se venden en el mercado. Estos productos incluyen los servicios ambientales (suministros de agua, gestión de residuos,...), servicios económicos (red viaria) y servicios sociales (educación, asistenciales,...)».

Fuente : ICLEI (1998)

a) Competencias que en materia ambiental la legislación estatal establece para los Ayuntamientos

En la actualidad existe un amplio consenso en cuanto a considerar el papel estratégico que el gobierno local ocupa en la sociedad de cara al fomento del desarrollo sostenible.

En este sentido cabe destacar que se trata de la estructura administrativa y política más próxima al ciudadano. Así lo demuestran las encuestas, que junto con la Junta de Andalucía son las administraciones más valoradas, y por lo tanto puede ejercer una gran influencia en este sentido.

Las competencias medioambientales de las Corporaciones Locales se recogen en el artículo 25 de la

Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local. Son las siguientes:

- Protección civil, prevención y extinción de incendios.
- Ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística.
- Protección del medio ambiente.
- Protección de la salubridad pública.
- Suministro de agua y alumbrado público; servicio de limpieza viaria, de recogida y tratamiento de residuos, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales.

En su artículo 26 la Ley establece, con relación a algunas materias y según el número de habitantes, unos servicios mínimos que deben ser prestados por las autoridades locales.

- En todos los municipios: Alumbrado público, cementerio, recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable, alcantarillado, acceso a los núcleos de población, pavimentación de las vías públicas y control de alimentos y bebidas.
- En los municipios de más de 5.000 habitantes: Tratamiento de residuos.
- En los municipios con más de 20.000 habitantes: Protección civil, prevención y extinción de incendios.
- En los municipios con más de 50.000 habitantes: Protección del medio ambiente.

La Ley 1/1998, de 21 de abril, de Residuos impone determinadas obligaciones a las Entidades Locales en materia de residuos que suponen una modificación del régimen general establecido en la Ley 7/1985, reguladora de las Bases de Régimen Local. Se atribuye de forma genérica a las Entidades Locales como servicio obligatorio la recogida, el transporte y la eliminación de los residuos urbanos (establecido hasta ahora como obligatorio para municipios de más de 5.000 habitantes).

Asimismo, se obliga a los municipios de más de 5.000 habitantes a implantar sistemas de recogida selectiva de residuos urbanos que posibiliten su reciclado y otras formas de valorización, a partir del año 2001.

De esta forma, las Entidades Locales son competentes para la gestión de los residuos urbanos en los términos establecidos por la citada Ley y por la que

dicten las Comunidades Autónomas, correspondiendo como servicio obligatorio la recogida, el transporte y, al menos, la eliminación de los residuos urbanos en la forma en que establezcan las respectivas Ordenanzas.

Sin perjuicio de ello, las Comunidades Autónomas podrán declarar servicio público, de titularidad autonómica o local, todas o algunas de las operaciones de gestión de determinados residuos.

Las Entidades Locales podrán elaborar sus propios planes de Gestión de Residuos Urbanos, de acuerdo con lo que se establezca en la legislación y en los planes de Residuos de las respectivas Comunidades Autónomas. Asimismo, podrán realizar las actividades de gestión de residuos urbanos directamente o mediante cualquier otra forma de gestión prevista en la legislación sobre régimen local.

Por último, la Ley atribuye la potestad sancionadora a los Alcaldes para el caso de infracciones graves relativas al abandono, vertido o eliminación incontrolado de cualquier tipo de residuo no peligroso.

La Ley 38/1972, de 22 de diciembre, de Protección del Ambiente Atmosférico establece en su art. 1.3. que, dentro de sus respectivas competencias, las Administración del Estado y las Corporaciones Locales adoptarán cuantas medidas sean necesarias para mantener la calidad y pureza del aire y en especial la creación y conservación de masas forestales y espacios verdes. Asimismo, los Ayuntamientos pueden solicitar la declaración de atmósfera contaminada (arts. 5 y 6).

Tanto la Ley 81/1968, de 5 de diciembre, sobre Incendios Forestales, como el Reglamento que la desarrolla, aprobado por Decreto 3769/1972, de 23 de diciembre establecen que los Alcaldes de los municipios que se encuentren afectados o amenazados por un incendio adoptarán las medidas oportunas para combatirlo. Para ello, movilizarán los medios ordinarios permanentes que existan en la localidad y que tengan a su disposición.

b) Competencias que la legislación autonómica atribuye a las corporaciones locales

La Ley 2/1989 de 18 de julio, por la que se aprueba el inventario de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía, en su artículo 22 atribuye a la Agencia de Medio Ambiente la administración de los Parques

Periurbanos y de los Monumentos Naturales, figura ésta última regulada en el artículo 16 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo de Conservación de los Espacios Naturales de la Flora y la Fauna Silvestres, si bien dispone el apartado segundo de este mismo artículo, que la Agencia de Medio Ambiente podrá delegar esta competencia en las Corporaciones Locales. Con motivo de la declaración de determinados montes como Parques Periurbanos se hace copartícipe de la administración a los Ayuntamientos de los términos municipales donde se ubiquen mediante la formalización de los convenios de colaboración o a través de la delegación de competencias en los Ayuntamientos.

La Ley 2/1992, de 15 de junio, Forestal de Andalucía reconduce la participación de la Comunidad Autónoma en la gestión de los montes de titularidad local, a través de convenios de cooperación que se suscriban por las Corporaciones Locales.

La Ley 7/1994 de 18 de mayo, de Protección Ambiental potencia la gestión ambiental de las Corporaciones Locales para la mejora del medio ambiente urbano desde la óptica de la prevención de riesgos ambientales y de la protección de la calidad ambiental en particular en lo referente al aire y a los residuos.

El Reglamento de Calificación Ambiental, aprobado por Decreto 297/1995, de 19 de diciembre, establece que la competencia para la calificación ambiental corresponderá al Ayuntamiento o entidad local, según lo previsto en el art. 34 de la Ley 7/1994, competente para el otorgamiento de las licencias municipales legalmente establecidas para la implantación, ampliación, modificación o traslado de las actividades incluidas en el Anexo III de la citada Ley.

En relación con la vigilancia y control general de los niveles de emisión e inmisión de contaminantes a la atmósfera, el Reglamento 74/1996, de 20 de febrero, de la Calidad del Aire, atribuye a los Ayuntamientos la potestad sancionadora, la vigilancia y control y el establecimiento de medidas cautelares en el caso de las actividades incluidas en el Anexo III de la Ley/1994.

Respecto al ruido, las Ordenanzas Municipales habrán de adaptarse a los límites de emisión e inmisión fijados por este Reglamento. Los Ayuntamientos de más de 20.000 habitantes aprobarán Ordenanzas Municipales sobre ruidos y vibraciones, acordes con los niveles sonoros y criterios definidos en el mismo.

Por último, el Reglamento de Residuos, aprobado por Decreto 283/1995, de 21 de noviembre, confirma la responsabilidad en la gestión de los Ayuntamientos, con la posibilidad de constitución de Mancomunidades y Consorcios como de las ayudas a prever por la Comunidad Autónoma para asegurar la prestación integral y adecuada de los servicios.

En base al Decreto 77/1994, de 5 de abril, por el que se regula el ejercicio de la competencias en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo, se delegan ciertas competencias urbanísticas en los Ayuntamientos, a instancia de los municipios interesados:

1. La aprobación definitiva de aquellas modificaciones de elementos de Planes Generales y Normas Subsidiarias del Planeamiento que no impliquen revisión de dichos instrumentos, no alteren la estructura general y orgánica del territorio municipal, y no afecten a clasificación de suelo, modificación de sistemas generales ni al suelo no urbanizable.
2. La aprobación definitiva de Normas Complementarias de los instrumentos de planeamiento general y sus modificaciones y revisiones.
3. La aprobación definitiva de Planes Especiales que no desarrollos planeamiento general (...).
4. La aprobación definitiva de Planes Parciales y Especiales que desarrollos planeamiento general y Catálogos, en municipios de menos de 50.000 hab.
5. Declarar de urgencia para la tramitación con plazos reducidos de Planes Parciales y Especiales, cuando sean promovidos por Administraciones Urbanísticas o empresas de capital público.
6. La aprobación de los proyectos de expropiación (...).
7. La autorización para la constitución de servidumbres sobre el dominio del suelo (...).
8. Autorización en suelo no urbanizable, de las edificaciones e instalaciones de utilidad pública o interés social que hayan de emplazarse en suelo rural.

La capacidad financiera de las Administraciones Locales

Con independencia de las competencias atribuidas a la administración local, su capacidad de actuación

se ve afectada en gran parte de los casos por la falta de recursos financieros suficientes.

Las deficiencias en la aplicación de la normativa medioambiental a escala local se deben pues en parte a esta inadecuación existente entre las responsabilidades ambientales adquiridas de acuerdo con la legislación y los recursos financieros propios disponibles.

De acuerdo con las orientaciones de la UE para el logro de un desarrollo sostenible en el medio urbano, los actuales desafíos requieren reforzar la capacidad de las autoridades locales para la elaboración consensuada de Agendas Locales 21. En este sentido se dirigen las posibilidades de financiación comunitaria, así como para aquellas acciones dirigidas al intercambio de buenas prácticas entre las ciudades, la cooperación transnacional y la creación de redes de ciudades.

La capacidad coordinadora de la administración regional juega un papel fundamental a la hora de poner en valor y agrupar aquellas propuestas de inversión de Fondos Estructurales en ciudades. El objetivo es conseguir la eficiencia económica y social máxima en una región con una población urbana de 4.336.119 andaluces en municipios de más de 20.000 habitantes (lo que representa el 62 % de la población total).

Tampoco podemos olvidar el papel de la administración central en la cooperación a nivel inter-autonómico para llevar a la práctica programas de actuación dentro del Marco de Acción Comunitario, entre otros, especialmente en temas ambientales con un claro reflejo local.

Fondos europeos y Agendas Locales 21

La U.E. ha llevado hasta el momento un procedimiento inadecuado en cuanto a los fondos sociales y regionales, según el estudio de Agendas Locales 21 europeas. Los problemas sociales y ambientales asociados a áreas urbanas en Europa superan el 65% del total mientras que las partidas de los fondos europeos no superan el 25% (datos de The Conservation Foundations's Network 21).

Los Fondos Estructurales están llamados a un cambio que se está produciendo de forma paulatina. Sin embargo, todavía el 90 % de los Fondos Estructurales están siendo otorgados directamente a los gobiernos centrales y las iniciativas locales apenas encuentran

financiación. Es por lo tanto necesario aplicar el criterio de subsidiariedad y dirigir dichos fondos directamente hacia el nivel regional y local. También es importante hacer notar la necesidad de que dichos fondos sirvan para un adecuado progreso de las AL21, e implementar los proyectos contemplados en éstas.

Herramientas con las que puede contar una Autoridad Local

Las herramientas de gestión y planificación pueden ser:

- Sistemas de gestión medioambiental.
- Presupuestos ambientales.
- Estudios de impacto ambiental.
- Estudios estratégicos.
- Planificación urbana basada en principios de ecología urbana.
- Fuentes de planificación concretas.
- Técnicas de «Planificación Real».
- Auditorías ambientales internas.
- Un sistema de organización de acción local.
- Tasas, impuestos y cargas fiscales ambientales.

Para el control y el uso de la información:

- Indicadores de sostenibilidad.
- Medidas de control concretas.
- Estudio del estado ambiental del municipio.

Para la participación y educación hacia modelos de desarrollo sostenibles:

- Promoción de una educación , valores y cultura ecológicos.
- Formación de personal en solución de conflictos.
- Trabajo interdisciplinar.
- Estrategias de información y educación.
- Mecanismos de implicación y consulta de la comunidad.
- Creación de la Agenda Local 21.
- Elaboración de un Plan de Acción Local.
- Medidas de retroalimentación del proceso.
- Participación con otros municipios, administraciones o agencias gubernamentales.
- Cooperación con ciudades hermanadas o que trabajen el tema ambiental.

Para implementar las reformas en la economía local:

- Aplicación de consumos socialmente responsables y ecológicos.
- Ecoimpuestos.
- Econegocios.
- Industrias con emisión cero.
- Estrategias de conservación y eficiencia energética.
- Premios de sostenibilidad económica.
- Diseño y construcción de edificaciones ecológicas.
- Gestión ecológica de zonas verdes.

El Foro Urbano para el Desarrollo Sostenible establece, a través del documento «Marco de Actuación para el Desarrollo Urbano Sostenible en la Unión Europea» (1998), «el papel de las autoridades locales como un factor clave en la promoción de planteamientos acertados de capacitación. Las autoridades locales y regionales tienen un papel crucial como estructuras de la democracia local (...). Sin embargo, también necesitan ser más creativas en términos de cómo ejercen este papel. Los papeles claves incluyen:

- Las autoridades locales como agentes genuinos de una representación más amplia en etapas clave del proceso de toma de decisiones.
- La disposición a tomar decisiones difíciles, ligada a la autoridad de tomar decisiones finales y asignar recursos.

Diputaciones Provinciales

Las Diputaciones Provinciales desempeñan también determinadas funciones relacionadas con el medio ambiente. La principal particularidad de su intervención es la prioridad marcada a la actuación sobre los municipios de menor tamaño (y también con menor capacidad financiera), y a determinadas actuaciones de ámbito supramunicipal (servicios comarciales, mancomunidades).

Tradicionalmente, las Diputaciones han desempeñado un papel importante en temas como el abastecimiento y el saneamiento de los núcleos urbanos, a lo que en los últimos años se ha añadido la función de ejecutar, junto a los Ayuntamientos, los Planes Directores de Residuos Sólidos.

Pese a ello, no existe una homogeneidad en la organización de los aspectos medioambientales de cada Diputación y su actividad varía notablemente.

Especial mención merece el proceso de elaboración de una Agenda 21 Provincial iniciada por la Diputación de Córdoba como programa de participación ciudadana en la mejora de las tareas de la gestión medioambiental definida por el Plan Provincial de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible 1997-2000, y como orientación de lo que debe ser una Agenda 21 Local para los municipios de Córdoba.

Junta de Andalucía

El Plan de Medio Ambiente de Andalucía recoge de forma estructurada las acciones y políticas a emprender y ejecutar en el período 1997-2002. El planteamiento dado en dicho documento tiene como referencia el Libro Verde sobre el Medio Ambiente Urbano de la Unión Europea, observándose en su lectura un claro respeto a las políticas locales.

En cualquier caso, la definición de intenciones es una apuesta decidida para solucionar los principales déficits, ya que formula un enfoque regional del desarrollo urbano bastante vanguardista, siempre dejando abierta la búsqueda de sinergia con las políticas locales, lo cual supone una forma de re-equilibrio territorial.

Se apuesta por un modelo de políticas ambientales urbanas surgidas de un análisis multifocal, considerando la compatibilidad entre desarrollo, calidad de vida y calidad ambiental y concediendo prioridad a las medidas preventivas a corto plazo.

El primer objetivo general que contempla este Plan se refiere a la mejora ambiental de las ciudades andaluzas, cuyo cumplimiento se articula a través de la formulación de un *Plan de Medio Ambiente Urbano*, mencionado anteriormente.

A continuación, se exponen las actuaciones más significativas en desarrollo y previstas por la Consejería de Medio Ambiente destinadas a la mejora ambiental de las ciudades y su entorno.

a) Protección ambiental

De entre la legislación ambiental aprobada en el seno de la Comunidad Autónoma destaca sin duda la

Ley de Protección Ambiental (7/94), cuyo objetivo básico es prevenir, corregir o en su caso impedir los efectos que determinadas actuaciones públicas o privadas pueden tener sobre el medio ambiente y la calidad de vida, en general en los ámbitos urbanos. En particular, se regulan determinados aspectos relativos a la calidad del aire (incluyendo el ruido como agente contaminante), los residuos y la calidad de las aguas residuales. Esta normativa garantiza la asignación competencial y la adecuada intervención tanto de la Administración de la Comunidad Autónoma como de las Corporaciones Locales en su ámbito territorial, creando además los mecanismos oportunos de cooperación.

En desarrollo de la Ley de Protección Ambiental, se aprueban diversos Reglamentos que recogen la normativa aplicable en el ámbito de la Comunidad Autónoma en materia de:

- Prevención Ambiental, a través del Decreto de Evaluación de Impacto Ambiental (291/1995), de Información Ambiental (153/1996) y de Clasificación Ambiental (297/1995).
- Calidad del aire, Decreto 74/1996.
- Residuos, Decreto 283/1995.
- Calidad de las aguas litorales, Decreto 14/1996.

b) Calidad del aire

La Consejería de Medio Ambiente desarrolla desde hace varios años una política de vigilancia y control de la contaminación atmosférica que ha permitido el establecimiento de un sistema integral para su evaluación, seguimiento y análisis. Las ciudades constituyen uno de los ámbitos concretos de este sistema de vigilancia debido, en la mayoría de los casos, a la contaminación generada por el tráfico de vehículos o la proximidad de actividades industriales.

- La Red de Control y Vigilancia de la Calidad del Aire funciona desde 1986. Está constituida actualmente por 68 estaciones de medida (388 sensores que analizan de forma continua la calidad del aire), distribuidas por todo el territorio andaluz, en especial en las zonas más densamente pobladas y/o industrializadas. Cuarenta de estas estaciones se localizan en entornos urbanos. La Consejería de Medio Ambiente ha venido realizando diversas actuaciones de me-

jora y actualización en esta red, lo que la sitúa en una de las más consolidadas del país.

- La Red de Control y Seguimiento de Emisiones instalada en los principales focos potencialmente contaminantes de la región, permite conocer en todo momento el valor de las emisiones en cada uno de ellos, controlando y evitando la presencia de episodios contaminantes.
- Se dispone también de un equipo que proporciona datos de forma continuada sobre la meteorología de la zona a diferentes alturas.
- Información al Público. A diario, a través de Internet, se proporciona información sobre la calidad del aire en la región, mediante una serie de índices de calidad. Por otro lado, está prevista la ubicación de Puntos de Información de la Calidad Ambiental (PICA) y paneles de información al ciudadano con datos en tiempo real.
- Desde la Consejería de Medio Ambiente se ha promovido la realización de diversos estudios sobre contaminación atmosférica en ciudades, como los llevados a cabo por la Universidad de Sevilla en las ciudades de Sevilla (1995) y Huelva (1997) mediante el uso de líquenes que actúan como bioindicadores; el análisis de contaminación atmosférica en Granada, o la caracterización de partículas en la zona industrial de la Bahía de Algeciras (1999).

c) Contaminación acústica.

El Reglamento de la Calidad del Aire regula la problemática originada por los ruidos y vibraciones en el ámbito de la Comunidad Autónoma, estableciendo límites máximos permitidos en función del tipo de actividad además de otras disposiciones en materia de medición, evaluación y valoración de ruidos y vibraciones. Asimismo, establece para los Ayuntamientos de más de 20.000 habitantes la aprobación de Ordenanzas Municipales sobre ruidos y vibraciones, acordes con los niveles y criterios definidos.

Con el fin de facilitar la elaboración de estas Ordenanzas, la Consejería de Medio Ambiente elaboró un modelo tipo de Ordenanza Municipal de Protección del Medio Ambiente contra ruidos y vibraciones, que fue

sometido a un proceso de consultas con todos los Ayuntamientos de ciudades de más de 20.000 habitantes, así como de diversos organismos e instituciones interesadas. Finalmente se publicó en BOJA en septiembre de 1998, con el objeto de que los Ayuntamientos andaluces puedan establecer una normativa que les permita regular y controlar los problemas derivados de los ruidos y las vibraciones en sus correspondientes términos municipales.

d) Residuos urbanos. Residuos peligrosos.

El Consejo de Gobierno aprueba en 1999 el Plan Director Territorial de Gestión de Residuos Sólidos Urbanos de Andalucía (1999-2008), cuyo objetivo es contemplar la infraestructura para la correcta gestión de estos residuos en la Comunidad Autónoma andaluza, cuyo nivel de tratamiento actual se sitúa en torno al 87%. Se trata de un importante instrumento de apoyo a los entes locales para el desarrollo de sus competencias en materia de tratamiento de residuos urbanos.

En 1998 se aprueba el Plan de Gestión de Residuos Peligrosos de Andalucía, elaborado por la Consejería de Medio Ambiente en colaboración con distintos colectivos sociales de la Comunidad Autónoma. El desarrollo del Plan, que cuenta con una inversión aproximada de 4.200 millones de pesetas hasta el año 2000, tiene como objetivo conocer el origen, producción y distribución de este tipo de residuos dentro de la Comunidad Autónoma, así como planificar la gestión más adecuada de los mismos para garantizar la protección de la salud humana y la defensa del medio ambiente.

Por lo que respecta a este tipo de residuos, actualmente existen en Andalucía alrededor de 80 gestores autorizados de este tipo de residuos, gestionándose adecuadamente más del 60% de los mismos. La mayor parte de los residuos tienen su tratamiento en la Planta de Inertización de Palos de la Frontera y el depósito de seguridad de Nerva.

e) Calidad de aguas.

- Depuración de aguas residuales. Prácticamente desde su creación, la Consejería de Medio

Ambiente viene actuando en la construcción de plantas depuradoras en los municipios de los Espacios Naturales Protegidos. Desde 1996 comienza la creación de un banco de proyectos propios de la Consejería que permitirá acometer en los próximos años la depuración a gran escala de los vertidos de aguas residuales de núcleos urbanos situados en estos espacios.

- Calidad de aguas litorales. La mejora de la calidad de las aguas costeras constituye uno de los objetivos primordiales de las distintas administraciones con competencias en la gestión del litoral andaluz. El creciente desarrollo urbanístico en las zonas próximas a la línea de costa y la deficiente depuración de los vertidos urbanos e industriales, constatan la necesidad de incrementar los esfuerzos para preservar los valores ecológicos de esta porción del territorio. La Consejería de Medio Ambiente ha venido desarrollando los Planes Correctores de Vertidos Líquidos Industriales de los principales focos de contaminación de este origen del litoral andaluz, principalmente en la ría de Huelva, Bahía de Cádiz y Bahía de Algeciras. A partir de 1996 han continuado las tareas para el seguimiento y control de los objetivos contemplados en dichos Planes. La Red de Control y Vigilancia Automática de la Contaminación Hídrica tiene como objetivo monitorizar la calidad de las aguas del medio receptor, en el caso de la red de inmisión, localizada en las áreas más conflictivas del litoral y generalmente próximas a núcleos urbanos, o bien la red de emisión, que controla la carga contaminante de los vertidos de las industrias más problemáticas.

f) Espacios naturales.

La Ley 2/1989 por la que se aprueba el Inventario de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía contempla la posibilidad de recuperar y proteger determinados paisajes y espacios naturales próximos y en relación estrecha con las ciudades a través de la figura de Parques Periurbanos. Actualmente existen declarados en la Comunidad Autónoma 17 Parques Periurbanos, cuya selección obedece con carácter

general a criterios de proximidad a núcleos urbanos de cierta entidad, confluencia de valores ecológicos compatibles con el uso recreativo y disponibilidad pública del suelo.

En la gestión de los Parques Periurbanos participan los Ayuntamientos de los términos municipales donde se ubican, mediante la formalización de convenios de colaboración o mediante la delegación de competencias desde la Consejería. De esta forma se pretende implicar a aquellos en las labores de conservación de la naturaleza, fomentar su uso por los habitantes de las ciudades vecinas y promover acciones de educación ambiental entre los ciudadanos.

2.3.2. Las bases sociales del ámbito local

La participación ciudadana representa un derecho fundamental en un Estado democrático, pudiéndose expresar mediante principios rectores de actuación ambiental urbana:

- Principio de información: Todos los ciudadanos tienen el deber y el derecho a informar y a disponer de la información ambiental.
- Principio de vecindad: Todos los ciudadanos forman parte de un mismo sistema ambiental urbano, y por tanto, todos deben participar y contribuir en la resolución de los problemas que surjan en el mismo.
- Principio de responsabilidades compartidas: Todos los ciudadanos y poderes públicos tienen el deber de asumir el papel de actores en los problemas ambientales, así como el de proteger y mejorar el entorno para las generaciones presentes y futuras.

Los colectivos y las asociaciones como sociedad civil organizada y portavoces de la población en general se configuran como agentes determinantes de la participación ciudadana para la construcción de una sociedad sostenible, permitiendo a los distintos interlocutores percibir los intereses de los ciudadanos.

La sostenibilidad, más que un fin, es un proceso particularizado en constante revisión en el que los ciudadanos son los actores principales del cambio. Para ello las administraciones deben velar por el derecho a

esta participación implementando cuantas medidas requiera para la extensión de la información y sus canales de intercambio que hagan efectiva dicha participación.

Las Agendas Locales 21 deben representar una nueva cultura política que recupere los valores propios de la ciudadanía en torno a la idea de participación y del control comunitario de la vida social y política.

La participación ciudadana debe contener como base de actuación:

- El reparto del poder.
- La socialización de la toma de decisiones.
- Apertura de canales comunicativos de diálogo, negociación, pacto.
- Toma de decisiones.

Sin embargo, este proceso cuenta con ciertos problemas:

- La necesidad de definir en qué consiste la participación en el proceso de AL21.
- La falta de mecanismos del sistema que agilice y haga operativa la participación.
- El déficit formativo de algunas entidades u organizaciones.

Las administraciones públicas deben también cambiar hábitos y ejecutar transformaciones culturales y organizativas, evitando complejidades que frenen el proceso de participación. El proceso debe incluir planes y programas sobre participación y evaluación democrática.

La participación social debe contar con el espectro más amplio posible de la ciudadanía. Para ello es necesaria la creación de una base de datos de entidades pero también de temas claves o críticos desde el punto de vista ambiental, elaborada con entradas que permitan la participación eficiente y no «quemar» en el proceso la fuerza inicial en debates estériles o inapropiados por no contar con las personas claves de cada entidad o tema específico.

¿Qué entidades deben formar esa ciudadanía urbana consecuente?

- Representantes de las administraciones estatal, regional y local.
- Asociaciones de Consumidores y usuarios.
- Asociaciones de vecinos.
- Asociaciones culturales.
- Asociaciones deportivas.
- Asociaciones ecologistas.

- Asociaciones empresariales y empresas locales.
- Sindicatos.
- Entidades financieras y bancarias.
- Entidades municipales y empresas públicas.
- Entidades Educativas: Universidad, Grupos de Investigación, etc.
- Medios de comunicación.

Es decir, cualquier entidad con capacidad de intervención ambiental local.

SECTORES SOCIALES IMPLICADOS

CIUDADANOS:

- Grupos locales (mujeres, jóvenes, desempleados, jubilados, inmigrantes)
- Asociación de trabajadores (profesores, sanitarios, trabajadores sociales, ...)
- Sindicatos.
- ONGs (educación, ambientales, salud, culturales, defensa del transporte público, ...).
- Grupos de la comunidad local.

SECTOR PÚBLICO:

- Gobierno local, gobiernos locales vecinos.
- Autoridades nacionales, regionales, provinciales.
- Entidades públicas o gestoras (agua, energía, transporte, forestal, residuos, conservación de zonas verdes, ...)
- Universidades y Centros de Investigación.

SECTOR PRIVADO:

- Industrias.
- Pequeñas y medianas empresas.
- Propietarios de suelo.
- Planificadores, Promotores y Constructores.
- Banqueros y Comerciantes.
- Medios de Comunicación (TV, radio, periódicos).

Fuente : ICLEI.

Los grupos de ciudadanos locales y las ONGs tienen distintas oportunidades de implicarse en el proceso:

- Político : presión sobre las autoridades locales y el sector privado.
- Educacional: aumentar la capacidad de los ciudadanos en los temas ambientales.
- Iniciar acciones locales.
- Control y seguimiento.

La participación de los distintos sectores sociales debe:

- a) ser un reflejo fiel –en la medida de lo posible– de la población local, en términos de edad, sexo, cultura y procedencia profesional.
- b) asegurar la constitución plural.
- c) asegurar el máximo nivel de compromiso y disponibilidad de tiempo de los participantes.

Respetar la composición social de la población local es importante para asegurar la representatividad de los participantes. Se necesita cuidar la composición pluriforme de los diferentes grupos de trabajo, para que se cree un contraste real y estimulante. La homogeneidad de los grupos de trabajo destruye el sentido de las sesiones de trabajo de grupo, y en general influye negativamente en el interés de los participantes. El máximo nivel de compromiso y la máxima disponibilidad de tiempo son muy importantes para el éxito del proceso.

Es necesario contactar con las entidades participantes con suficiente anticipación a fin de que se autoseleccionen dado que probablemente no todas las entidades tengan personas interesadas en la participación.

El proceso de participación ciudadana debe ser coordinado y liderado en un primer momento por una entidad representativa de la ciudad o municipio: su propio Ayuntamiento, una entidad pública con prestigio social, una organización civil, una O.N.G. o cualquier otra figura que pueda representar los intereses del municipio. En el caso de Málaga se creó *ad hoc* la Fundación «Centro de Investigaciones Estratégicas y de Desarrollo Económico y Social de Málaga» (Fundación CIEDES) patrocinado por:

- Ayuntamiento de Málaga
- Cámara de Comercio, Industria y Navegación
- Confederación de Empresarios de Málaga
- Delegación de Gobernación de la Junta de Andalucía
- Diputación Provincial de Málaga
- Federación Provincial de Asociaciones de Vecinos
- Parque Tecnológico de Andalucía
- Unicaja
- Unión General de Trabajadores
- Unión Provincial Comisiones Obreras
- Universidad de Málaga

El compromiso social con la ciudad y entre entidades debe llevar a la obtención de la AL 21. La conclusión de dicho proceso de debate debe buscar la fórmula de consenso más amplia, elaborando y concretando el conjunto de actuaciones y políticas que tengan carácter prioritario.

■ 3. Metodología para la elaboración de Agendas Locales 21

3.1. ¿Qué es una Agenda Local 21?

El Desarrollo de la Agenda Local 21 es un proceso exploratorio de las oportunidades del Desarrollo Sostenible a nivel local.

Cuatro elementos principales caracterizan este proceso:

1. El establecimiento de un forum local con la participación de todos los sectores de la comunidad, tanto a nivel de la oficialidad local, planificadores urbanos, expertos, miembros de la comunidad y organizaciones no gubernamentales.
2. Estudio de los problemas ambientales urbanos a través de grupos de expertos y mesas de trabajo y la identificación de áreas de acción prioritarias para redirigir la sostenibilidad urbana.
3. Desarrollo de planes de acción local hacia la sostenibilidad mediante el diálogo y la participación de los distintos actores involucrados.
4. Establecimiento de mecanismos para el seguimiento y evaluación de la implementación de los planes de acción.

Fuente: Informe Dobris. Agencia Europea de Medio Ambiente (1995).

La Agenda Local 21 (AL21) es esencialmente un proceso estratégico alentador y determinante para el desarrollo sostenible. La gerencia e implementación de este proceso requieren todas las habilidades y he-

rramientas que puedan ser usadas por una autoridad local y su comunidad. Dada la relativa falta de experiencia con este tipo de procesos holísticos y el imperativo de producir una estrategia en un breve periodo de tiempo, se deben establecer unos principios básicos y una estrategia de actuación claros.

Las AL21 son procesos que orientan hacia el desarrollo sostenible a la administración local (Ayuntamientos) e incluso a otras administraciones (Provincial y regional) y al administrado (ciudadano), recogiendo de forma ordenada (Agenda) ideas y medidas encaminadas a alcanzar el desarrollo sostenible en los municipios. En su elaboración se revisan, proponen y definen políticas y actuaciones municipales elaborando instrumentos para valorar su eficacia. Asimismo, se crean o mejoran los cauces de participación e información al ciudadano para llegar a un sistema dinámico (se establecen también revisiones periódicas de los logros y metas alcanzadas para ir mejorando éstas) que permita un desarrollo social y económico dentro de unos parámetros de calidad ambiental y de vida para las generaciones actuales y futuras sin que esto suponga un agotamiento de los recursos naturales o deterioro de los ecosistemas, e incluso la solidaridad con otros pueblos o comunidades.

Muchos son los municipios y ciudades que han elaborado AL21, sin embargo la metodología seguida no ha sido siempre la misma. No obstante, hay una característica común a todas las AL21 con garantías de éxito: la estrategia de actuación debe venir marcada por un proceso de consulta público lo más amplio posible y una gran determinación en el espíritu de consenso final.

Como intento de aunar las principales experiencias en materia de elaboración de AL21, el ICLEI ha auspi-

ciado una «Guía Europea para la Planificación de las Agendas 21 Locales» (editado en español por Bakeaz) orientada a las autoridades locales participantes en la Campaña Europea de Ciudades y Poblaciones Sostenibles. En la misma se analizan los pasos y acuerdos necesarios para elaborar un Plan de Acción ambiental, haciendo especial hincapié en los aspectos institucionales y participativos.

Dado que la participación adquiere una importancia inusual en los instrumentos de planificación urbana, es necesario realizar este proceso con las mayores garantías posibles. Los principios básicos para la inclusión de la comunidad en el proceso deberían ser:

- La consulta dirigida lo mejor posible a los diferentes grupos de la comunidad establecidos.
- El proceso debe ser propositivo y siempre abierto a las proposiciones de los distintos grupos urbanos. Nuevos grupos deben ser tenidos en cuenta en el proceso para contribuir si fuera necesario.
- Los intereses y prioridades locales deben estar reflejados en la estrategia final.

Logros en el Proceso de desarrollo de la Agenda Local 21

En las agendas locales casi la totalidad de la responsabilidad en la consecución del desarrollo sostenible descansa en la comunidad local y, principalmente, en el gobierno local. No obstante, esta asunción de competencias en materia de sostenibilidad acarrea indudables beneficios a la sociedad local:

1. Para la autoridad local:

- a) La administración y el aumento del desempeño de la política ambiental propia mediante:
 - Compromiso corporativo.
 - Formación del personal y aumento de responsabilidades.
 - Aplicación de sistemas de gestión ambiental.
 - Presupuestos para el medio ambiente.
 - Integración transversal de políticas ambientales.

- b) Integración de las metas del desarrollo sostenible en las actividades y políticas locales, como:
 - Gestión ambiental global.
 - Planificación y usos del suelo.
 - Programas y políticas de transporte.
- c) Desarrollo Económico.
 - Turismo.
 - Salud.
 - Bienestar y estrategias de oportunidades y pobreza.
 - Servicios ambientales.
 - Compras y proveedores.

2. Para la Comunidad:

- a) Aumento de la concienciación y de la educación ambiental:
 - Financiación para programas de educación ambiental.
 - Eventos de concienciación.
 - Visitas y charlas.
 - Financiación para grupos de voluntarios.
 - Publicación de información local.
 - Aumento de los temas ambientales en prensa.
 - Iniciativas para aumentar las acciones prácticas y de cambio necesarias.
- b) Proceso de consulta e implicación de la población en general:
 - Procesos de consulta pública.
 - Encuentros.
 - Grupos focales.
 - «Planificación para la realidad».
 - Mapas zonales.
 - Mecanismos de retroalimentación.
- c) Asociacionismo:
 - Conferencias, mesas de trabajo y encuentros.
 - Grupos de expertos y de trabajo.
 - Mesas redondas.
 - Modelo de ciudad ambiental.
 - Iniciativas de participación.
 - Desarrollo de la participación.
- d) Medición, Control, Evaluación e información del proceso hacia la sostenibilidad:
 - Medición ambiental.
 - Informe del estado local del medio ambiente.

EL ABC DE LAS AGENDAS LOCALES 21

Como características básicas definitorias de una AL21 podemos destacar las siguientes:

Debe tratarse de un documento CONSENSUADO, PARTICIPATIVO, ACTIVO, surgido desde un Foro lo más participativo posible, y abierto a toda valoración y revisión demandada por la ciudad. Este elemento resulta básico a la hora de definir su contenido, cercano a los problemas de todos los ciudadanos e interesados en el medio ambiente urbano, dotándolo de la fuerza del consenso y la vinculación social que ello implica a la hora de implementar la práctica.

Ha de ser un documento CONTEXTUAL, donde se persigue basar con fundamentos irrefutables derivados de una declaración social urbana, una auténtica política medioambiental urbana, sirviendo de guía o nexo para cualquier iniciativa en este sentido.

Asimismo, debe ser un documento CONCIENCIADOR de la necesidad creciente de una acción eficaz sobre los estrangulamientos ecológicos en el medio urbano. Así debe dedicarse un esfuerzo programático a la educación ambiental como primer paso para una ciudad verde y sostenible.

Debe tratarse de un documento ESTRATÉGICO en el sentido que parte de un proceso de planificación estratégica desde el cual se detectan los principales déficits ambientales, así como las grandes fortalezas de la ciudad, encardinadas en un escenario exterior. Resulta esencial la visión estratégica en la planificación como técnica viable para la sustentabilidad ambiental, donde, tras un diagnóstico DAFO se asignan, para la jerarquización de acciones, una serie de interrelaciones entre las variables ecológicas, estudiándose su interacción y la influencia del entorno en su evolución.

Ha de adoptar el rol de un documento COORDINADOR de las actuaciones en materia ambiental de los distintos agentes sociales, pues estos encuentran un foro para debatir las estrategias ambientales, diseñadas en línea con la filosofía «pensar globalmente, actuar localmente».

Derivado de los puntos anteriores, se configura como un documento SOSTENIBLE en el tiempo, para lo cual resulta necesario un quórum de firmantes responsables a lo largo de cada generación de ciudadanos, quienes la suscribirán ampliando y modificando la AL21, siempre desde el marco participativo y consensuado necesario.

Como resultado de todo lo anterior, puede decirse que se trata de un documento VIRTUAL, en el sentido que no tiene definidos unos participantes y plazos determinados, sino que mantiene un carácter de INTERTEMPORALIDAD, entendiéndose como Agenda-Proceso, que una vez iniciado se mantiene en las generaciones futuras. En términos metafóricos, se trata de una carta dirigida a uno mismo y a todos los ciudadanos; una carta para el presente y el futuro, intentando aprender del pasado.

Sin lugar a dudas la consecución de un consenso social amplio es en muchos casos el principal problema, que surge principalmente de la capacidad de convocatoria y credibilidad del ente promotor. En segundo lugar, la elaboración de un diagnóstico correcto de la situación presente resulta difícilmente aceptable por los organismos responsables, constituyendo entonces la única fórmula aceptable por las partes una compleja relación de indicadores sociales y ambientales. Finalmente, la elección del escenario deseado y los planes programas y políticas diseñadas para conseguirlas resultan difícilmente asumibles por todos los agentes sociales.

Fuente: Castro Bonaño (1995)

- Indicadores de sostenibilidad.
- Puntos focales.
- Estudios de impacto ambiental.
- Estrategias ambientales.

El proceso de una Agenda Local 21 debe empezar como un compromiso hacia la sostenibilidad y debe llevar a logros en las líneas de actuación arriba mencionadas. Las líneas maestras del documento final en el que se plasma el proceso de la Agenda Local 21 deben ser:

- Documento publicado, corto, claro y accesible.
- Que identifique las metas y los principios de la sostenibilidad y los clasifique en áreas.
- Que contenga el modelo de ciudad sostenible, con objetivos explícitos para el estado ambiental y socioeconómico de la ciudad e incluya indicadores de desarrollo sostenible por áreas para poder realizar el seguimiento.
- Que explice las organizaciones y sectores implicados y marque las grandes líneas estratégicas de actuación para la consecución de los objetivos parciales.
- Que contenga un proceso de control, evaluación y revisión en el programa de actuación.

Las Agendas Locales 21 no se limitan a ser una declaración de principios hacia la sostenibilidad urbana enunciados por la mayoría de agentes sociales y ciudadanos. Además, una vez sentadas las bases para iniciar la acción, tras el acuerdo inicial y la configuración de los agentes impulsores de la Agenda Local, es necesario desarrollar una serie de tareas.

En línea con lo planteado en el Programa Agenda de Naciones Unidas, las Agendas Locales 21 se configuran como instrumentos de planificación estratégica, abiertos, posibilistas y participativos, que desde un enfoque integrado y de abajo hacia arriba, analizan y actúan sobre los aspectos urbanos que inciden en el desarrollo sostenible.

La planificación estratégica aplicada al ámbito urbano puede considerarse como un proceso participativo de decisión en el que el consenso social, la acción efectiva y práctica, y el aprovechamiento de la sinergia entre objetivos son características definitorias. No es necesario tener un conocimiento exhaustivo de la realidad, como tampoco se han de realizar acciones demasiado amplias o innecesarias. El enfoque estratégico persigue la definición de una meta, así como la relación de la misma con un número reducido de líneas estratégicas, desglosadas en unos programas muy concretos. No se pretende abarcar todas las dimensiones de la realidad urbana, sino sólo aquellas que inciden de forma más importante en la definición del modelo concreto de desarrollo urbano sostenible.

La planificación de estrategias de desarrollo urbano en grandes ciudades europeas se ha articulado en virtud de dos líneas de actuación: «económica» mediante la cual se busca la mejora de la competitividad de la base productiva, y la «social», con la que se persigue el aumento de la «calidad de vida» y en consecuencia la mejora del atractivo de la ciudad para hacerla más habitable. Estas dos líneas se presentan claramente diferenciadas, aunque vinculadas de forma cíclica.

Sin embargo, a medida que avanza la planificación, los objetivos para lograr una «ciudad más competitiva y habitable» son concomitantes e íntimamente ligados,

Criterios de planificación para una AL21 definidos por Naciones Unidas:

1. Debe contener agrupados los aspectos de necesidades económicas, sociales y ecológicas.
2. Debe contener una visión de consenso para un futuro sostenible.
3. Debe contener un proceso de participación con los residentes locales.
4. Debe establecer un grupo de sustento, forum o grupo multisectorial que supervise y guíe el proceso.
5. Debe preparar el camino para un plan de acción.
6. Debe establecer un programa de seguimiento, control e información.
7. Debe establecer indicadores para comprobar el progreso del proceso.

y en este sentido, los factores tanto positivos (equipamientos, servicios, etc.) como negativos (degradación del entorno ambiental, etc.) que determinan la calidad de vida constituyen un activo básico del desarrollo económico.

Las Declaraciones de Sostenibilidad o Cartas Verdes son un instrumento muy útil para iniciar y refrendar el proceso de las Agendas Locales, suponiendo un auténtico acuerdo o carta magna urbana, firmada por los agentes sociales impulsores y ciudadanos, sobre la necesidad de implicarse en el proceso Agenda Local 21.

Un aspecto importante es la relación de este proceso con otras iniciativas y políticas ya existentes en la comunidad y relativas a aspectos medio ambientales o relacionados con materias muy vinculadas a la estrategia de la agenda local 21. En este punto hay que señalar que las iniciativas más frescas, como la agenda local, deberían estar relacionadas con procesos pasados o en marcha, y ser claramente identificados como extensiones o componentes de aquellos. Así, la relación con otros instrumentos de planificación o enunciados de estrategias de desarrollo para la ciudad ha de manifestarse explícitamente.

Los Planes Generales de Ordenación Urbana parten de un modelo de ciudad más o menos explícito, para el cual se toman en consideración aspectos demográficos y socioeconómicos, determinantes de las necesidades de crecimiento urbano, vivienda, equipamientos, etc. Las referencias medioambientales normalmente se han recogido como restricciones (verde urbano mínimo, espacios protegidos, suelo no urbanizable) y sin entrar en aspectos relativos al ciclo biológico o al balance de materias entre la ciudad y el entorno. La reciente obligatoriedad de incluir evaluaciones del impacto ambiental cambia ligeramente esta visión del planeamiento urbanístico, pero sin integrar definitivamente de forma homogénea los aspectos ambientales en el mismo. El proceso de la Agenda Local ha de surgir del debate urbanístico por el modelo de ciudad persegui-

do, añadiendo las connotaciones ambientales y aportando el análisis de la sostenibilidad urbana.

Otros planes existentes en los municipios están referidos a aspectos sectoriales como el turismo, la agricultura, la industria, etc. Éstos planes vienen a ser las estrategias institucionales en aspectos parciales del desarrollo urbano, por lo que han de tomarse muy en cuenta para el análisis de la realidad urbana y sectorial.

La Agenda Local ha de integrar también todos aquellos planes e iniciativas recogidas en las políticas municipales ambientales, o en los programas de actividades de otros organismos públicos (Diputación, Mancomunidades, Confederaciones) o no gubernamentales, referidos a aspectos a analizar desde el punto de vista de la sostenibilidad, tales como planes integrales de residuos sólidos, de ahorro de agua, de reciclaje y reutilización, de reducción de ruidos, etc.

Si se ha elaborado algún tipo de plan estratégico en el que desde una visión más o menos holística se haya incluido el medio ambiente entre las líneas de acción, la Agenda Local 21 tiene ya un antecedente importante. Al ser estos planes procesos cuya base es netamente participativa, las agendas locales han de aprovecharse de la infraestructura y respaldo sociales generados por estos planes y retomar, desde la perspectiva de la sostenibilidad urbana, la visión estratégica del desarrollo.

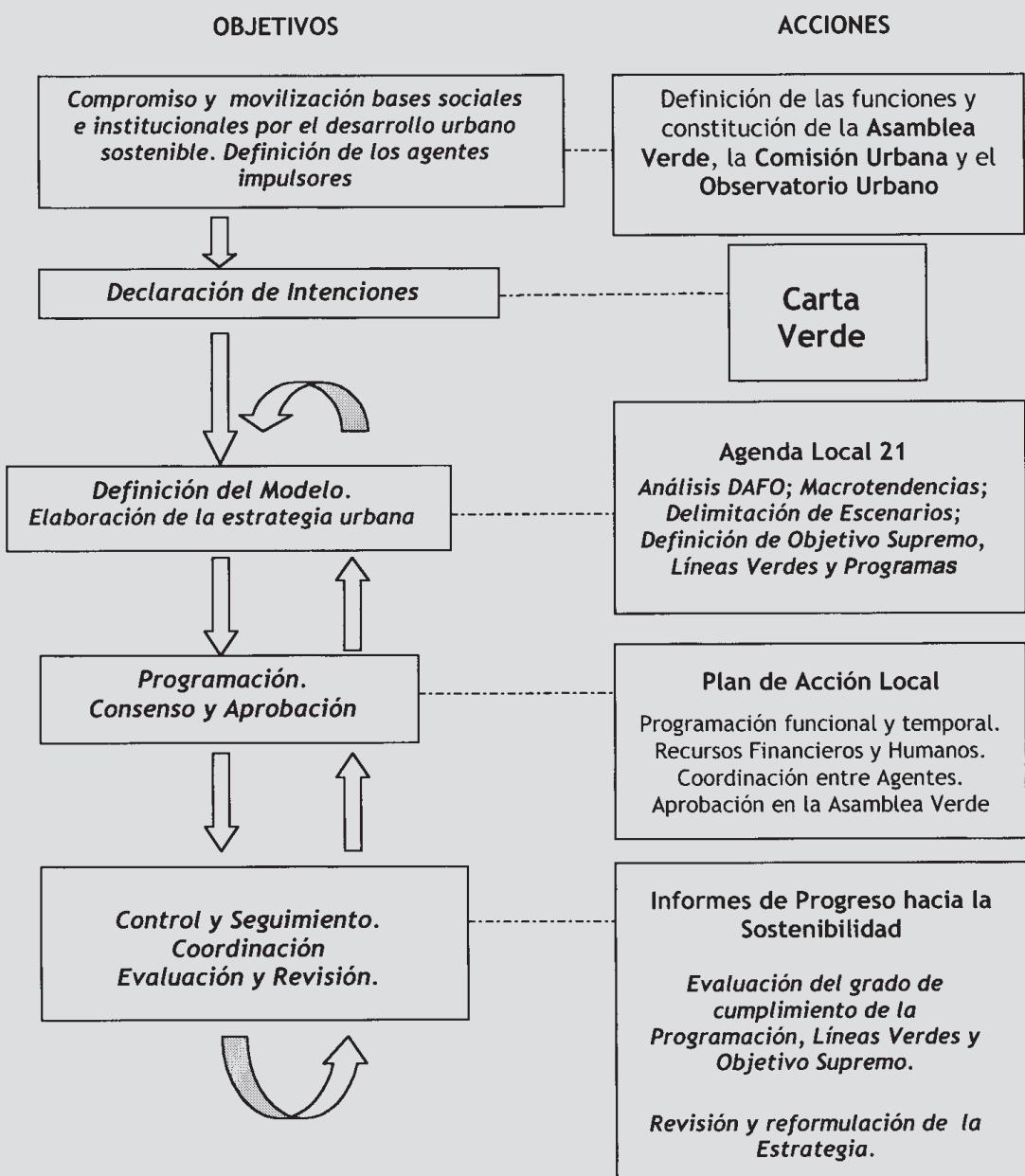
Finalmente, muchas ciudades han realizado una manifestación de su modelo de ciudad sostenible, al menos han explicitado su estrategia general mediante un documento al estilo de «Cartas Verdes» o declaraciones de compromiso con el medio urbano. Sin embargo, muchas veces el proceso termina en este mismo punto, haciéndose un uso publicitario de estas iniciativas que conceden a la ciudad una imagen ecologista y preocupada por su futuro. En estos casos ya se ha dado el primer paso, pero se ha de renovar el esfuerzo por sentar las bases para la participación y proseguir el proceso de la agenda local.

CONDICIONES NECESARIAS PREVIAS AL DESARROLLO DE LA AGENDA LOCAL 21

- 1) Definición clara de la necesidad y los propósitos de la acción.** Ha de ser evidente la necesidad de una estrategia como la mejor respuesta a problemas bien identificados.
- 2) Definición de agentes impulsores de la Agenda Local.** Al menos se han de identificar los agentes de la ciudad que se encargarán de llevar a cabo el proceso, definiéndose las funciones de los distintos órganos (plenario, decisor y la secretaría técnica).
- 3) Apoyo institucional y político.** El cual resulta crucial para el desarrollo de una estrategia basada en la participación y colaboración coordinada entre distintos niveles de administraciones y otras instituciones y ONG. Este apoyo ha de traducirse en un acuerdo para facilitar la elaboración de la Agenda, así como el compromiso de cada institución de desarrollar e implementar en sus políticas las directrices que emanen de la estrategia y que les afecten en sus competencias. Asimismo, se han de comprometer en su intención de mantener el proceso de la agenda abierto y participativo, y no cerrado y confidencial.
- 4) El acuerdo de participantes fundamentales.** La participación de ciertos grupos e individuos representativos en la ciudad dependerá del alcance de la estrategia y sus propósitos. Obviamente su participación es esencial. Si algunos no participan es un signo de que el apoyo político o el enfoque no es el adecuado. Una estrategia quizás más limitada, requiriendo la participación de sólo de aquellos realmente interesados en esos aspectos concretos, podría ser considerada, con idea de atraer a los otros conforme los compromisos de la estrategia vayan ganando en madurez y apoyo o refrendo.
- 5) Concordia en el clima político y social.** Al menos, ha de existir el consenso inicial de no utilizar el proceso de la agenda local como “arena” donde batirse políticamente. Las condiciones políticas y sociales han de ayudar al discurso libre y constructivo, así como a la participación, creando la confianza necesaria para las ideas creativas y críticas.
- 6) Comunicación y participación.** Se han de establecer las bases de lo que van a ser los cauces para la participación en el proceso que comienza. La comunicación de la intención de comenzar el proceso de la Agenda Local se ha de hacer extensiva a todos los ciudadanos y sectores implicados. La figura de la Carta Verde resulta muy útil en este primer estadio.

Fuente: UICN, IIED (1994) y elaboración propia.

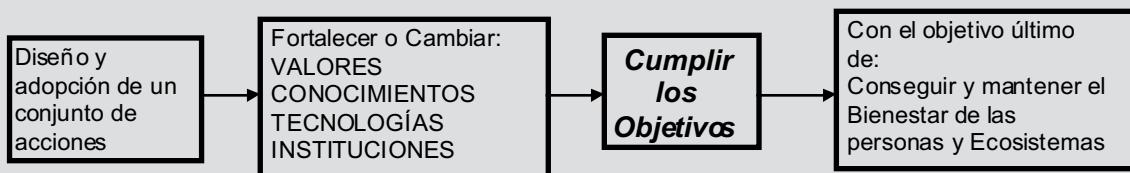
Agenda Local 21 como Proceso



DIEZ LECCIONES PARA EL ÉXITO:

1. Búsqueda de estrategias para alcanzar y mantener el bienestar de las personas y ecosistemas.

Una estrategia para la Sostenibilidad es un proceso de:



2. **La meta de las estrategias es el desarrollo sostenible.** No sólo hay que centrarse en los objetivos medio ambientales. Las estrategias juegan un importante papel como integradoras de las perspectivas socioeconómicas y ecológicas, así como de las políticas, planes y programas de los grupos de interés y los sectores implicados.
3. **La elección de los objetivos estratégicos ha de ser táctica.** Con una meta tan amplia como es la del desarrollo sostenible, se está tentado en intentar hacerlo todo. Pero las estrategias con demasiados objetivos pueden empantanarse o perderse en un sinfín de proyectos. Se han de reducir los objetivos a aquellos que tienen prioridad máxima. Las estrategias necesitan objetivos:
 - a) Pocos pero suficientes como para ser realizables.
 - b) Acompasados lo suficientemente como para asegurar la participación y prever que se fragmente la estrategia o pierda coherencia.
 - c) Claramente definidos y suficientemente mensurables para valorar su consecución.
4. **El proceso estratégico es adaptativo y cíclico.** Una estrategia es un proceso y no un evento aislado. El proceso es adaptativo, desarrollándose a lo largo del mismo y respondiendo a los cambios. Es cíclico, durante un período de varios años se repiten los principales componentes. Una estrategia no lo puede ni debe intentar hacer todo de una vez.
5. **La estrategia debería ser tan participativa como fuera posible.** La participación significa el reparto de la responsabilidad de la estrategia
6. **La comunicación es la clave de la estrategia.** Para transmitir la estrategia y asegurarse el éxito de las acciones es necesario que la comunicación sea directa y fluida.
7. **Las estrategias son procesos de planificación y acción.**
8. **Integrar la estrategia dentro de los sistemas de decisión de la sociedad.**
9. **En los primeros estadios es necesario crear las bases y la capacidad de emprender una estrategia.**
10. **El apoyo de agencias externas debería ser a todos los niveles y no sólo en productos de la estrategia.**

Fuente: IUCN/IIED (1994)

Normalmente, el proceso que se sigue una vez manifestada la necesidad de afrontar el proceso Agenda 21 y definidos los agentes impulsores y participantes, es el siguiente:

En primer lugar es necesario conocer la situación sobre la que actuar, determinando los principales estrangulamientos ambientales y la incidencia de las actividades urbanas (económicas, sociales, etc.) sobre el medio ambiente. El análisis DAFO, consistente en la definición de las Debilidades, Amenazas, Fortalezas y Oportunidades que inciden sobre la realidad objeto de estudio, resulta el principal instrumento en esta etapa de diagnóstico.

Partiendo del análisis de la realidad urbana y su entorno (análisis DAFO), se han de delimitar los escenarios posibles para entonces determinar los objetivos, tomar decisiones y realizar las acciones derivadas.

A partir de la información proporcionada por el análisis DAFO y de la consideración de unos ESCENARIOS teóricos que simulen las TENDENCIAS observadas, se ha de definir el OBJETIVO SUPREMO o final, el MODELO posible de ciudad sostenible. Este objetivo se desglosa en una serie de líneas estratégicas complejas (LÍNEAS VERDES), las cuales a su vez se han de estructurar en base a las distintas participaciones de los agentes, las disponibilidades financieras y los plazos establecidos, delimitándose así los PROGRAMAS que se componen de acciones específicas.

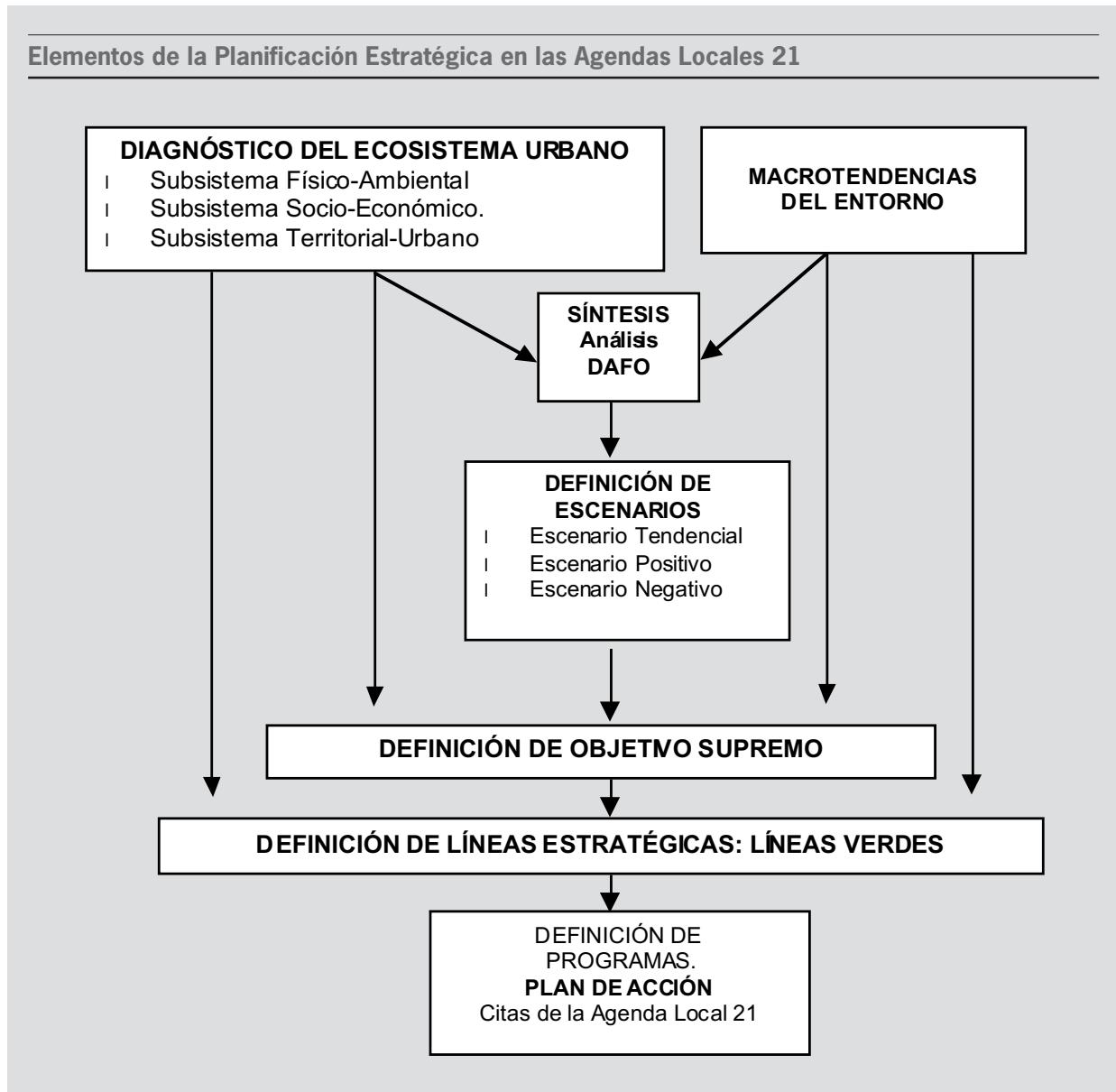
En la programación de las acciones se asignan las tareas a las distintas instituciones, en base a las competencias y compromisos atribuidos, determinándose las necesidades financieras, así como las fuentes de financiación. Las Agendas Locales no implican necesariamente un aumento desproporcionado de las necesidades finales de financiación que recaen en el entorno urbano. Al partir de un análisis realista de las capacidades de financiación propias (administraciones de todos

los niveles), en el que además se han de prever posibles fuentes de financiación externas (fondos comunitarios básicamente), la restricción presupuestaria está implícita desde el principio. Las Agendas, como instrumentos de planificación, tratan de encauzar u orientar la inversión dirigida a la ciudad, especialmente la relacionada con aspectos ambientales y calidad de vida.

La jerarquización de las acciones se ha de realizar en base al grado de importancia con respecto al objetivo central, aprovechándose los efectos sinérgicos que se derivan con respecto al resto de líneas estratégicas. Por otra parte, la programación temporal se ha de realizar dentro de unos plazos coherentes con la dificultad del objetivo a conseguir y la situación de partida.

A partir de este momento se comienza a implementar la Agenda Local 21. La coordinación de los agentes y ciudadanos responsables para articular las estrategias económicas, sociales, tecnológicas, territoriales y medioambientales resulta un aspecto muy importante. Sobre la realidad urbana, estos agentes han de desarrollar sus puntos fuertes, minimizar los débiles y materializar las oportunidades del medio urbano en el entorno y ante las tendencias regionales, comunitarias o internacionales, evitando los efectos de las amenazas existentes (tanto sectoriales, sociales o ambientales).

El control y seguimiento del proceso es realizado básicamente desde el Observatorio Urbano, el cual coordina la acción de los distintos agentes implicados en las acciones, además de establecer indicadores de seguimiento y evaluar el grado de cumplimiento de los objetivos planteados en el plazo de tiempo previsto. Al tratarse de un proceso dinámico, este seguimiento permite obtener información muy útil para evaluar el Programa Agenda Local de la ciudad y reformular o revisar las acciones y la programación previstas en un proceso de feedback o retroalimentación.



3.2. Base social e institucional

La participación de los agentes sociales de la ciudad es vital tanto para la formulación correcta de la estrategia, como para la consecución de la misma. El consenso es el principal recurso en la sociedad urbana democrática y participativa para poder determinar su modelo de desarrollo futuro.

La identificación de los agentes impulsores del cambio urbano hacia pautas sostenibles no resulta fácil. Si bien en otros aspectos metodológicos de las Agen-

das Locales existe cierta facilidad para determinar «reglas de oro», la gran diversidad de formas de organización social de las ciudades en el mundo hace complicada la generalización de reglas únicas. El factor clave en este punto es la capacidad de convocatoria y de colaboración entre las principales autoridades e instituciones locales.

Si bien la abundancia de órganos de representación y administración enriquece las vías de participación social, también entorpece la coordinación de los mismos. La confluencia de varios niveles de adminis-

tracción territorial (central, regional, Diputación y Ayuntamiento) lleva a frecuentes problemas competenciales y políticos de solapamiento en unos casos y vacío administrativo en otros, que dificultan la puesta en común y la acción coordinada, así como la adopción de tareas de la Agenda Local 21. Si a esto añadimos el resto del abanico de organizaciones, instituciones y asociaciones con presencia en la ciudad (sindicatos, cámara de comercio, cajas de ahorro, fundaciones, universidad, asociaciones vecinales, grupos ecológistas, etc.) comprendemos en su magnitud la importancia y necesidad de estructurar *ad hoc* un foro estable de debate, análisis y decisión organizado, productivo, no politizado y que persiga los intereses de la sostenibilidad económica y ambiental de la ciudad.

Los tres órganos funcionales necesarios en el proceso de las Agendas Locales 21 son:

- **La Asamblea Verde.** Foro plenario de discusión a nivel urbano. Compuesta por todas las instituciones y entidades con incidencia en la vida urbana, así como ciudadanos a título personal. Ratifica y refrenda las decisiones de la Comisión Urbana.
- **La Comisión Urbana por el Desarrollo Sostenible.** Configurada como el órgano ejecutivo, ha de estar compuesto por las instituciones y organismos con mayor importancia y representatividad en la toma de decisiones a nivel urbano. Sus funciones son la toma de decisiones en materias de gestión del programa Agenda Local 21, sobre todo la programación e implementación de la Agenda Local 21. Eleva a la Asamblea la decisión final de aprobación de la Agenda.
- **El Observatorio Urbano.** Considerado como la secretaría técnica y coordinador de los aspectos metodológicos y científicos del proceso. Como nexo entre la Asamblea y la Comisión, sus funciones básicas son: encargar, supervisar y realizar los informes y documentos técnicos para la toma de decisiones; recabar opinión de expertos; encargar informes a las consultorías externas; implementar el sistema de indicadores para el diagnóstico y el seguimiento de la Agenda; etc.

Como se señala, son tres órganos imprescindibles para la correcta definición e implementación de un proceso de planificación urbana. Ello no quiere decir que no se puedan aprovechar órganos o instituciones ya existentes en la ciudad que puedan suplir esta función. Esta idea se entiende fundamentalmente en lo relativo al Observatorio Urbano, el cual puede partir del Servicio de Planificación, Estudios y Prospectivas del Área de Desarrollo o Medio Ambiente del Ayuntamiento, Diputación o Consejería. Sin embargo, la necesidad de una continuidad en estos planteamientos exige la solución que resulte más estable y competitiva.

3.3. Análisis y diagnóstico estratégico de la realidad urbana. Análisis de las Macrotendencias

3.3.1. Diagnóstico Inicial. Análisis DAFO

El Diagnóstico del modelo de desarrollo seguido por la ciudad se puede realizar a partir de la información estadística y la redacción de informes especializados. Las fuentes para el diagnóstico se pueden agrupar en:

- a) Elaboración de Informes Sectoriales y Temáticos sobre los distintos aspectos que configuran la calidad de vida y la realidad socioeconómica, urbana y ambiental de la ciudad.
- b) Sistema de Indicadores Urbanos. Desarrollado no solamente para utilizar en el diagnóstico, sino también, como veremos, para la evaluación y control (indicadores de seguimiento y verificadores de proceso).
- c) Información sobre las instituciones urbanas y sus competencias y compromisos. Los presupuestos públicos. Las asociaciones y posibles formas de representación social en la ciudad.
- d) Participación de las instituciones y ONGs. Para ello normalmente se realizan grupos y dinámicas de equipos, entrevistas y diálogos, muestreo,

y asesoramiento en general, a través de estudios, encuestas Delphi a expertos o colectivos concretos, etc.

Dada la naturaleza estratégica del proceso, parece necesario ajustar el análisis inicial de la realidad urbana a una serie de premisas simplificadoras pero precisas. El diagnóstico ha de ser:

- a) Finalista. Ha de perseguir el objetivo final de obtener una imagen de la ciudad en los aspectos que inciden en la sostenibilidad ambiental y socioeconómica de la misma.
- b) Sintético. Dicho análisis no persigue la exhaustividad o rigor académico derivado de los tradicionales análisis territoriales o socioeconómicos, sino la concreción y limitación a los sectores clave determinantes de la sostenibilidad.
- c) Interdisciplinar. Persigue la integración de las dimensiones social, económica, ambiental y territorial en el análisis de la realidad urbana.
- d) Dinámico. No se trata tanto de analizar de forma estática la ciudad en un momento dado, sino de incidir en mayor medida en determinar los procesos o ciclos que se producen en dicho ámbito y que repercuten en nuestros objetivos.

Resulta difícil definir a priori las dimensiones en las que ha de incidir el Diagnóstico inicial de la Agenda 21 Local. La consideración de la ciudad como un ecosistema complejo nos permite llegar a su representación a través del análisis de cada subsistema o dimensión:

- a) Sistema económico-social. Donde se analizan los aspectos referidos a la realidad económica y social de la ciudad: empleo, riqueza, producción, especialización productiva, relaciones intersectoriales, asociacionismo, participación social, actividad cultural y social, integración y convivencia social, etc.
- b) Sistema físico-ambiental. Donde se recogen las referencias al marco donde se asienta la ciudad y sus interrelaciones en términos físicos o ambientales tales como: disponibilidades de recursos locales, caracterización ambiental del ecosistema urbano, balance de materias, residuos y energía, etc. El objetivo final de este apartado sería la aproximación a la huella ecológica de la ciudad y el establecer los flujos físicos de la misma con su entorno.

- c) Sistema territorial-urbano. Donde se analizan las características de la ciudad en el sistema de ciudades regional o global, así como las relaciones de dependencia y movilidad con su hinterland más próximo: usos del suelo urbano, densidad urbana, calidad viviendas, saneamiento, redes de abastecimiento y distribución (agua, energía, comunicaciones), infraestructuras de transporte, relaciones de movilidad obligada con otras ciudades, borde urbano, etc.

El análisis DAFO supone una síntesis de la información considerada anteriormente como relevante o estratégica de cara a establecer un diagnóstico finalista (hacia el desarrollo sostenible) de la realidad urbana. DAFO son las iniciales de Debilidades, Amenazas, Fortalezas y Oportunidades y permiten conjugar en el diagnóstico las perspectivas estática y dinámica.

La perspectiva estática la proveen las debilidades y fortalezas, donde se enuncian los puntos débiles y fuertes del modelo actual de desarrollo de la ciudad, en relación al objetivo de desarrollo equilibrado, generación de empleo y calidad del medio ambiente urbano. Asimismo, se han de considerar las debilidades y fortalezas de la ciudad en su entorno, el contexto regional, nacional y mundial.

La perspectiva dinámica se deriva de las amenazas y oportunidades. Hay fenómenos actuales que pueden conducirnos a situaciones problemáticas en el futuro. Un ejemplo de «amenaza del entorno» se deriva del aumento en el precio del petróleo, el cual es una amenaza para el desarrollo del transporte urbano basado en la tecnología actual. Esta situación puede originar una «debilidad» en el modelo de desarrollo futuro derivada de la no adopción de otras fuentes energéticas. En definitiva, mediante este análisis, a partir de un conocimiento de las tendencias experimentadas en el entorno, se consideran los aspectos que pueden considerarse en un futuro a corto y medio plazo (entre 2-5 y menos de 10 años) como debilidades y fortalezas. Por otra parte, el análisis dinámico se ha de realizar también desde el punto de vista interno, fruto de la tendencia o desarrollo endógeno observado en la ciudad (proyecciones de población, etc.).

El DAFO supone la ordenación de la información proporcionada por el Diagnóstico inicial, permitiendo configurar la matriz DAFO en la que se sintetiza la situación de la ciudad.

CONDICIONES NECESARIAS PARA EL DESARROLLO DE LA AGENDA LOCAL 21

Mientras se está elaborando la agenda local 21, una serie de condiciones son necesarias para asegurar su eficiencia.

- 1) Amplio entendimiento.** Los participantes han de compartir los conceptos fundamentales derivados del desarrollo sostenible en la ciudad. La necesidad de definir la estrategia hacia el modelo de ciudad que se está delimitando ha de estar siempre presente en el proceso.
- 2) Objetivos claros.** Los objetivos perseguidos, así como el mecanismo para su monitorización y seguimiento, han de estar bien definidos, evitándose así la confusión y la pérdida de fuerza de la estrategia. Los objetivos han de estar fijados por las instituciones que implementen la estrategia, de manera participativa, y no obstante pueden ser redefinidos conforme la Agenda progrese.
- 3) Entender la Agenda como proceso adaptativo y cílico.** La Agenda Local no es un documento cerrado más o menos coherente que defina la sostenibilidad aplicada a determinada ciudad. Se trata de un proceso abierto y continuo, que comienza con una pregunta ¿Es la ciudad sostenible?, y cuyo final explícito no ha de plantearse desde un punto de vista racional. La implementación, así como el seguimiento y evaluación o revisión de la Agenda Local son aspectos en los que se ha de incidir de forma contundente, pues la experiencia nos enseña que en pocos casos se consigue mantener el interés en estas fases de la Agenda Local.
- 4) El motor de la Agenda Local.** La función del órgano técnico es fundamental para definir, comunicar e impulsar la estrategia recogida en la Agenda. Los miembros que lo componen han de tener formación específica en aspectos ambientales, socioeconómicos, jurídico administrativos y en la valoración económica y ambiental del impacto de medidas. Normalmente se configura con técnicos de las administraciones públicas y de organizaciones no gubernamentales.
- 5) Recursos adecuados.** Se ha de disponer de financiación, procedente en su mayoría de los presupuestos públicos, pero sin olvidar la cofinanciación privada (incluidas las donaciones). La financiación mínima ha de permitir el mantenimiento de las funciones de la Comisión Urbana y del Observatorio Urbano u órgano técnico para llevar a cabo funciones básicas de revisión de políticas y de desarrollo, así como de actividades para crear la base o capacidad necesarias para continuar con el proceso de la Agenda.
- 6) Comunicación efectiva.** La comunicación permite que los participantes en la Agenda intercambien información entre ellos, alcancen acuerdos, lleven a cabo acciones conjuntas o coordinadas para cambiar o fortalecer determinados valores y conocimientos, o informen a otros ciudadanos acerca de la Agenda Local. Se ha de estudiar convenientemente los aspectos tanto de frecuencia como de modos de comunicación entre participantes y otros.

Fuente: IUCN, IIED (1994) y elaboración propia.

El análisis sectorial por sistemas o dimensiones realizado para el Diagnóstico puede representarse en forma de las respectivas matrices DAFO sectoriales, cuya unión da lugar al DAFO global.

3.3.2. Síntesis DAFO. Claves del modelo de desarrollo urbano

Este DAFO global permite el cruce de análisis sectoriales, analizando conjuntamente los aspectos relevantes que delimitan el modelo de desarrollo de la ciu-

dad y su calidad de vida. Siempre desde la óptica de la planificación estratégica, la síntesis DAFO global supone la selección de los aspectos relevantes del diagnóstico, para conjugarlos en la matriz DAFO. El objetivo que se persigue con esta síntesis es aproximarnos al modelo de desarrollo urbano actual, presentando las interrelaciones entre los subsistemas analizados, reconociéndose las tensiones y presiones derivadas del balance de materias y energía resultante de la actual configuración urbana y socioeconómica, apuntando las tendencias de crecimiento urbano y sus repercusiones en la calidad de vida y ambiental.

El uso de un sistema de indicadores en el diagnóstico, como veremos más adelante, resulta muy útil a la hora de sintetizar dicho modelo de desarrollo urbano, así como para contrastar posteriormente el grado de consecución de objetivos y el avance hacia la sostenibilidad.

3.3.3. Análisis de Macrotendencias

El análisis de las Macrotendencias supone el estudio de las tendencias observadas en el entorno (regional, nacional o global) en aquellos aspectos considerados clave en el diagnóstico inicial y que incidan de forma determinante en la calidad del desarrollo de la ciudad. Con un horizonte temporal no superior a los diez años, en este análisis se han de enumerar todas aquellos eventos o dinámicas que afecten o supongan cambios estructurales en la actividad socioeconómica, en el crecimiento de los asentamientos urbanos, en el uso de recursos (huella ecológica) por parte de las ciudades y en la generación de residuos que se deriva, así como en las relaciones de la ciudad con su entorno.

Aunque se presentan en la mayoría de las veces interrelacionadas, básicamente los ámbitos en los que se han de observar macrotendencias son:

- a) Tendencias Tecnológicas. En materia de telecomunicaciones y transportes, que afecten a las relaciones de movilidad (teletrabajo) y sociales (telereuniones); así como aquellas derivadas de la aplicación de nuevas tecnologías, entre otros usos a: la obtención de energías alternativas o mejoras en la eficiencia productiva; menores consumos de recursos naturales; conservación y promoción del medio ambiente; y reducción en la generación de residuos urbanos e industriales.
- b) Tendencias Medio Ambientales. Derivadas de los actuales ritmos de explotación y generación de residuos a escala mundial, con claros efectos sobre la cantidad y calidad de los recursos disponibles para el futuro: agua potable, calentamiento global, agujero de ozono, reservas de petróleo, producción agraria, deforestación y desertización, ... tiene claras consecuencias que mediatisan las disponibilidades de recursos y la calidad del desarrollo futuro.

- c) Tendencias Socio Económicas. Cambios en las pautas de consumo, producción o distribución; en la percepción o sensibilización por el medio ambiente y la calidad de vida urbana; en la convivencia y demás aspectos sociales; etc. Normalmente, este grupo de macrotendencias viene muy marcado por los dos anteriores.

Entendemos que la labor de análisis de las Macrotendencias es paralela a la del Diagnóstico porque ya en el mismo se consideran las tendencias del entorno a la hora de evaluar las amenazas y oportunidades (perspectiva dinámica) de la ciudad derivadas del exterior.

Las fuentes para la elaboración de estas macrotendencias son básicamente las mismas que para el Diagnóstico, destacando no obstante el mayor peso que tradicionalmente tienen los estudios Delphi realizados en base a la opinión de consultoras y expertos a nivel mundial. Dada la naturaleza global de este análisis, la formulación de las macrotendencias resulta común para todas las ciudades, aunque no los efectos derivados de las mismas, lo que permite la puesta en común o colaboración en la realización de estos estudios, así como el uso de otros análisis recientes a nivel internacional (Unión Europea, Naciones Unidas, OCDE) o ya realizados para otras ciudades del entorno.

3.3.4. Definición de Escenarios Posibles

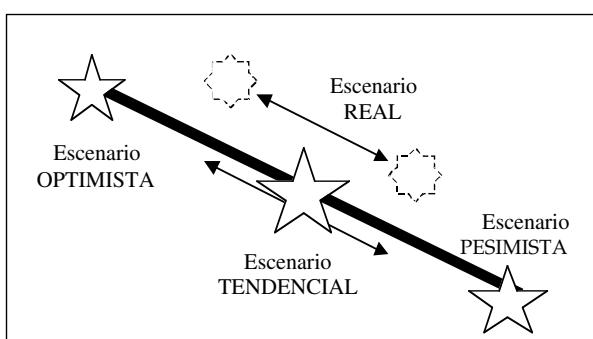
A partir del Análisis DAFO y del análisis de Macrotendencias podemos establecer una serie de Escenarios posibles a medio plazo. Los Escenarios son simulaciones genéricas de la realidad futura en base a distintas hipótesis, normalmente tres: tendencial, positiva y negativa.

- a) Escenario Tendencial o Probable. Muestra la realidad que presentará la ciudad en el futuro si se mantiene el actual modelo de desarrollo, tomando siempre en cuenta las macrotendencias del entorno. En él se explicita si las actuales pautas de consumo, producción, generación de residuos, uso de energía, etc., son sostenibles en el tiempo y los efectos que se derivaría de ello. Se trata del escenario que supone no rea-

lizar intervenciones relevantes hacia la sostenibilidad por parte de los agentes sociales de la ciudad, manteniendo las políticas actuales. La distancia y el esfuerzo entre esta imagen de la «ciudad tendencial» y la perseguida «ciudad sostenible» depende de cada caso concreto. Normalmente se trata del escenario más probable.

- b) Escenario Negativo o Pesimista. Parte de la consideración y potenciación de los aspectos más negativos observados en el Diagnóstico y en las Macrotendencias, que imposibiliten o dificulten la consecución del objetivo final por definir, tales como: falta de participación o vertebración social, superpoblación, pobreza, desastres ambientales globales y locales, sequías, desertificación, etc. Bajo esta hipótesis, la imagen u objetivo final de ciudad sostenible que se persigue resulta muy difícil de conseguir, tanto por razones internas como por otras derivadas del entorno, por tanto los esfuerzos para la implementación de la Agenda Local 21 han de ser mucho mayores, así como la ayuda exterior para con el hábitat urbano.
- c) Escenario Positivo u Optimista. En este escenario se dibujan las condiciones más propicias para alcanzar la sostenibilidad, partiendo de una realidad urbana en la que abunden los aspectos positivos claves para el equilibrio entre la ciudad y su medio y la sostenibilidad de los mismos.

Al definir los tres escenarios al menos de forma general, es necesario profundizar en los respectivos esfuerzos de intervención a realizar para implementar la Agenda Local 21. Resulta evidente que ante un escenario optimista, dichos esfuerzos serán mucho menores que en el caso del escenario pesimista.



Normalmente, el escenario real, es decir, las condiciones a afrontar finalmente para la consecución del objetivo de ciudad sostenible, estará en una situación intermedia entre estos tres escenarios, en base a las características de la ciudad plasmadas en el Diagnóstico.

El análisis de escenarios permite clarificar las distintas estrategias a tomar en cada una de las situaciones, analizándose la coherencia interna del modelo a implementar; así como las posibilidades reales de alcanzar el objetivo final dada la realidad de partida de la ciudad.

Delimitados los escenarios posibles, se ha de seleccionar aquel que, partiendo de la premisa de que se va a comenzar a implementar una política integrada urbana hacia el desarrollo sostenible, resulte más probable¹¹. El método para la delimitación y determinación de escenario final no es tampoco único. Si bien el peso del trabajo técnico (Observatorio Urbano) en este punto es primordial, también es necesaria cierta participación del resto de agentes (Asamblea Verde, Comisión por el Desarrollo Sostenible) de la ciudad, al igual que se hizo en el Diagnóstico. El éxito de esta fase viene dado por la cercanía del escenario seleccionado al escenario que finalmente se aproxime más a la evolución real.

3.4. Definición del modelo de ciudad sostenible. Líneas Verdes y Programas Específicos

3.4.1. Definición del modelo de desarrollo urbano sostenible. Metas y objetivo Supremo

Al hilo del proceso participativo de delimitación de los escenarios posibles, ha de surgir asimismo el debate social necesario para consensuar el modelo de

¹¹ Recordemos que el escenario tendencial supone la «no intervención» explícita hacia la sostenibilidad.

ciudad deseado. En la definición del objetivo final, central o Supremo¹² juegan un importante papel una serie de conceptos genéricos, muchas veces valores de índole filosófica o perceptiva, comunes para la gran mayoría de asentamientos humanos, que se engloban dentro de lo que llamamos METAS.

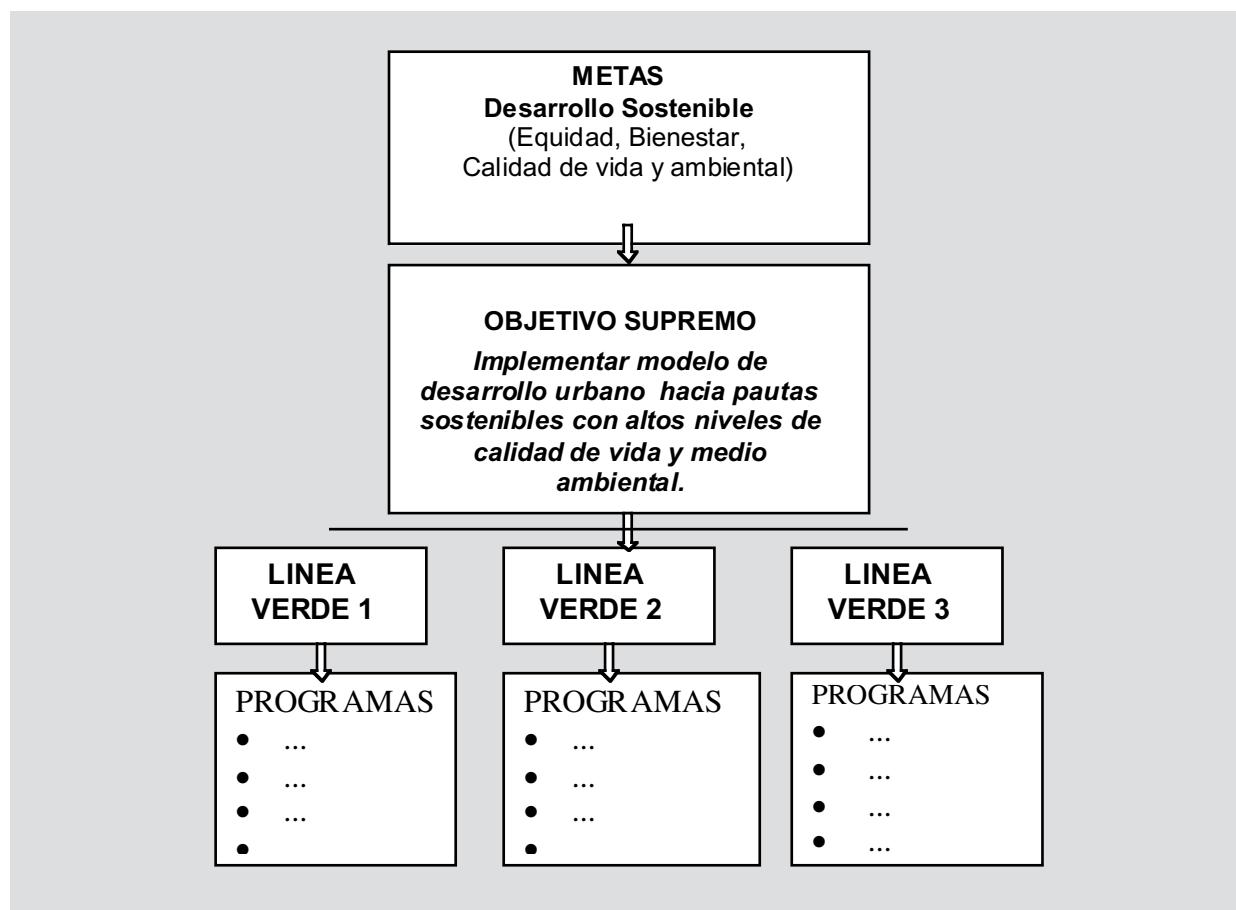
Las Metas de toda Agenda 21 parecen claras: calidad de vida junto a calidad del medio ambiente no sólo local; es decir, la consecución plena del concepto de desarrollo sostenible. Como todas las metas (bienestar, equidad, salud) se trata de una referente utópica o ideal más que una realidad formal: si bien resulta fácil de formular, no lo es tanto a la hora de determinar su consecución. Sin entrar ahora en profundidad en este tema, simplemente nos referimos al aspecto dinámico del término, tratándose de un proceso más que de un nivel de desarrollo concreto. Es posible que lo que resulta sostenible en un entorno urbano en otro distinto no lo sea. Ello implica que la objetividad del

concepto sostenibilidad no existe a priori, siendo necesario el definir una referencia teórica (modelo de ciudad sostenible ideal) o subjetiva (a partir de otras ciudades similares) para relativizar los niveles de desarrollo de las ciudades y medir su sostenibilidad.

A partir de las Metas, que como decimos, son establecidas de forma genérica en base a los principios de sostenibilidad y bienestar, se formula, mediante traslación al ámbito local, el objetivo Supremo, el modelo de ciudad sostenible. Las restricciones a la libre configuración de este modelo ideal vienen lógicamente planteadas por el modelo actual de desarrollo, las macrotendencias y el escenario final seleccionado como más probable.

En resumen, el Objetivo Supremo es la traslación de la meta de la sostenibilidad al entorno urbano: la implementación de las bases para la consecución del desarrollo sostenible urbano.

Resulta básico recalcar la necesidad de que el objetivo central no es en realidad la imagen de la ciudad,



12 Según terminología adoptada a nivel internacional por los instrumentos de planificación hacia la sostenibilidad de las ciudades.

algo meramente superficial, sino el modelo de desarrollo que subyace en ella del desarrollo sostenible en dicho entorno. Asimismo, ha de ser un modelo posiblista, realista y práctico, por lo que se ha de huir de referencias inalcanzables o poco probables en los escenarios planteados. Una de las utilidades del Análisis de Escenarios ha de haber sido el constatar que hay realidades que incluso en el Escenario más optimista resultan inalcanzables para determinados asentamientos poblacionales.

Se han de tomar en la justa medida las restricciones planteadas por el Diagnóstico y las Macrotenencias, lo que obliga a dos hechos: a) la concienciación y el compromiso de todos los agentes sociales e institucionales implicados; y b) el consenso al formular el modelo final. Esta fase supone más una declaración de aportaciones a las que cada agente está dispuesto a llegar, que una enumeración de necesidades o peticiones.

3.4.2. Líneas de acción (Líneas Verdes) y Programas específicos. Análisis de la Sinergia

Gracias al enfoque sistémico que desde el principio hemos utilizado para analizar la realidad urbana, el Objetivo Supremo puede concretarse en una serie de líneas estratégicas (Líneas Verdes) que constituyen paquetes complejos de acciones que persiguen objetivos parciales cuya consecución conjunta asegura la del Objetivo Supremo. Cada línea pues engloba la política de intervención necesaria para conseguir determinado objetivo (p.e. fomento del capital humano), e implica acciones integradas en sectores diversos (p.e. infraestructuras, educación, formación, creación de empleo) con incidencia en los aspectos que condicionan el desarrollo de esta línea estratégica.

Las Líneas Verdes se configuran como las distintas facetas de la sostenibilidad de la dinámica urbana. El Diagnóstico Inicial, el cual se elaboró ya desde una óptica finalista, que lo orientaba a valorar la equidad, el bienestar y la sostenibilidad del desarrollo, permitió la identificación de los sectores o ámbitos relevantes en términos de la sostenibilidad, en base al análisis DAFO. Las Líneas Verdes son precisamente las accio-

nes más importantes que permiten la potenciación de las Fortalezas, la materialización de las Oportunidades y la minimización de las Debilidades y las Amenazas.

No resulta tarea baladí la selección de las Líneas Verdes que llevarán a la ciudad hacia un desarrollo económico y social prósperos, una posición predominante en el sistema de ciudades, un diseño urbano eficiente y «verde», alta calidad de vida, respeto y concienciación ambiental, mantenimiento y promoción de la calidad ambiental, etc. Todos estos factores acaban matizando y perfilando la definición de sostenibilidad para la ciudad concreta. El número de Líneas ha de ser el mínimo, pero suficientes para poder sentar las bases del cambio estructural hacia el Objetivo Supremo.

El análisis de la Sinergia puede ser ya introducido, aunque adquiere su sentido pleno en la definición de las acciones recogidas en los Programas. La búsqueda de efectos sinérgicos ($1+1 = \text{más de } 2$) consiste en propiciar la generación de efectos externos positivos derivados de: a) la implementación de acciones horizontales con incidencia en todos los aspectos de la realidad a intervenir, tales como medidas de educación y formación o infraestructuras de transporte y medio ambientales, etc.; y b) la asociación de acciones con aspectos comunes e interrelacionados entre sí.

El aprovechamiento de la sinergia derivada de las acciones recogidas en las Líneas Verdes supone un gran esfuerzo de previsión y coordinación entre los agentes que realizan dichas medidas.

Al hilo del análisis de Sinergia, una acción técnica a llevar a cabo (a pesar de que resulta evidente, nunca se ha realizado) es el análisis teórico de la entropía generada por el modelo de ciudad. Considerado como la tendencia al desorden que presenta todo sistema abierto, la Entropía también afecta al sistema urbano. Resulta interesante entonces revisar la coherencia interna al menos entre las Líneas Verdes planteadas. Por ejemplo, la potenciación de la actividad económica y la centralidad regional de la ciudad implica también tensiones sobre los sistemas de telecomunicación y transporte, problemas de congestión urbana, aumento de población, aumento de los consumos energéticos y de la generación de residuos, etc. que pueden llevar a la implosión del modelo de desarrollo perseguido. La colusión entre objetivos resulta en Andalu-

cía también patente ante objetivos turístico-urbanísticos y objetivos conservacionistas. La consideración del largo plazo y del resto de connotaciones intertemporales del concepto de sostenibilidad permiten solucionar en parte estos problemas de coherencia interna y atemperar la tendencia al caos presentada siempre en la relación hombre-medio ambiente.

Los Programas específicos son el último nivel de desagregación del Objetivo Supremo al que llegamos. Se han de definir de forma táctica, aplicada y práctica, delimitando perfectamente las acciones a llevar a cabo, su alcance o profundidad, así como los sectores implicados. También es necesario valorar el efecto sinérgico y la entropía presentada entre estas acciones. Ante unos recursos (entre ellos el tiempo) escasos, este análisis permitirá establecer una jerarquía entre las acciones, para así seleccionar aquellas más importantes, que se agruparán en Programas.

3.5. Programación: Citas de la Agenda Local 21

Una vez establecidas claramente las acciones y las relaciones entre los Programas, así como el compromiso cierto de las instituciones y agentes sociales, se trata de establecer los plazos temporales para su consecución, así como la participación específica de cada agente implicado y las necesidades financieras.

Por ello podemos diferenciar entre:

- a) Programación competencial. Donde se establecen las distintas responsabilidades a ejercer por parte de las administraciones territoriales, instituciones públicas, asociaciones empresariales, grupos de interés, fundaciones, ciudadanos, etc. Dada la claridad y racionalidad con la que se han de formular los Programas, las tareas expresadas en los mismos han de ser asumidas de la misma manera por parte de los implicados.
- b) Programación temporal. La cual se plasma en el cronograma de todos los programas reconocidos en el proceso de implementación de la Agenda Local 21. En este punto no hay que olvidar

el escenario planteado y la situación de partida (DAFO) en cada aspecto a programar.

- c) Programación financiera. Si bien no es necesario establecer un presupuesto específico para la Agenda Local 21, resulta necesario valorar la capacidad financiera disponible por los principales agentes implicados (públicos y privados) en base a las competencias propias y otras asumidas de hecho (fundamentalmente organismos privados y asociaciones) cuyos presupuestos o programas anuales incluyen acciones a realizar en el marco de la Agenda 21 local. Esta labor de encaje de las acciones en los presupuestos existentes resulta muy difícil, máxime si son programas de realización conjunta, aunque es necesaria para asignar efectivamente las tareas y asegurar la realización del programa. Esta programación facilita asimismo la consideración de fondos provenientes de la Unión Europea (Fondos Estructurales e iniciativas comunitarias) u otras fuentes externas, para determinados proyectos (infraestructuras de medio ambiente y transporte, regeneración urbana, formación ambiental, etc.).

La aprobación de la programación de las Líneas Verdes supone la formalización de lo que se viene llamando un «Plan de Acción» en terminología de Agendas Locales 21 (véase ICLEI, 1998).

Metafóricamente podemos decir que con la Programación quedan fijadas las citas de la Agenda Local 21 a cumplir en el plazo y alcance previstos para orientar a la ciudad en una senda de desarrollo sostenible. Con el subsiguiente refrendo plenario de la sociedad, a través de la Asamblea Verde, podemos decir que quedaría consensuada la Agenda y comenzaría el proceso de implementación de la misma.

3.6. Implementación, Seguimiento y Evaluación del Plan de Acción

La **Implementación** o puesta en práctica del Plan de Acción supone la ejecución de las decisiones de programación (competencial, temporal y financiera) a

las que se ha llegado en la etapa anterior. Para ello será necesario en algunas ocasiones la delegación de la gestión de determinados proyectos y presupuestos sobre algunas instituciones, de manera que se consiga la mayor eficiencia para la consecución rápida y rentable de determinados objetivos. Muchas veces la gestión basada en la toma de decisiones comunes supone importantes trabas para poder desarrollar los proyectos. Cuando sea posible, es preferible la concentración de la capacidad de decisión en una única institución que habrá de cumplir unos objetivos específicos en un plazo temporal determinado.

No obstante, la mayoría de las decisiones importantes relacionadas con la sostenibilidad urbana necesitarán de la acción conjunta dada su magnitud. Es fundamental realizar esfuerzos en materia de coordinación y establecimiento de criterios conjuntos que flexibilicen la gestión de los proyectos es fundamental.

La implementación ha de ir acompañada de un **Seguimiento** o comprobación del grado de cumplimiento de los programas con los parámetros establecidos en la programación del Plan de Acción. El establecimiento de «umbral de cumplimiento» permite establecer niveles mínimos en la consecución de los objetivos.

La elaboración de indicadores de control está altamente recomendada en estos casos, pues permiten monitorizar el avance en la aplicación del Plan de Acción y determinar los posibles problemas que se pueden estar ocasionando. Estos obstáculos pueden hacer necesario el realizar algunas modificaciones en los programas establecidos. Como señala ICLEI (1998), en la mayoría de ocasiones estos problemas vienen originados por causas humanas, es decir, porque el personal no comprende los requisitos y el contenidos de las nuevas tareas que ha de realizar, así como por la insuficiencia de recursos humanos.

Ante esta situación es necesario reformular determinadas partes del Plan, vigilando la coherencia del conjunto y los posibles impactos ambientales e indirectos de tales modificaciones.

Al final del período de vigencia establecido para el Plan de Acción se ha de llevar a cabo la evaluación y revisión del mismo. De nuevo los indicadores aparecen como instrumento fundamental para resumir el proceso de la AL 21, determinando el grado de cum-

plimiento de las actuaciones, así como los resultados obtenidos por las mismas.

Al igual que el resto del proceso, esta **Evaluación** se ha de realizar bajo los parámetros de la flexibilidad y la participación. Ha de ser flexible desde el mismo momento en que el Plan de Acción persigue la consecución de unos objetivos claramente interrelacionados y sobre la base de muy distintos agentes sociales. Ha de ser participativa porque la comunicación e información de estos resultados ha de servir para realimentar el proceso desde el punto de vista técnico, institucional y social. El objetivo de esta evaluación es la revisión del Plan, de manera que se consiga una mayor eficacia para conseguir los fines establecidos o aquellos otros que puedan surgir tras este primer Plan de Acción.

La Oficina Técnica ha de realizar esta especie de auditoría final para evaluar los parámetros básicos de las acciones emprendidas. La detección de posibles fallos en el diagnóstico inicial y las macrotendencias, o el reconocimiento del olvido o no inclusión de aspectos que luego se han identificado como relevantes, pueden ser vitales para la formulación posterior del nuevo Plan de Acción.

Por su parte, la Comisión Ejecutiva llevará a cabo la valoración institucional, para determinar los posibles puntos flacos de la coordinación entre agentes implicados, identificando los estrangulamientos o cuellos de botella en determinados programas específicos, o la necesidad de definir nuevos instrumentos para gestionar determinados programas de difícil encaje competencial.

El resultado de esta evaluación ha de ser la **Revisión** del Plan o la elaboración de uno nuevo completamente distinto en base a los resultados. Para esta revisión se ha de realizar de nuevo el proceso descrito, sobre la base de los análisis y estudios ya realizados, por lo que se puede afirmar que los esfuerzos y el coste tanto económico como temporal serán menores.

La Asamblea Verde ha de refrendar la revisión definitiva del proceso una vez se le presenten los resultados del Plan de Acción, así como las medidas propuestas para la implementación del nuevo Plan revisado.

Como se señala desde ICLEI (1998), no se trata de un proceso circular, sino en continua espiral hacia la

sostenibilidad. Incluso si la comunidad no alcanza nunca la sostenibilidad plena¹³, estará reduciendo los niveles de impacto ambiental y su incidencia sobre el objetivo de la sostenibilidad global, mejorando los estándares de calidad de vida y los parámetros socioeconómicos (empleo, renta, vivienda, educación, participación).

13 La sostenibilidad urbana en sentido estricto resulta muy difícil de alcanzar, pues la propia definición de ecosistema urbano se basa en la relación parasitaria de la ciudad, dependiente de los ecosistemas naturales para su desarrollo.

■ 4. Ejemplos de Agendas Locales 21

4.1. Agendas Locales 21 en el mundo

Las experiencias de Agendas Locales 21 en el mundo, marcan un antes y un después en la gestión ambiental de los municipios que cuentan con ésta y permiten ser referente internacional a distintos niveles en programas de actuación ambiental, desde el ahorro energético, de agua o la planificación sostenible de los planes urbanísticos, sin olvidar la educación ambiental.

No en vano, más de las dos terceras partes de las acciones contenidas en la agenda 21 tienen implicaciones con los gobiernos locales: estableciendo redes de ciudades, ciudadanos, administraciones, interesados todos ellos en la gestión sostenible de los municipios, barrios o zonas urbanas.

Los datos a nivel mundial aún no han sido totalmente evaluados. El dato más fiable procede del informe de 1997 del Secretario General de Naciones Unidas titulado «Overall Assessment of progress achieved since UNCED: «(...) se estima en 2.000 gobiernos locales de 64 países los que han trabajado en la elaboración de AL21 y sus planes de acción con la participación de todos los sectores de su comunidad».

Los datos ofrecidos por Naciones Unidas (UNCSD) del proceso de AL21 son los siguientes:

- Más de 1800 gobiernos locales de 64 países están en proceso de AL21.
- A su vez el ICLEI confirma que 933 municipios de 43 países están trabajando en AL21 y 879 municipios participan en el proceso.
- Las actividades de las AL21 estaban principalmente concentradas en 11 países: Australia, Bolivia, China, Dinamarca, Finlandia, Japón, Holanda, Noruega, República de Corea, Suecia y el Reino Unido.
- En estos países : 1,487 gobiernos locales están implicados, representando el 82% de todos los informes de seguimiento recibidos por la UNCSD hasta ese momento.
- Un 6% adicional, es decir : 117 gobiernos locales de 9 países estaban en el proceso de AL21 en coordinación nacional: Brasil, Colombia, Alemania, Grecia, Irlanda, Malawi, Perú, Sudáfrica, y los Estados Unidos.
- 208 gobiernos locales de 44 países están actuando aunque no existe campaña a nivel nacional.
- De las 933 que confirmaron el proceso público: 516 han establecido un grupo de mantenimiento de contactos. 666 han comenzado un plan de acción local. 237 han instaurado un programa de seguimiento y control. 210 han establecido una lista de indicadores locales.

RESULTADOS DEL PROCESO AGENDA LOCAL 21

| Región | País | Nº de ciudades con AL21 | Región | País | Nº de ciudades con AL21 |
|-----------|--------------------|-------------------------|--|----------------|-------------------------|
| AFRICA | MALAWI | 6 | | CROACIA | 1 |
| | GHANA | 1 | | SUECIA | 307 |
| | SOUTH AFRICA | 1 | | ESTONIA | 1 |
| | KENYA | 4 | | REINO UNIDO | 285 |
| | MOROCCO | 3 | | FRANCIA | 15 |
| | MOZAMBIQUE | 2 | | HUNGRIA | 12 |
| | NIGERIA | 1 | | ITALIA | 22 |
| | SENEGAL | 1 | | LATVIA | 1 |
| | TANZANIA | 3 | | LUXEMBURGO | 1 |
| | TUNEZ | 1 | | POLONIA | 3 |
| | UGANDA | 2 | | PORTUGAL | 10 |
| | ZAMBIA | 1 | | RUMANIA | 2 |
| | ZIMBABWE | 4 | | FED. RUSA. | 5 |
| AUSTRALIA | | 40 | | ESLOVENIA | 1 |
| ASIA | INDIA | 20 | | ESLOVAQUIA | 3 |
| | CHINA | 14 | | ESPAÑA | 29 |
| | INDONESIA | 6 | | SUIZA | 2 |
| | JAPON | 26 | | UCRANIA | 10 |
| | NEPAL | 1 | ORIENTE MEDIO | | |
| | COREA | 9 | | EGIPTO | 1 |
| | NUEVA ZELANDA | 3 | | TURQUIA | 3 |
| | PAPUA NUEVA GUINEA | 1 | AMERICA DEL NORTE | | |
| | FILIPINAS | 3 | | ESTADOS UNIDOS | 19 |
| | THAILANDIA | 6 | | CANADA | 7 |
| | VIETNAM | 2 | CARIBE | | |
| EUROPA | DINAMARCA | 147 | | ST. LUCIA | 2 |
| | ALEMANIA | 30 | AMERICA DEL SUR | | |
| | ALBANIA | 1 | | BOLIVIA | 13 |
| | FINLANDIA | 88 | | BRASIL | 8 |
| | GRECIA | 13 | | CHILE | 1 |
| | AUSTRIA | 2 | | COLOMBIA | 4 |
| | HOLANDA | 143 | | ECUADOR | 3 |
| | IRLANDA | 22 | | PERU | 5 |
| | BELGICA | 5 | SUBTOTAL: | | |
| | NORUEGA | 415 | TOTAL: 1812 Agendas Locales 21 iniciadas en 64 países. | | |

Fuente: Naciones Unidas (1997)

Participación de los distintos sectores sociales en la Planificación de AL21

| | Total | Porcentaje |
|---|-------|------------|
| Sector Negocios | 63 | 83% |
| Organizaciones Comunales | 62 | 82% |
| ONGs | 60 | 79% |
| Sector de Educación | 53 | 70% |
| Institutos científicos y Universidad | 44 | 58% |
| Otras administraciones aparte de la municipal | 40 | 53% |
| Jóvenes | 40 | 53% |
| Mujeres | 40 | 53% |
| Sindicatos | 39 | 51% |
| Minorías étnicas | 17 | 22% |
| Indígenas | 17 | 22% |

Fuente: Naciones Unidas (1997)

Cada vez más los organismos internacionales reconocen que deben ayudar a las ciudades para desarrollar medios locales para enfrentarse a los problemas ambientales. Con este fin, los programas internacionales que tratan el medio ambiente urbano se centran en la investigación, capacidad de construcción y el intercambio de información, así como la búsqueda de nuevas vías que fomenten la participación.

Entre otros podemos citar el Programa de Gestión Urbana (PGU) financiado por el PNUD centrándose en cinco campos de actuación:

- Gestión del suelo urbano.
- Mantenimiento y creación de infraestructura urbana.
- Gestión sostenible de los fondos municipales.
- Mitigar la pobreza urbana.
- Protección genérica del Medio Ambiente Urbano.

A nivel internacional la referencia inicial a partir de la cual las autoridades locales empezaron a ser activas fue el Congreso Mundial de Gobiernos Locales para un Futuro Sostenible celebrado en 1990. De este congreso nació uno de los principales promotores internacionales de AL21: El Consejo Internacional para Iniciativas Locales Ambientales (ICLEI).

Posteriormente los dos encuentros más importantes de autoridades locales tuvieron lugar en Aalborg

en 1994, de donde surge la Declaración de Ciudades Sostenibles, y Lisboa en 1996, donde se establece el Plan de Acción de Lisboa.

Varias preguntas surgen ante la profusión de documentos internacionales, agendas locales, informes, etc.:

- ¿Están hablando de lo mismo los equipos que trabajan en estos temas?.
- ¿Tienen similar experiencia y proceden de los mismos movimientos o cuerpos doctrinales?.
- ¿Tienen similares planteamientos a la hora de las soluciones?.
- ¿Están escribiendo las mismas agendas?.

Para intentar contestar estas preguntas es conveniente revisar y reflexionar sobre los distintos planteamientos genéricos que existen en la bibliografía consultada. Se podrían identificar 10 visiones distintas (Roseland, 1996):

- Los costes del crecimiento urbano.
- Diseño de sostenibilidad.
- Desarrollo urbano sostenible.
- Ciudades sostenibles.
- Iniciativas locales sostenibles.
- Comunidades sostenibles.
- Comunidades autosuficientes.
- Ciudades verdes.

- Ecociudades.
- Ecocomunidades.

A su vez, estas 10 visiones agrupan cuatro tipos de agentes para el cambio en el debate de la sostenibilidad:

- Los Diseñadores de la sostenibilidad.
- Los Responsables de poner en práctica las visiones.
- Los Visionarios.
- Los Activistas.

También es destacable la labor desempeñada a nivel internacional de las AL21 en países con fuerte tradición centralista, ya que ha permitido jugar un papel importante en encuentros internacionales a los Ayuntamientos o municipalidades. Ejemplo de ello es la creación en Gran Bretaña de la junta de gestión de los gobiernos locales para la aplicación del capítulo 28 de la Agenda 21.

A nivel europeo los datos más fiables ofrecidos por el ICLEI cifran solamente en el 3% las autoridades locales que han trabajado la elaboración de AL21. Pero este dato puede dar a error dado que las municipalidades de países como Suecia e Irlanda están trabajando prácticamente al 100%, mientras que los de Francia prácticamente no están participando en este proceso.

Esto da idea de las dos visiones existentes con respecto a las AL21 en Europa:

- Redundante con los programas y responsabilidades que poseen los municipios, como por ejemplo en el caso de Francia.
- Revitalizadora de campañas ambientales y políticas de seguimiento, junto con una cooperación más fuerte intermunicipal. Como por ejemplo: Noruega, Alemania y Reino Unido.

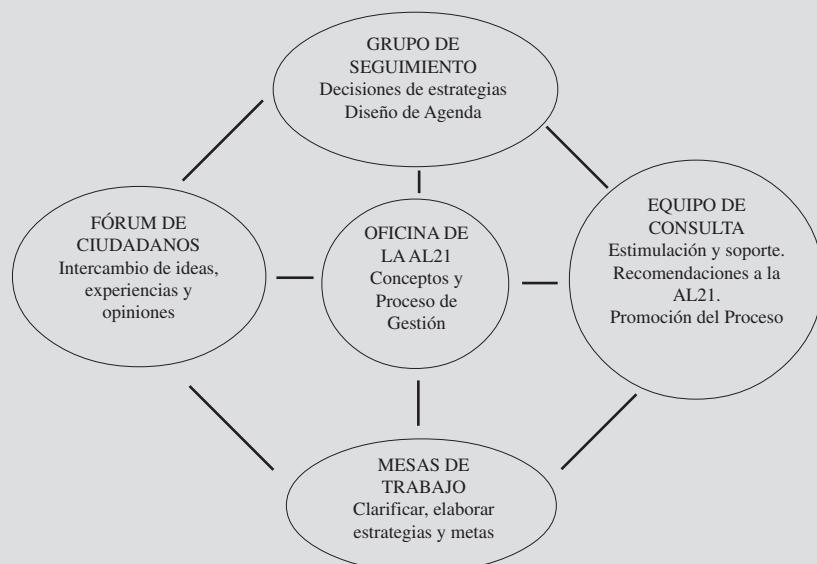
Miembros del Comité de Seguimiento de Agendas Locales 21 en el Reino Unido.

- Gobiernos locales.
- Comunidades locales.
- Empresas.
- Sindicatos.
- Universidades.
- ONGs de desarrollo y ambientales.
- Grupos de mujeres
- Grupos comunales.

En el siguiente cuadro se pueden comparar las distintas situaciones en la Unión Europea, respecto de la participación en la elaboración de AL21.

Munich fue una de las primeras ciudades con AL21 y ejemplo a nivel internacional de su organización e implementación.

Estructura Organizativa. AL21 Munich



| PAIS | MUNICIPIOS TOTALES | PARTICIPACION EN AL21 | PARTICIPACION EN % | FIRMANTES DE LA CARTA DE AALBORG |
|-------------|-----------------------|--------------------------|-----------------------|--|
| Austria | 2351 | 105 | 4 | 2 |
| Bélgica | 570 | sin datos | sin datos | 4 |
| Dinamarca | 275 | 50-100 | 66,6% | 8 |
| Finlandia | 455 | 41-100 | >10% | 18 |
| Francia | 36763 | 32 | | 13 |
| Alemania | 16121 | 200 | | 16 |
| Grecia | 500 | sin datos | | 4 |
| Irlanda | 118 | 118 | | 3 |
| Italia | 8201 | 2460 | | 15 |
| Luxemburgo | 118 | sin datos | | 0 |
| Holanda | 625 | 403 | | 7 |
| Noruega | 435 | 435 | | 6 |
| España | 8098 | | | 17 |
| Suecia | 288 | 288 | | 12 |
| Reino Unido | 541 | 300 | | 70 |
| Total | 75459 | | | |

Fuente: ICLEI (1996)

A nivel internacional existen programas relacionados con la gestión urbana y el desarrollo sostenible, tales como:

- PROGRAMA MAB 11: « Estudio ecológico integral de asentamientos humanos».Organismo responsable: UNESCO. Dentro del Programa Hombre y Biosfera.
- PROGRAMA ECOVILLE.Organismo responsable: IFIAS y Programa MAB.
- PROYECTO CIUDADES SALUDABLES (Healthy Cities Project).Organismo responsable: O.M.S.
- PROGRAMA CIUDADES EDUCADORAS.Organismo responsable: Asociación Internacional de Ciudades Educadoras.
- PROGRAMA DE CIUDADES SOSTENIBLES (Sustainable Cities Programme).Organismo responsable: Naciones Unidas (UNEP,UNDP, UNCHS).
- PROGRAMA DE GESTION URBANA (The Urban Environmental management program)Organismo responsable: Naciones Unidas (UNDP, UNCHS)
- PROGRAMA INICIATIVAS AGENDA LOCAL 21.Organismo responsable: ICLEI.
- PROYECTO CIUDAD ECOLOGICA (Ecological city project)Organismo responsable: OCDE.
- PROGRAMA INNOVACIONES PARA LA MEJORA DEL MEDIO AMBIENTE URBANO.Organismo responsable: Fundación Europea para la mejora de las condiciones de vida y de trabajo.
- PROYECTO CIUDADES SOSTENIBLES (Sustainable cities project)Organismo responsable: DG XI. U.E.
- PROGRAMA DE CIUDADES DE TAMAÑO MEDIO Y EVOLUCION SOCIOECONOMICA Y AMBIENTAL A NIVEL REGIONAL.Organismo responsable: Fundación Europea para la mejora de las condiciones de vida.
- PROGRAMA ZONAS RURALES Y SOSTENIBILIDAD.Organismo responsable: Fundación Europea para la mejora de las condiciones de vida.

Fuente: Hábitat II

Ciudades Europeas firmantes de la Carta de Aalborg

| PAÍS | Nº DE CIUDADES | % sobre población total |
|-------------|----------------|-------------------------|
| Austria | 2 | 6 |
| Bélgica | 5 | 18 |
| Croacia | 1 | 18 |
| Dinamarca | 10 | 30 |
| Estonia | 1 | 7 |
| Firlandia | 20 | 60 |
| Francia | 16 | 6 |
| Alemania | 18 | 13 |
| Grecia | 5 | 5 |
| Irlanda | 1 | 5 |
| Italia | 20 | 14 |
| Latvia | 1 | 32 |
| Luxemburgo | 1 | 1 |
| Holanda | 6 | 11 |
| Noruega | 6 | 23 |
| Polonia | 3 | 2 |
| Portugal | 5 | 8 |
| Rumania | 1 | 2 |
| Rusia | 5 | 2 |
| Eslovenia | 1 | 12 |
| Eslovaquia | 3 | 7 |
| España | 21 | 24 |
| Suecia | 16 | 24 |
| Suiza | 1 | 6 |
| Turquía | 1 | 18 |
| Ucrania | 1 | 3 |
| Reino Unido | 74 | 49 |

Fuente: Ciudad de Aalborg (Dinamarca).

4.2. Agendas Locales 21 en España

Setenta autoridades locales y regionales españolas de las 435 europeas que forman parte de la Campaña de Ciudades Europeas Sostenibles convierten a España en el segundo país en número de participantes.

Hay que mencionar como experiencia exitosa la llevada a cabo por la Diputación de Barcelona, mediante la creación de una red de apoyo a ciudades, en la que participan más de 140 municipios de la provincia, con el título de «xarxa». Se trata de una plataforma municipal de cooperación e intercambio de municipios que trabajan desde la óptica local en la dirección del desarrollo sostenible. Una plataforma donde los Ayuntamientos encuentran un marco adecuado para discutir sus problemas, sus inquietudes, sus necesidades, sus experiencias y promueven y realizan proyectos de interés común. La asamblea constituyente se celebró en julio de 1997. Actualmente los 136 municipios asociados representan el 73 % de la población total de Cataluña (4.423.801 personas) y el 90% de la población de la provincia de Barcelona. En Cataluña hay que mencionar también la publicación de la Agenda Local 21 de la ciudad de Barcelona.

Otra ciudad que ha publicado su AL21 es Vitoria-Gazteiz, con el subtítulo de «Estrategias y acciones hacia la sostenibilidad». El proceso de elaboración comprende 17 fases y 18 programas de actuación. El proceso ha llevado un cronograma con una temporalización de 18 meses. Esta ciudad ha sido la gran impulsora del proceso en el País Vasco a través de las Jornadas que se celebraron en Octubre de 1997 y que propiciaron que Bilbao y San Sebastián se impliquen en el proceso de elaboración de AL21.

Por otra parte, Calviá ha contribuido con su experiencia al diseño de nuevas políticas urbanas mediante su AL21: «Desarrollo y sostenibilidad en los destinos turísticos maduros del litoral mediterráneo». De la misma destaca la política activa llevada a cabo en lo referido a la demolición de edificaciones junto al mar y que están mejorando notablemente la calidad ambiental del litoral.

Agenda Local 21 de Calviá

| FASES | OBJETIVOS | CONCERTACIÓN Y PARTICIPACIÓN |
|--------------|---|--|
| FASE PREVIA | <ul style="list-style-type: none"> Notas previas y primera aproximación. Propuesta inicial | <ul style="list-style-type: none"> Equipo Municipal. Consultas selectivas locales y del exterior. |
| PRIMERA FASE | <p>ANTEPROYECTO</p> <ul style="list-style-type: none"> Filosofía. Perfil. Áreas temáticas. Evaluación inicial. Objetivos estratégicos. Objetivos clave. Programas clave. | <ul style="list-style-type: none"> Foro. Organismos internacionales. Encuesta. |
| SEGUNDA FASE | <p>AVANCE</p> <ul style="list-style-type: none"> Filosofía. Perfil. Áreas temáticas. Evaluación inicial. Objetivos estratégicos. Objetivos clave. Programas clave. | <ul style="list-style-type: none"> Foro. Organismos internacionales. Proceso de información pública |
| TERCERA FASE | <p>PROYECTO</p> <ul style="list-style-type: none"> Filosofía. Perfil. Áreas temáticas. Evaluación inicial. Objetivos estratégicos. Objetivos clave. Programas clave. | <ul style="list-style-type: none"> Foro. Comisiones. Organismos internacionales. Referendum local. |

4.3. Agendas Locales 21 en Andalucía

Pocos son los municipios andaluces que han suscrito la Declaración de Aalborg¹⁴, lo cual nos permite afirmar que el proceso de la Agenda Local 21 está todavía en sus inicios en Andalucía. A continuación exponemos a modo de ejemplo algunas iniciativas.

4.3.1. AL21 de MÁLAGA. La Carta Verde de Málaga

La Carta Verde de Málaga surge a raíz de la elaboración del Plan Estratégico de Málaga durante 1995,

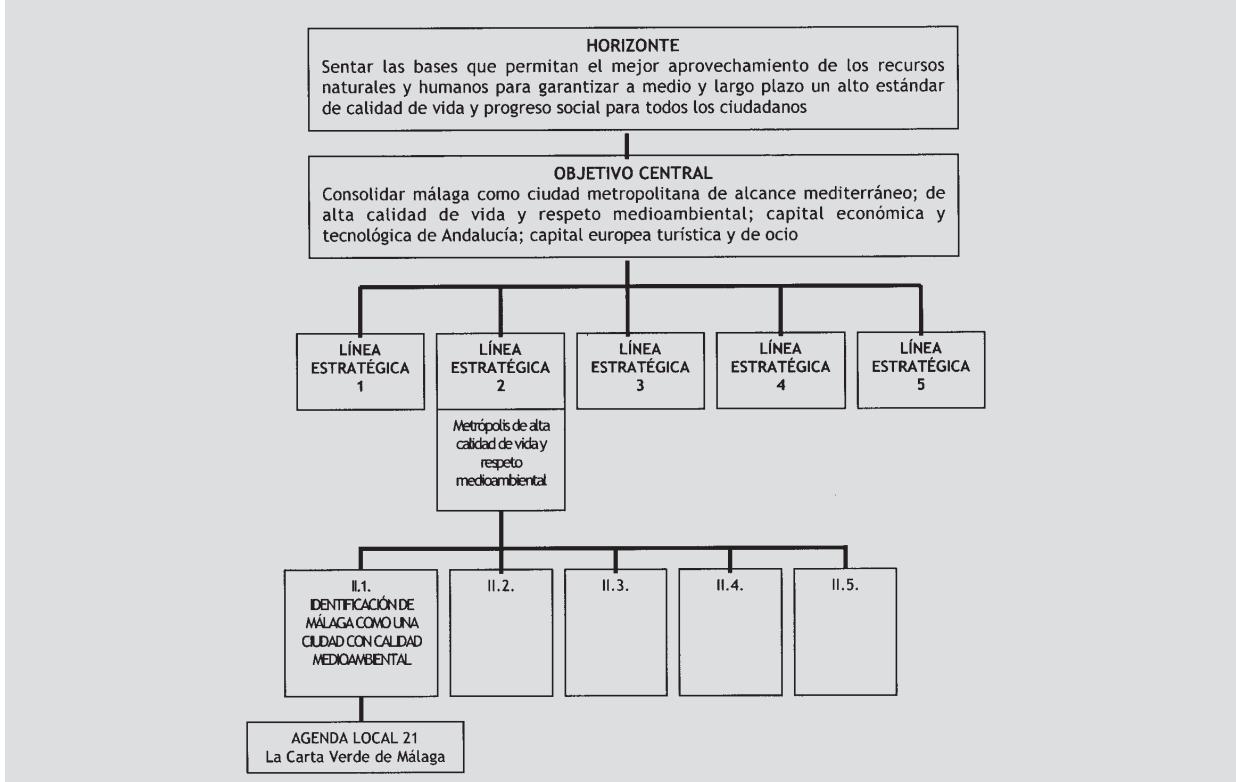
configurándose como la primera declaración de intenciones de las instituciones y agentes sociales de la ciudad hacia la elaboración de una Agenda Local 21. En la Declaración de Consenso de esta Carta se enuncian las grandes líneas de lo que ha de ser la política de medio ambiente urbano en Málaga. Se definen ocho ámbitos de acción:

- a) Programación Urbana. Se enumeran entre otros objetivos el diseño del modelo de ciudad en el que se re-equilibre la densificación urbanística y los niveles de confort; la recuperación y revitalización del centro histórico; la revitalización de determinadas zonas en declive de la periferia de la ciudad; frenar la progresiva urbanización

14 Cádiz, Córdoba, Málaga, Sevilla, Diputación de Jaén y Jerez.

- de los frentes litorales montañosos; y favorecer a habitantes y peatones, resolviendo además el importante déficit de espacios libres y verdes.
- b) Movilidad Urbana. Es necesario restablecer el equilibrio entre los distintos modos de transporte, favoreciendo el transporte público frente al privado. Asimismo, se reconoce al peatón como el principal usuario de las calles de la ciudad. El fomento del uso de la bicicleta (mediante carreteras-bici) y del uso de vehículos ecológicos en los transportes públicos son dos de las principales acciones propuestas.
- c) Protección y Revalorización del Entorno Natural. Por sus características geomórficas Málaga cuenta con un importante patrimonio natural que ha de ser revalorizado mediante: la creación de pasillos verdes que interconecten los espacios protegidos, el desarrollo de parques periurbanos, la regeneración de las playas, frenar la deforestación, crear aulas de la naturaleza en Los Montes de Málaga, etc.
- d) Gestión de las Aguas. El agua es un recurso escaso en la ciudad, la cual necesita implementar campañas ciudadanas de eficiencia del consumo, ampliar la cobertura de aguas depuradas, así como la agilización de proyectos de investigación destinados al aprovechamiento y reutilización de la totalidad de los recursos hídricos disponibles mediante tecnologías alternativas y limpias.
- e) Residuos Urbanos. Se destaca en este ámbito el diseño de una estrategia que combine la participación ciudadana (disminución de consumo y de la producción de desechos, reutilización, selección de los residuos, etc.) y de la administración pública (acumulación controlada, tratamiento, reciclaje, etc.).
- f) Contaminación. La administración ha de incidir sobre el control de las emisiones desde las industrias. Asimismo, se ha de crear una extensiva e intensiva red de vigilancia y control de contaminación atmosférica, contaminación marina y ruidos. La Carta Verde de Málaga sugiere cam-

DEL PLAN ESTRÁTÉGICO DE MÁLAGA A LA CARTA VERDE: UNA RUTA AMBIENTAL



pañas informadoras, medidas sancionadoras y eliminación de los focos más importantes de contaminación acústica.

- g) Gestión de la Energía Urbana. El objetivo es diseñar un programa específico de gestión racional de la energía urbana, a fin de mejorar la eficacia de la misma, así como evitar los efectos negativos que se producen por dicho consumo. Se promueven programas en la administración local para aplicación ejemplificativa en edificios y servicios públicos de energías renovables o de bajo impacto, así como la creación de un parque de investigaciones de energías alternativas y el diseño y construcción de viviendas ecológicas.
- h) Educación Ambiental y Participación Ciudadana. Destaca el objetivo de establecer un programa pedagógico y divulgativo para todos los grupos de edad y en los diferentes niveles de la enseñanza.

La Carta Verde de Málaga refrenda el modelo de ciudad verde que se establece en los trabajos realizados bajo el Plan Estratégico de Málaga (PEM). El objetivo del Plan en este tema era la obtención de una primera visión especializada que sirviese para abrir la discusión en la ciudad a partir de las mesas de trabajo convocadas.

Al reflejar la opinión de los expertos, estos documentos tenían solamente la categoría de borrador. Por esta razón, lo que pretende es centrar el debate y proporcionar un conjunto de propuestas iniciales, siempre bajo la óptica de un análisis DAFO.

La idea de partida es la calidad de vida como concepto inconcluso y la aceptación del término medio ambiente como aquel que engloba elementos socioculturales que transciende los aspectos meramente ecológicos. Por lo tanto surge como un proceso abierto y cambiante en el tiempo.

Todo esto asociado a uno de los objetivos centrales del propio PEM: consolidar Málaga como ciudad de alta calidad ambiental.

La situación de partida se estableció mediante una caracterización ambiental según dos tipos de condiciones:

- las del medio en el que se ubica la ciudad de Málaga
- las generadas por el modelo, estructura de la urbe y su entorno.

Se continúa con una dinámica evolutiva e histórica del grado de habitabilidad, estudiando posteriormente la situación actual según el Índice de Discomfort (Id) dividiendo la ciudad en cuatro zonas:

- Zonas insoportables correspondientes a los límites fisiológicos admisibles.
- Zonas inconfortables en los límites admisibles desde el punto de vista psicológico.
- Zonas de confort normal.
- Zonas de gran confort.

A continuación se realiza un cuadro descriptivo de los principales estrangulamientos ambientales de la ciudad en el que se considera:

- a) El cinturón periurbano, dividido en dos grandes unidades: sistema terrestre y sistema costero. El sistema terrestre a su vez está compuesto por:
 - Sistemas Forzados Productivos (usos agrícolas y ganaderos y explotación terrestre: minería a cielo abierto).
 - Sistemas Poco Forzados o equilibrantes (usos forestales y Espacios Naturales Protegidos).
- b) En el ámbito de lo «urbanizado» y de lo «no urbanizado con vocación de urbanizable» se consideran los siguientes aspectos:
 - Recursos hídricos continentales (abastecimiento de agua, saneamiento de aguas y depuración de vertidos, riesgos naturales producidos por el agua).
 - Contaminación atmosférica.
 - Contaminación acústica.
 - Residuos sólidos urbanos.
 - Verde urbano y naturaleza en la ciudad.
 - Contexto turístico y sistema urbano en el borde del litoral.
 - Comunicaciones (movilidad en la ciudad y puerto, aeropuertos y transportes terrestres colectivos).
 - Concentración urbana de almacenamientos de derivados energéticos.
 - Incidencia de integración de nuevas tecnologías.

Estos ámbitos llevan asociados objetivos e instrumentos (para las estrategias de desarrollo y de ejecución) para la reversión y superación de estos.

Entre los objetivos se pueden destacar: contención de la sobre-explotación, aumento del uso público de los Parques Naturales, control de vertidos, potenciar el uso de transporte público, aumento de las zonas verdes, etc.

Entre los instrumentos: revisión del Plan de Protección del Medio Físico de la provincia, Programa de Reforestación utilizando como referencia el Plan Forestal andaluz, campaña de concienciación de ahorro de agua y de disminución del ruido, etc.

En el ámbito de la dotación de equipamientos colectivos:

- Calidad ambiental en micro-hábitats.
- Unidades básicas fundamentales en la habitabilidad de la ciudad:
 - Equipamientos sanitarios
 - Equipamientos educativos
 - Equipamientos asistenciales

– Equipamientos deportivos.

Análisis DAFO de la ciudad de Málaga

El dictamen inicial sobre «Medio Ambiente y Calidad de Vida en Málaga» tras varias sesiones de debate a lo largo de dos años y con la aportación de más de un centenar de personas a título individual o en representación de organismos, colectivos y organizaciones en un marco abierto se enriqueció, no sin existir discrepancias, no tanto en los objetivos, sino en los instrumentos, la intensidad y periodicidad de las actuaciones.

Como conclusión de dicho proceso de debate y en busca de la fórmula de consenso más amplia se elaboró una síntesis con el objeto de concretar el conjunto de actuaciones y políticas que tendrían carácter prioritario, llevando asociada una MATRIZ DAFO.

Matriz DAFO ambiental del Plan Estratégico de Málaga

FORTALEZAS

- Clima.
- Orografía.
- Hidrografía.
- Costa.
- Biodiversidad.
- Regeneración y asimilación del ecosistema.
- Tamaño de la ciudad e industria.
- Niveles de residuos y contaminación.

DEBILIDADES

- Déficit forestal.
- Densidad demográfica del sistema costero.
- Calidad del agua potable y pérdidas en las conducciones.
- Vertederos incontrolados.
- Nivel de ruidos.
- Zonas verdes.
- Vertidos al mar y residuos industriales.
- Almacenaje y transporte de derivados energéticos.
- Especulación inmobiliaria.
- Puerto como fuente contaminante.

AMENAZAS

- Presión demográfica.
- Crecimiento urbano descontrolado.
- Sobre-expLOTACIÓN de acuíferos.
- Deterioro del frente litoral.
- Cambio climático y desertización.
- Inexistencia de medios preventivos de riesgos naturales.

OPORTUNIDADES

- Tecnologías limpias.
- Normativa ambiental Europea.
- Recursos financieros de la U.E.
- Diversificación y optimización de las tomas de agua.
- Plan de Saneamiento integral del frente litoral.
- Creación de zonas verdes y parques periurbanos.
- Programas de ahorro de energía y agua.
- Concienciación ambiental.
- Programas de eliminación del ruido.
- Racionalización del tráfico y creación de carriles-bici.
- Protección y mejora del patrimonio histórico.

En virtud del diagnóstico y de la Matriz DAFO se propuso la elaboración de un documento titulado: «Carta Verde de Málaga» que recogiera el conjunto de directrices políticas para la consecución, en un horizonte a corto y medio plazo, de unos estándares ambientales y de calidad de vida suficientemente elevados.

Líneas estratégicas ambientales del PEM

La línea estratégica II, de las cinco que forman el PEM, está destinada a «Metrópolis de alta calidad de vida y respeto medio ambiental».

Finalizadas las distintas fases previas se llegó a un total de 292 proyectos estratégicos, de los cuales 15 eran de la línea II. Al mismo tiempo, para determinar los proyectos que pueden representar una apuesta estratégica para la ciudad, se creó un programa informático para valorar todos los proyectos en función de un polinomio de 12 variables /criterios:

- CRITERIOS POLITICOS:

- Que pertenezcan a programas existentes y con presupuestos en distintos niveles de la Administración (dificultad de menor a mayor):
 - Autonomía
 - Estado
 - Municipio
 - U.E.
 - Provincia
- Que sea de interés para mayor número de administraciones (de mayor número a menor)
- De interés para el mayor número de partidos políticos.

- CRITERIOS ECONÓMICOS:

- En función del coste:
 - < 15 mill. ptas.
 - 16-100 mill. ptas.
 - 101-500 mill. ptas.
 - 501-1000 mill. ptas.
 - >1001 mill. ptas.
- Dificultad para lograr financiación de las administraciones.

- PLAZO DE EJECUCIÓN:

- < 1 año.

1-3 años.
3-5 años.
5-10 años.
>10 años.

- BENEFICIO SOCIAL:

- Número de puestos de trabajo generados durante la ejecución del proyecto.
- Número de puestos de trabajo creados y/o mantenidos.

- COHESIÓN SOCIAL: Determinada mediante el grado de articulación de los distintos colectivos desfavorecidos, siendo valorados muy positivamente los preventivos.

- SINERGIA: En función del número de líneas estratégicas y programas a los que afecta la ejecución del proyecto.

- VALORACIÓN DE EXPERTOS: En función de la que hicieron los participantes.

- PONDERACIÓN TRANSVERSAL: Se ponderó dentro del conjunto de variables.

Con todo esto se configura el «polinomio para la toma de decisiones». A partir de la clasificación se obtuvieron las fichas de cada proyecto contenido:

- Descripción.
- Sinergia.
- Plazo de ejecución.
- Coste aproximado.
- Fuentes de financiación: Posibles y probables.
- Agentes impulsores.
- Empleo generado durante la ejecución.
- Empleo creado y/o mantenido.
- Valoración.
- Orden de prelación.

Finalmente se obtuvieron los siguientes proyectos:

1. Dotar a Málaga de dos grandes parques «pulmones». Gibralfaro-Victoria-Tasara y Guadalhorce.
2. Planta de Tratamiento de R.S.U.
3. Plan especial de Renovación, Desarrollo y Conservación de los espacios verdes.

4. Plan piloto de autoconstrucción.
5. Plan de aparcamientos del centro y coordinación de los distintos sistemas de transporte.
6. Control central informatizado de las redes de agua y saneamiento.
7. Especial atención a los colectivos de pacientes crónicos: ancianos, drogadictos, SIDA, etc.
8. Programa de ahorro del consumo de agua en la ciudad.
9. Diversificación de la oferta de viviendas.
10. Programa de restauración forestal de las cuencas fluviales y de deslinde de las vías pecuarias.
11. Creación de una red de carriles bici.
12. Reutilización de aguas residuales.
13. Programa de propuestas y actuaciones para eliminar los obstáculos a la movilidad de las personas con discapacidad.
14. Creación de un Parque Norte en la zona del Arroyo del Cuarto.
15. Tratamiento forestal, arquitectura del paisaje y adecuación para uso público de las unidades: monte de Gibralfaro y monte del Morlaco.

Implementación de los principios de la Carta Verde de Málaga

El impulso para materializar las líneas de actuación propuestas por la Carta Verde de Málaga han sido realizadas por la Fundación CIEDES (creada *ad hoc* para implementar el PEM) mediante reuniones con los posibles agentes impulsores de proyectos que la propia Fundación consideró vitales para la transformación de Málaga. Al mismo tiempo, se crearon Comisiones de Seguimiento de los proyectos en función de cada línea estratégica diseñada, y en las que participan los principales agentes impulsores y ejecutores de las propuestas.

La implementación de los proyectos se ha llevado a cabo mediante los ocho apartados que contienen la declaración de consenso y haciendo referencia a los distintos tipos de agenda que corresponde:

- La agenda divulgativa recoge las acciones de difusión, concienciación y participación.
- La agenda normativa, constituida por las acciones relacionadas con planificación, legislación y todo tipo de regulaciones.

- La agenda programática incluye tanto planes y programas a medio plazo como proyectos realizados con visión de futuro, bien con fines paliativos, preventivos o con tintes innovadores.
- La agenda evaluadora determina las distintas vías o foros de seguimiento de los proyectos realizados en los distintos campos.

Las ocho grandes áreas estratégicas AL'21 para alcanzar una ciudad más habitable, verde y con calidad de vida, se agrupan en torno a:

A) Planificación urbana. Incluyendo criterios medio ambientales en la planificación urbana; recuperando y revitalizando los centros históricos; limitando la progresiva urbanización de los frentes más sensibles; diseñando una ciudad para los peatones y habitantes, etc.

B) Movilidad urbana. Cuyas prioridades deben ser restablecer el equilibrio entre los distintos modos de transporte urbano; controlar el ruido y la contaminación atmosférica producidos por vehículos de motor; aumentar la eficiencia del transporte público, etc.

C) Protección y revalorización del entorno natural. Atendiendo a los déficit de espacios libres; protegiendo y revalorizando el entorno natural de la ciudad; estableciendo la Trama Verde Urbana de la ciudad, integrando los espacios anteriores y el cinturón forestal.

D) Gestión de las aguas. Bajo la asunción de la idea del agua como recurso escaso, co-responsabilizar a los agentes sociales; aplicación de tecnologías alternativas y limpias; realización de campañas de ahorro, etc.

E) Residuos urbanos. Los cuales requieren disminuciones en el consumo y producción de desechos, reutilización, selección, tratamiento y reciclaje.

F) Contaminación. Estableciendo una red de información ambiental sobre contaminación atmosférica, marina y acústica.

G) Energía urbana. Diseñando un programa de gestión racional de la energía urbana; incentivando el uso de energías alternativas, etc.

H) Educación ambiental y participación ciudadana. Estableciendo un programa de educación e información ambiental dirigido a los ciudadanos.

La eficacia de la AL'21 depende básicamente del grado de implementación que consiga la misma en la sociedad. Para ello, resulta necesario cumplir las características arriba mencionadas (participación, sostenibilidad, etc.), las cuales asegurarán el correcto uso de la AL'21 como instrumento director y auténtica piedra clave en la política medio ambiental urbana.

Según la documentación aportada por la propia oficina del Plan Estratégico, las tareas realizadas dentro de cada área estratégica han sido:

- A) En lo referido a la Planificación Urbana se han realizado las siguientes tareas:
 - En la agenda divulgativa: campaña de suspensión de marquesinas, luminosos, anuncios publicitarios, etc. del centro histórico de la ciudad de Málaga con la financiación del Plan URBAN.
 - En la agenda normativa se ha realizado un plan de regulación de la autoconstrucción mediante un convenio con el colegio de arquitectos y aparejadores.
 - En cuanto a la agenda programática, se ha realizado el plan de rehabilitación del centro histórico.
- B) En la Movilidad Urbana:
 - Dentro de la agenda programática se han realizado dos proyectos: uno de eliminación de barreras arquitectónicas y otro de peatonalización de calles del centro de la ciudad. Actualmente se está trabajando en el Plan Intermodal del Transporte Metropolitano en relación con las distintas administraciones implicadas.
 - En la agenda evaluadora se ha instaurado sistemas de calidad en los transportes públicos.
- C) Protección y Revalorización del entorno natural.
 - En la Agenda Divulgativa se ha impulsado el Jardín Botánico de la Concepción mediante mecanismos de financiación como el POMAL (U.E.) y entidades educativas como el Aula de la Naturaleza de los montes de Málaga y el Aula del Mar mediante el centro de recuperación de especies marinas amenazadas (CREMA).

- En la Agenda Normativa se ha elaborado un inventario de áreas naturales para su integración en la trama verde urbana.

- En la Agenda Programática se han realizado tareas de tratamiento forestal y paisajístico para uso público del Monte Gibralfaro y del Monte Morlaco. Se han incorporado a la oferta turística los Jardines del Retiro y está prevista la creación del Parque de la Virreina.

D) Gestión de las aguas.

- Se ha trabajado en la agenda divulgativa con un Programa de Ahorro del consumo de agua en la ciudad.
- La agenda programática muestra en este apartado una actuación en materia de Control Informatizado de las Redes de Agua y Saneamiento.

E) Residuos urbanos.

- En la Agenda Divulgativa se ha realizado un programa de concienciación y formación del ciclo de las basuras a los más jóvenes y a las personas de su entorno educativo. Asimismo, se han creado «puntos limpios» de recogida específica de residuos y se ha realizado el Plan de Sellado y Restitución Paisajística del antiguo Vertedero Municipal de «Los Asperones» para su transformación en parque público.

F) Contaminación.

- Agenda Normativa: Se han incrementado las sanciones por ruidos de bares y ciclomotores mediante la aplicación de la normativa existente.
- Agenda Programática: Incorporación de nuevo equipamiento y máquinas de limpieza y recogida de basuras.

G) Gestión de la energía urbana.

- Este ámbito es uno de los vacíos existentes y que hace necesario su revisión para la implementación en la ciudad.

H) Educación ambiental y participación ciudadana.

- En la Agenda divulgativa se han transmitido los principios y objetivos de la Carta Verde de Málaga y del desarrollo sostenible a los distintos niveles de la sociedad, especialmente al público infantil. También se ha creado

un «autobús ambiental» para realizar itinerarios urbanos para promover el conocimiento sobre los problemas de la ciudad. Asimismo, se ha desarrollado el voluntariado en protección civil.

- En cuanto a la agenda normativa, se ha promovido la creación del Consejo Municipal de Medio Ambiente.
- Las actividades de educación ambiental de asociaciones, entidades y organizaciones ecologistas han aumentado exponencialmente mediante charlas, exposiciones y todo tipo de actuaciones que son ejemplo de agenda programática y divulgativa.

Edición del libro: Sueños de Noctiluca: Cuentos de la Carta Verde de Málaga.

El libro no es sólo una colección de cuentos para leer. Pretende ser una suma de propuestas para que niños y adultos las desarrolle juntos en la casa, en las aulas y lo que es más importante en la ciudad.

También le acompaña un resumen de la carta verde y definiciones de medio ambiente, ciudad, medio ambiente urbano y ciudad sostenible junto con las obligaciones y derechos con el medio ambiente de la ciudad. Todo ello en un lenguaje claro y accesible al público infantil y juvenil.

También lleva asociado la posibilidad de formar parte del Club de la Carta Verde y recibir un carné personalizado de apoyo y compromiso a la mejora del medio ambiente y la calidad de vida en la ciudad.

Todas estas actuaciones han sido programadas, iniciadas y desarrolladas por las distintas entidades o administraciones que forman parte de la Fundación CIEDES.

El Marco Evaluador, incluido en la Agenda, lleva asociado dos programas o planes de actuación:

- Planes de evaluación.
- Planes de divulgación de informes evaluados.

El proceso de evaluación se ha iniciado recientemente en el seno de la Fundación CIEDES de cara a

comprobar el grado de éxito en la consecución de los proyectos seleccionados y revisar el modelo de ciudad que se persigue con los mismos.

4.3.2. Otras experiencias de planificación AL 21

Por otra parte, son muchos los municipios que han elaborado programas de acción en materia ambiental. Así, encontramos que prácticamente en todas las provincias se ha realizado algún tipo de documento o iniciativa monográfica (normalmente sobre la gestión y ahorro de agua en la ciudad) en materia de política ambiental. Comentado el caso de Málaga vamos a referirnos únicamente a otros dos procesos más de planificación hacia la sostenibilidad en entornos urbanos: Córdoba y Sevilla.

Plan provincial de Medio Ambiente. Diputación de Córdoba

El proceso de elaboración de la Agenda 21 Provincial de Córdoba comenzó en Septiembre de 1998 con la aprobación por unanimidad en pleno de la Diputación, teniendo como objetivo general realizar un proceso provincial de consultas a nivel de los agentes socioeconómicos más amplios y de participación ciudadana para la mejora de las tareas de gestión medioambiental continua definida por el Plan Provincial de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible 1997-2000 de la Diputación de Córdoba, que tiene como objetivo básico:

«el garantizar la protección de la salud de las personas, la conservación, en cantidad y calidad, de los recursos que sustentan su existencia (aire, agua, suelo, clima, flora y fauna autóctona, hábitat urbano y rural), y en general la defensa y mejora de nuestro patrimonio natural y cultural, y el fomento del Desarrollo Sostenible contando con una coordinada información y trabajo multidisciplinar, así como con la indispensable participación ciudadana».

Sirviendo a su vez como base y orientación para la formulación de las Agendas 21 Locales en los municipios

pios de Córdoba, fundamentalmente mediante la edición de un Código de Buenas Prácticas y Manuales específicos.

Para ello se determinaron los siguientes objetivos específicos:

1. Realizar un encuentro provincial ciudadano e institucional para ver experiencias actuales y definir criterios para la AL21 Provincial.
2. Formación de un grupo de trabajo para su elaboración
3. Foro de debate (Ambiental '99) y presentación de un primer documento.
4. Configuración y evaluación de un documento definitivo.
5. Edición y difusión del documento.
6. Evaluación y seguimiento del grado de participación e implicación por la citada Agenda.

En la Agenda 21 Provincial se incide en que los beneficiarios directos del proceso serán:

- Ayuntamientos y organizaciones locales
- Empresarios
- Consejo Provincial de Participación ciudadana
- Colectivos profesionales
- Ciudadanos en general

Estando todo el proceso marcado por fomentar la participación ciudadana, cuenta con las determinaciones de la Carta de Aalborg y se ha adherido al Plan de Actuación de Lisboa y la Declaración de Sevilla. Teniendo en cuenta las indicaciones del ICLEI se proponen en la Agenda 21 provincial, como participantes:

- Miembros de la Comisión Intersectorial y de participación ciudadana de la Diputación de Córdoba, que se forme en cada momento y/o jefes de servicio de las distintas áreas.
- Consejo provincial de participación ciudadana
- Delegaciones provinciales de la Junta de Andalucía.
- Subdelegación del Gobierno
- Sindicatos
- Grupos políticos
- Colectivos empresariales y profesionales
- ONGs
- Universidad de Córdoba

Todo lo anterior cuenta con distintas fases de realización, esquemáticamente se puede representar:

A. Fase Preparatoria:

- a.1. Definición del compromiso.
 - a.2. Adhesión a la Carta de Aalborg.
 - a.3. Constitución del grupo de trabajo.
 - a.4. Formación y/o contratación del equipo auditor.
- B. Fase de diagnóstico: La revisión inicial se centra en las competencias de la Diputación en medio ambiente y calidad de vida y las tareas y estrategias de actuación teniendo como punto de partida el Plan de Actuación Provincial.
- C. Fase de consulta y planificación de la Agenda 21 provincial.
- D. Fase de desarrollo y seguimiento de indicadores ambientales.

La agenda define un total de 10 áreas temáticas sobre las que realizar la planificación hacia la sostenibilidad:

- Recursos Naturales (biodiversidad, suelo, agua, aire, paisaje).
- Desarrollo Socioeconómico (turismo, industria, agricultura y ganadería).
- Productos residuales (emisiones, vertidos y residuos).
- Ordenación del territorio y urbanismo.
- Espacios Protegidos.
- Salud y riesgos ambientales.
- Información, educación y participación ciudadana.
- Comunicación y transporte.
- Energía.
- Usos y prácticas tradicionales

Plan Integral Medioambiental de Sevilla

La aglomeración urbana de la capital andaluza también ha centrado el interés de las autoridades en materia ambiental. Como iniciativa más conocida hemos de comentar el Plan Medioambiental de Sevilla (1996-2000) bajo el cual se encuentra una auténtica Agenda 21 que va más allá de la mera explicitación de intenciones y plantea un horizonte temporal concreto. Promovido por el Ayuntamiento de Sevilla, se estructura en siete ámbitos:

- a) Agua. Entre otras acciones destacan las siguientes: mejoras tecnológicas en la red de abastecimiento y saneamiento de agua (digitalización de la red, sustitución de contadores colectivos por contadores individuales, lectura de conta-

dores por telemando, rehabilitación de alcantarillado, etc.); y mejoras ambientales de la depuración (desodorización de plantas y aprovechamiento energético de los lodos).

- b) Zonas Verdes. Coordinación de los distintos instrumentos de planificación urbana con incidencia en la ciudad (Plan General de Ordenación Urbana y Plan Territorial de la Aglomeración Urbana) a la hora de obtener un aumento de las zonas verdes. Se prevé pasar de 1,7 a 9 metros cuadrados de superficie verde por habitante.
- c) Tráfico y Transportes. Se persigue en este ámbito la mejora y ampliación de las infraestructuras para el transporte público, así como la implantación de autobuses eléctricos y/o a gas.
- d) Limpieza y Residuos. Se concede especial énfasis al crecimiento de la recogida selectiva y de residuos especiales y peligrosos. Por otra parte, se acompañan con mejoras tecnológicas en el servicio de recogida que los hagan menos contaminantes y ruidosos.
- e) Energía. Promoción de una agencia municipal de Energía que desarrolle programas de eficiencia energética, fundamentalmente en edificios públicos y programas de aplicación de energías alternativas a las viviendas de nueva construcción.
- f) Educación y participación ciudadana. Las acciones encuadradas en este ámbito pasan por programas de educación e información ambiental sobre aspectos relativos al reciclado, consumo, gasto energético y transporte público. Por otra parte, se promueve la formación en temas ambientales y el reconocimiento del voluntariado ambiental para desarrollar estas actividades de educación en la sostenibilidad.
- g) Cooperación Internacional. Promoción de actos y eventos que permitan la difusión de experiencias con otras ciudades similares a Sevilla (en el marco de las ciudades mediterráneas, por ejemplo).

Bibliografía

- Agencia Europea de Medio Ambiente /EEA (1995): *Europe's Environment: The Dobris' Assessment*. Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.
- Agencia Europea de Medio Ambiente /EEA (1998): *Europe's Environment: The Second Assessment*. Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.
- Agencia Europea de Medio Ambiente /EEA (1999): *Medio Ambiente en la Unión Europea en el Cambio de Siglo*. Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.
- BOYDEN, S. (1996): «The city: so human an ecosystem». *Nature & Resources*, 32, No. 2. UNESCO. Parthenon Publishing.
- CAREW-REID, J; R. PRESCOTT-ALLEN; S. BASS & B. DALAL-CLAYTON (1994): *Strategies for National Sustainable Development: A Handbook for their Planning and Implementation*. IIED and IUCN. Earthscan Publications. Feltham, England. U.K.
- CASTELLS, M. (1989): *The Informational City*. Oxford y Cambridge. MA. Basil Blackwell.
- CASTELLS, M. (1991): «El auge de la Ciudad Dual». *Revista ALFOZ*, 22. pp 89-103.
- CASTELLS, M. (1997): *La Sociedad Red*. Alianza Editorial.
- CASTRO BONAÑO, J.M. (1995): *Carta Verde sobre Medio Ambiente Urbano. Instrumento para el Desarrollo Sostenible en Áreas Urbanas. El Caso de Málaga*. I Congreso sobre Derecho y Medio Ambiente. Universidad Carlos III y CIMA. Sevilla.
- CIEDES (1995): *Carta Verde de Málaga. Declaración de La Cónsula*. Fundación CIEDES. Málaga.
- CIEDES (1996): *Plan Estratégico de Málaga. La aventura de diseñar el propio futuro*. Fundación CIEDES. Málaga.
- CNUMA/UNCED (1992): *Agenda 21. Conferencia Medio Ambiente y Desarrollo. Brasil - 92*. Naciones Unidas. New York. (edición del MOPT. Madrid).
- Comisión de las Comunidades Europeas (1990): *Libro Verde sobre el Medio Ambiente Urbano*. D.G. XI. Bruselas.
- Comisión de las Comunidades Europeas (1992): *Hacia la Sostenibilidad: Programa Comunitario de Política y Acción en relación al Medio Ambiente y el Desarrollo Sostenible*. COM(92) 23, Bruselas 27 Marzo.
- Comisión de las Comunidades Europeas (1993): *Crecimiento, Competitividad, Empleo - Retos y pistas para entrar en el siglo XXI - Libro Blanco COM(93)700*, Bruselas, 5 Diciembre.

- Comisión de las Comunidades Europeas (1994a): *Ciudades Europeas Sostenibles*. Primer Informe. Comisión Europea y Grupo de Expertos sobre Medio Ambiente Urbano. Bruselas.
- Comisión de las Comunidades Europeas (1994b): *Europa 2000+: Cooperación para el Desarrollo Territorial Europeo*. Bruselas.
- Comisión de las Comunidades Europeas (1995a): *Jornadas de Elaboración de Agendas Locales 21. Instrumentos para la Sostenibilidad Urbana*. DG. XI. Bruselas.
- Comisión de las Comunidades Europeas (1995b): *La red de ciudadanos. Cómo aprovechar el potencial del transporte público de viajeros en Europa - Libro Verde COM(95) 601*. Bruselas.
- Comisión de las Comunidades Europeas (1996a): *European Sustainable Cities*. Report by the Expert Group on the Urban Environment. D.G. XI Bruselas.
- Comisión de las Comunidades Europeas (1996b): *Vida Urbana Sostenible en las próximas décadas*. Jornadas Locales de Prospectiva (EASW). Programa Value II. DG XIII en colaboracion con DG. XI. Bruselas.
- Comisión de las Comunidades Europeas (1996c): *Política futura de lucha contra el ruido - Libro Verde COM(96)540*. Bruselas
- Comisión de las Comunidades Europeas (1997): *Towards an Urban Agenda in the European Union*. Communication from the Commission. COM(97)197. Bruselas.
- Consejería de Medio Ambiente (1995): *Plan de Medio Ambiente de Andalucía. 1997-2002*. Junta de Andalucía. Sevilla.
- Consejería de Medio Ambiente (1997): *El Medio Ambiente Urbano en Andalucía*. Junta de Andalucía. Sevilla.
- Consejería de Medio Ambiente (1997b): *Informe 1996 Medio Ambiente en Andalucía*. Junta de Andalucía. Sevilla.
- Consejería de Medio Ambiente (1998): *Informe 1997 Medio Ambiente en Andalucía*. Junta de Andalucía. Sevilla.
- DEELSTRA, T.; VAAN EMDEN, H.N.; DE HOOP, W.H. & R. JONGMAN (eds.) (1991): *The resourceful city: Management Approaches to Efficient Cities Fit to Live in*. Proceedings of the MAB-11 Workshop, Amsterdam, 13-16 September 1989. Netherlands MAB Committee. Amsterdam.
- ESTEBANEZ ÁLVAREZ, J. (1989): *Las Ciudades. Morfología y Estructura*. Ed. Síntesis. Madrid.
- EUROSTAT (1999): *Toward environmental Pressure Indicators for the EU*. Bruselas.
- GARCÍA MANRIQUE, E., OCAÑA OCAÑA, C. (1986): *Geografía Humana de Andalucía*. Barcelona. Oikos-Tau.
- ICLEI (1998): *Guía Europea para la Planificación de las Agendas 21 Locales*. Ed. Bakeaz. Bilbao. 1998.
- IUCN, IIED (1994): *Strategies for National Sustainable Development: A Handbook for their Planning and Implementation*. Earthscan Publications. Feltham.
- IUCN/WWF/UNEP (1991): *Cuidar la tierra: Estrategia para el Futuro de la Vida*. Earthscan Publications. Feltham.
- MOPTMA (1996). *Primer Catálogo Español de Buenas Prácticas*. Comité Hábitat II España. Madrid.
- OCAÑA OCAÑA, C. (1998): *Áreas Sociales Urbanas. Observaciones sobre las ciudades andaluzas*. Serie Estudios y Ensayos. SPICUM. Universidad de Málaga.
- OECD (1997): *Better understanding our cities. The role of urban indicators*. Paris.
- REES, W. E. (1992): Ecological footprint and appropriated carrying capacity: what urban economics leaves out. *Environment and Urbanization*, 4 (2): 121-130.
- ROSLAND, M. (1996): *Sustainable communities*. Ontario. Canada.
- SALVO TIERRA, A. E. et al. (1993): *Dictamen Sectorial sobre calidad de vida y medio ambiente*. Plan Estratégico de Málaga. Fundación CIEDES. Málaga.
- SALVO TIERRA, A.E. (1996): *Informe sobre la situación del Medio Ambiente Urbano en Andalucía*. Grupo de Medio Ambiente Urbano del Parlamento de Andalucía. Mimeo.
- SASSEN, S. (1991): *The Global City*: New York, London, Tokyo. Princeton University Press.
- SASSEN, S. (1994): *Cities in a World Economy*. Pine Forge Press. California.
- UNCHS / Hábitat (1984): *Enfoque sistemático y amplio de la capacitación para los Asentamientos Humanos*. Centro de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos. UNCHS. Nairobi.
- UNCHS / Hábitat (1991): *Directrices Ambientales para la Planificación y Gestión de Asentamientos*. Edt. MOPT. PNUMA. UNCHS. Madrid.
- UNCHS / Hábitat (1994): *Report of international conference on re-appraising the Urban Planning process as an instrument of Sustainable Urban Development and Management*. United Nations Centre for Human Settlements Habitat. Nairobi.
- UNCHS/ Hábitat (1996): *The global Report on human Settlements. An urbanizing world*. Oxford University press. Oxford.
- United Nations Department for Policy Coordination and Sustainable Development, UNCS (1996): *Indicators of Sustainable Development: Framework and Methodologies*.
- WHO (1993): *Global Strategy for health and environment*. World Health Organization. Geneva.
- World Commision on Environment and Development, UNCED (1987): *Our Common Future*. Oxford University Press. Oxford.

Anexo 1. Documentos fundamentales de las Agendas Locales 21

1. Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. 1992

PREÁMBULO

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo,

HABIÉNDOSE REUNIDO en Río de Janeiro del 3 al 14 de junio de 1992,

REAFIRMANDO la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, aprobada en Estocolmo el 16 de junio de 1972, y tratando de basarse en ella,

CON EL OBJETIVO DE establecer una alianza mundial nueva y equitativa mediante la creación de nuevos niveles de cooperación entre los Estados, los sectores claves de las sociedades y las personas,

PROCURANDO ALCANZAR acuerdos internacionales en los que se respeten los intereses de todos y se proteja la integridad del sistema ambiental y de desarrollo mundial,

RECONOCIENDO la naturaleza integral e interdependiente de la Tierra, nuestro hogar,

PROCLAMA QUE:

Principio 1

Los seres humanos constituyen el centro de las preocupaciones relacionadas con el desarrollo sostenible. Tienen derecho a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza.

Principio 2

De conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y los principios del derecho internacional, los Estados tienen el derecho soberano de aprovechar sus propios recursos según sus propias políticas ambientales y de desarrollo, y la responsabilidad de velar por que las actividades realizadas dentro de su jurisdic-

ción o bajo su control no causen daños al medio ambiente de otros Estados o de zonas que estén fuera de los límites de la jurisdicción nacional.

Principio 3

El derecho al desarrollo debe ejercerse en forma tal que responda equitativamente a las necesidades de desarrollo y ambientales de las generaciones presentes y futuras.

Principio 4

A fin de alcanzar el desarrollo sostenible, la protección del medio ambiente deberá constituir parte integrante del proceso de desarrollo y no podrá considerarse en forma aislada.

Principio 5

Todos los Estados y todas las personas deberán cooperar en la tarea esencial de erradicar la pobreza como requisito indispensable del desarrollo sostenible, a fin de reducir las disparidades en los niveles de vida y responder mejor a las necesidades de la mayoría de los pueblos del mundo.

Principio 6

La situación y las necesidades especiales de los países en desarrollo, en particular los países menos adelantados y los más vulnerables desde el punto de vista ambiental, deberán recibir prioridad especial. En las medidas internacionales que se adopten con respecto al medio ambiente y el desarrollo también se deberían tener en cuenta los intereses y las necesidades de todos los países.

Principio 7

Los Estados deberán cooperar con espíritu de solidaridad mundial para conservar, proteger y restablecer la salud y la integridad del ecosistema de la Tierra. En vista de que han contribuido en distinta medida a la degradación del medio ambiente mundial, los Estados tienen responsabilidades comunes pero diferenciadas. Los países desarrollados reconocen la responsabilidad que les toca en la búsqueda internacional del desarrollo sostenible, en vista de las presiones que sus sociedades ejercen en el medio ambiente mundial y de las tecnologías y los recursos financieros de que disponen.

Principio 8

Para alcanzar el desarrollo sostenible y una mejor calidad de vida para todas las personas, los Estados deberían reducir y eliminar los sistemas de producción y consumo insostenibles y fomentar políticas demográficas apropiadas.

Principio 9

Los Estados deberían cooperar para reforzar la creación de capacidades endógenas para lograr un desarrollo sostenible, aumentando el saber científico mediante el intercambio de conocimientos científicos y tecnológicos, e intensificando el desarrollo, la adaptación, la difusión y la transferencia de tecnologías, entre éstas, tecnologías nuevas e innovadoras.

Principio 10

El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que ofrecen peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación del público poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes.

Principio 11

Los Estados deberán promulgar leyes eficaces sobre el medio ambiente. Las normas ambientales, y los objetivos y prioridades en materia de ordenación del medio ambiente, deberían reflejar el contexto ambiental y de desarrollo al que se aplican. Las normas aplicadas por algunos países pueden resultar inadecuadas y representar un costo social y económico injustificado para otros países, en particular los países en desarrollo.

Principio 12

Los Estados deberían cooperar para promover un sistema económico internacional favorable y abierto

que elevara el crecimiento económico y el desarrollo sostenible de todos los países, a fin de abordar en mejor forma los problemas de la degradación ambiental. Las medidas de política comercial para fines ambientales no deberían constituir un medio de discriminación arbitraria o injustificable ni una restricción vedada del comercio internacional. Se debería evitar tomar medidas unilaterales para solucionar los problemas ambientales que se producen fuera de la jurisdicción del país importador. La medidas destinadas a tratar los problemas ambientales transfronterizos o mundiales deberían, en la medida de lo posible, basarse en un consenso internacional.

Principio 13

Los Estados deberán desarrollar la legislación nacional relativa a la responsabilidad y la indemnización respecto de las víctimas de la contaminación y otros daños ambientales. Los Estados deberán cooperar asimismo de manera expedita y más decidida en la elaboración de nuevas leyes internacionales sobre responsabilidad e indemnización por los efectos adversos de los daños ambientales causados por las actividades realizadas dentro de su jurisdicción, o bajo su control, en zonas situadas fuera de su jurisdicción.

Principio 14

Los Estados deberían cooperar efectivamente para desalentar o evitar la reubicación y la transferencia a otros Estados de cualesquier actividades y sustancias que causen degradación ambiental grave o se consideren nocivas para la salud humana.

Principio 15

Con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente.

Principio 16

Las autoridades nacionales deberían procurar fomentar la internalización de los costos ambientales y el uso de instrumentos económicos, teniendo en cuenta el cri-

terio de que el que contamina debería, en principio, cargar con los costos de la contaminación, teniendo debidamente en cuenta el interés público y sin distorsionar el comercio ni las inversiones internacionales.

Principio 17

Deberá emprenderse una evaluación del impacto ambiental, en calidad de instrumento nacional, respecto de cualquier actividad propuesta que probablemente haya de producir un impacto negativo considerable en el medio ambiente y que esté sujeta a la decisión de una autoridad nacional competente.

Principio 18

Los Estados deberán notificar inmediatamente a otros Estados de los desastres naturales u otras situaciones de emergencia que puedan producir efectos nocivos.

Principio 19

Los Estados deberán proporcionar la información pertinente, y notificar previamente y en forma oportuna, a los Estados que puedan verse afectados por actividades que puedan tener considerables efectos ambientales nocivos transfronterizos, y deberán celebrar consultas con esos Estados en una fecha temprana y de buena fe.

Principio 20

Las mujeres desempeñan un papel fundamental en la ordenación del medio ambiente y en el desarrollo. Es, por tanto, imprescindible contar con su plena participación para lograr el desarrollo sostenible.

Principio 21

Debería movilizarse la creatividad, los ideales y el valor de los jóvenes del mundo para forjar una alianza mundial orientada a lograr el desarrollo sostenible y asegurar un mejor futuro para todos.

Principio 22

Los pueblos indígenas y sus comunidades, así como otras comunidades locales, desempeñan un papel fundamental en la ordenación del medio ambiente y en el desarrollo debido a sus conocimientos y prácticas tradicionales. Los Estados deberían reconocer y prestar

el apoyo debido a su identidad, cultura e intereses y velar por que participaran efectivamente en el logro del desarrollo sostenible.

Principio 23

Deben protegerse el medio ambiente y los recursos naturales de los pueblos sometidos a opresión, dominación y ocupación.

Principio 24

La guerra es, por definición, enemiga del desarrollo sostenible. En consecuencia, los Estados deberán respetar el derecho internacional proporcionando protección al medio ambiente en épocas de conflicto armado, y cooperar para su ulterior mejoramiento, según sea necesario.

Principio 25

La paz, el desarrollo y la protección del medio ambiente son interdependientes e inseparables.

Principio 26

Los Estados deberán resolver todas sus controversias sobre el medio ambiente por medios pacíficos y con arreglo a la Carta de las Naciones Unidas.

Principio 27

Los Estados y los pueblos deberán cooperar de buena fe y con espíritu de solidaridad en la aplicación de los principios consagrados, en esta Declaración y en el ulterior desarrollo del derecho internacional en la esfera del desarrollo sostenible.

2. Capítulo 28 de la Agenda 21. Iniciativas de las Autoridades Locales en apoyo del Programa 21. 1992

Bases para la acción

28.1. Dado que muchos de los problemas (y soluciones) de los que se ocupa el Programa 21 se relacionan con la actividad local, la participación y la cooperación de las autoridades locales ha de constituir

un factor determinante para el logro de los objetivos del Programa. Las autoridades locales se ocupan de la creación, el funcionamiento y el mantenimiento de la infraestructura económica, social y ecológica, supervisan los procesos de planificación, establecen las políticas y reglamentaciones ecológicas locales y contribuyen a la ejecución de las políticas ambientales en los planos nacional y subnacional. En su carácter de autoridad más cercana al pueblo, desempeñan una función importantísima en la educación y movilización del público en pro del desarrollo sostenible.

Objetivos

28.2. Se proponen los siguientes objetivos para la tarea a realizar:

- a) 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 un «Programa 21 local» para la comunidad;
- b) Para 1993, la comunidad internacional debería haber iniciado un proceso de consultas con el objeto de aumentar la cooperación entre las autoridades locales;
- c) 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 y experiencias entre las autoridades locales;
- d) Debería alentarse a todas las autoridades locales de cada país a ejecutar y supervisar programas encaminados a lograr que las mujeres y los jóvenes estuvieran representados en los procesos de adopción de decisiones, planificación y ejecución.

Actividades

28.3. Cada autoridad local debería iniciar un diálogo con sus ciudadanos, organizaciones locales y empresas privadas y aprobar un «Programa 21 local». Mediante la celebración de consultas y la promoción de un consenso, las autoridades locales recibirían aportes de la ciudadanía y las organizaciones cívicas, em-

presariales e industriales locales y obtendrían la información necesaria para formular las mejores estrategias. El proceso de consultas aumentaría la conciencia de los hogares respecto de las cuestiones relativas al desarrollo sostenible. Los programas, las políticas, la legislación y las reglamentaciones de las autoridades locales para lograr los objetivos del Programa 21 se evaluarían y modificarían sobre la base de los programas locales aprobados en el marco del Programa 21. También se podrían emplear estrategias para apoyar propuestas encaminadas a obtener financiación local, nacional, regional e internacional.

28.4. Podría promoverse la asociación entre las organizaciones y los órganos pertinentes, tales como el PNUD, el Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat), el PNUMA, el Banco Mundial, los bancos regionales, la Unión Internacional de Administraciones Locales, la Asociación Mundial de las Grandes Metrópolis, la Cumbre de las Grandes Ciudades del Mundo, la Organización de Ciudades Unidas y otras instituciones internacionales pertinentes, con miras a movilizar una mayor financiación internacional para los programas de las autoridades locales. Un objetivo importante sería respaldar, ampliar y mejorar las instituciones ya existentes dedicadas al aumento de la capacidad de las autoridades locales y la ordenación del medio ambiente local. Para ello:

- a) Se pide a Hábitat y a otros órganos y organizaciones pertinentes del sistema de las Naciones Unidas que fortalezcan sus servicios para reunir información sobre las estrategias de las autoridades locales, en particular las que van a necesitar financiación internacional;
- b) Se podrían celebrar consultas periódicas con los asociados internacionales y los países en desarrollo para examinar estrategias y considerar el mejor modo de movilizar el apoyo internacional. Esta consulta sectorial complementaría las consultas simultáneas concentradas en los países, tales como las que se realizan en grupos consultivos y mesas redondas.

28.5. Se exhorta a los representantes de las asociaciones de autoridades locales a establecer procesos para aumentar el intercambio de información, ex-

periencia y asistencia técnica mutua entre las autoridades locales.

Medios de ejecución

a) Financiación y evaluación de los costos

28.6. Se recomienda que todas las partes evalúen de nuevo las necesidades de financiación en esta red. La secretaría de la Conferencia ha estimado que el costo total medio por año (1993-2000) del fortalecimiento de los servicios internacionales de secretaría para la ejecución de las actividades de este capítulo ascender a aproximadamente 1 millón de dólares a título de donación o en condiciones de favor. Estas estimaciones son indicativas y aproximadas únicamente y no han sido objeto de examen por los gobiernos.

b) Desarrollo de los recursos humanos y aumento de la capacidad

28.7. Este programa debería facilitar las actividades de aumento de la capacidad y formación que ya figuran en otros capítulos del Programa 21.

3. Carta de las ciudades y municipios europeos. Hacia la sostenibilidad. 1994

(aprobada por los participantes de la «European Conference on Sustainable Cities & Towns» [Conferencia Europea sobre Ciudades y Municipios Sostenibles] el 27 de mayo de 1994, en Aalborg, Dinamarca).

Parte I: Declaración consensual: las ciudades y los municipios europeos hacia la sostenibilidad.

Parte II: Una campaña para la sostenibilidad de las ciudades y los municipios europeos.

Parte III: El empleo del proceso del Programa 21 Local: planes locales de intervención hacia la sostenibilidad.

Parte I

Declaración consensual: LAS CIUDADES Y LOS MUNICIPIOS EUROPEOS HACIA LA SOSTENIBILIDAD

El papel de las ciudades y los municipios europeos

101 Las ciudades y los municipios europeos, que subscriven el presente acuerdo, declaran que en el curso de la historia, las ciudades europeas han existido y sobrevivido a imperios, naciones y regímenes y se han erigido como centros de la vida social, sustentadores de las economías y guardianes de la cultura, la herencia y la tradición. Junto a la familia y los barrios, las ciudades han constituido el elemento básico de las sociedades y los estados. Asimismo, han sido centros de industria, artesanía, comercio, educación y gobierno.

102 Las ciudades y los municipios europeos, que subscriven el presente acuerdo, entienden que el actual estilo de vida urbano y, en concreto, los modelos de división del trabajo y las funciones, el uso del suelo, el transporte, la producción industrial, la agricultura, el consumo y las actividades relacionadas con el ocio y, por tanto, el nivel de vida actual, les hacen directamente responsables de muchos de los problemas medioambientales a los que se enfrenta la humanidad. Lo que es especialmente relevante cuando se tienen en cuenta que el ochenta por ciento de la población europea vive en zonas urbanas.

103 Las ciudades y los municipios europeos, que subscriven el presente acuerdo, han constatado que los niveles actuales de consumo de recursos naturales en los países industrializados no están al alcance de toda la población actual y, menos aún, de futuras generaciones, sin que se agote dicha riqueza natural.

104 Las ciudades y los municipios europeos, que subscriven el presente acuerdo, tienen el convencimiento de que no se puede mantener la vida humana en la tierra, a no ser que las comunidades locales sean sostenibles. Los gobiernos locales están más cerca

de los problemas medioambientales y aún más cerca de los ciudadanos, y comparten la responsabilidad con los gobiernos centrales, a todos los niveles, de la protección y el bienestar de la humanidad y la naturaleza. Por lo tanto, las ciudades y los municipios desempeñan un papel primordial en los procesos de cambio en el estilo de vida, la producción, el consumo y los modelos de distribución del espacio.

Conceptos y principios de la sostenibilidad

105 Las ciudades y los municipios europeos, que subscriven el presente acuerdo, entienden que la idea de un desarrollo sostenible ayuda a consolidar la calidad de vida actual a un ritmo adecuado a las limitaciones de la naturaleza. Asimismo, persiguen una mayor justicia social, y economías y medio ambientes sostenibles. Dicha justicia social debe estar basada en una economía sostenible y equitativa, lo que requiere un medio ambiente sostenible.

Un medio ambiente sostenible supone proteger la riqueza natural. Lo que, a su vez, requiere que los niveles de consumo de recursos renovables – como el agua y la energía de fuentes renovables – no excedan los períodos de tiempo necesarios para que los renueve la naturaleza, y que los niveles de consumo de recursos no renovables no excedan el ritmo al que se renuevan los recursos renovables sostenibles. También significa que los índices de emisión de agentes contaminantes no deben exceder la capacidad del aire, el agua y el suelo para absorberlos y procesarlos.

Además, un medio ambiente sostenible supone el mantenimiento de la diversidad biológica, la salud de los habitantes, la calidad del aire, el agua y el suelo, a unos niveles razonables a fin de garantizar el desarrollo y bienestar de la humanidad, así como a preservar la flora y la fauna, en todo momento.

Estrategias locales hacia la sostenibilidad

106 Las ciudades y municipios europeos, que subscriven el presente acuerdo, están convencidos de que la ciudad o el municipio representa la mayor unidad capaz de abordar inicialmente los muchos desequilibrios urbanísticos, sociales, económicos y medioambientales, y el problema del agotamiento de recursos naturales

que aquejan al mundo moderno, así como la escala más adecuada para resolver los problemas de forma integrada y holística. Dado que cada ciudad es diferente, cada una debe encontrar su propia vía hacia la sostenibilidad. Asimismo, las ciudades y los municipios deben integrar los principios de dicha sostenibilidad en todas sus políticas, así como todos aquellos aspectos positivos de dichas ciudades y municipios, lo que constituirá la base de estrategias locales adecuadas.

La sostenibilidad como un proceso creativo y local de búsqueda de equilibrio

107 Las ciudades y municipios europeos, que subscriven el presente acuerdo, reconocen que la sostenibilidad no es ni una visión ni un estado inalterable, sino un proceso creativo y local de búsqueda de equilibrio que se extiende a todas las áreas de adopción de decisiones. Dicho proceso proporciona información actual a los gestores de las ciudades sobre aquellas actividades encaminadas a la recuperación del equilibrio en el ecosistema urbano y las que producen un mayor deterioro. Al articular los procesos de gestión en torno a la información recogida a través de dicho proceso, la ciudad se concibe como un conjunto orgánico que refleja el impacto de todas las actividades significativas que la afectan. Mediante dicho proceso, la ciudad y sus ciudadanos podrán tomar las decisiones correctas. Un proceso de gestión basado en la sostenibilidad permite que se tomen decisiones que no sólo representen los intereses de la generación actual, sino también los de futuras generaciones.

La solución de problemas mediante la negociación exterior

108 Las ciudades y municipios europeos, que subscriven el presente acuerdo, reconocen que no pueden ni permitir que sus propios problemas afecten a un ámbito mayor, ni aplazar su solución. Por lo tanto, las autoridades locales solucionan cualquier problema o desequilibrio de la ciudad o el municipio, o los absorbe un organismo, regional o nacional, de más alcance. Lo que constituye la base de la fórmula para solucionar problemas mediante la negociación exterior. La

aplicación de dicha fórmula permitirá que cada ciudad y municipio tenga la libertad para definir la naturaleza de sus actividades.

La economía urbana hacia la sostenibilidad

109 Las ciudades y municipios europeos, que suscriben el presente acuerdo, entienden que los recursos naturales como el agua, el suelo, la calidad del aire y los bosques constituyen factores que limitan el desarrollo económico de cualquier ciudad o municipio. Por lo tanto, deben invertir en la mejora y la protección de dichos recursos. Por orden de importancia esto requiere:

1. Inversiones para la conservación y el mantenimiento del remanente de los recursos naturales, como acuíferos, suelos y hábitats de especies amenazadas.
2. Fomentar la recuperación de las reservas de recursos naturales mediante la reducción del nivel de explotación actual, como el uso de energía de fuentes no renovables.
3. Inversiones para ampliar y crear zonas verdes a fin de aliviar la presión sobre los parajes naturales (como parques ubicados en los círculos urbanos para descongestionar los bosques naturales), y
4. Incrementar la eficacia en el uso final de la energía de productos, como edificios eficaces en el uso de la energía y modos de transporte urbano que no dañan el medio ambiente.

La igualdad social para la sostenibilidad urbana

110 Las ciudades y los municipios, que suscriben el presente acuerdo, son conscientes de que son las capas más desfavorecidas de la sociedad quienes se ven más afectados por los problemas medioambientales (como los trastornos producidos por el ruido y la contaminación del tráfico, la falta de comodidades, las viviendas insalubres, la falta de espacio) y menos capaces de solucionarlos. La injusta distribución de la riqueza provoca un comportamiento no sostenible que es cada vez más difícil de cambiar. Lo que se pretende es integrar las necesidades básicas de la gente, la atención de salud, el empleo y proyectos de

vivienda en la protección del medio ambiente. También es importante que aprendan de las experiencias iniciales de estilos de vida sostenibles para que se pueda mejorar el estilo de vida de los ciudadanos, en vez de limitarse a fomentar el consumo.

111 Las ciudades y los municipios, que suscriben el presente acuerdo, tratarán de crear puestos de trabajo que contribuyen a la sostenibilidad de la comunidad y, por ello, reducir la tasa de desempleo. Cuando tratan de atraer o crear empleo, evaluarán el impacto, en términos de sostenibilidad, de cualquier empresa que desee establecerse en la zona en cuestión, a fin de fomentar la creación de empleo a largo plazo y la fabricación de productos duraderos de acuerdo con los principios de la sostenibilidad.

Modelos sostenibles para el uso del suelo

112 Las ciudades y los municipios, que se suscriben el presente acuerdo, reconocen que es importante que las autoridades locales adopten políticas adecuadas respecto al uso del suelo y los planes urbanísticos, y que se incluyan estrategias de evaluación medioambiental. Aunque deben aprovechar la oportunidad de proporcionar modos de transporte público y fuentes de energía eficaces, parecidos a los de las zonas de alta densidad demográfica, es importante mantener el desarrollo a escala humana. Al poner en marcha programas de reordenación urbana y planificar nuevos barrios residenciales, pretenden mezclar funciones para reducir la necesidad de desplazarse. Los conceptos de la interdependencia regional equitativa deben ayudar a equilibrar las corrientes entre las zonas rurales y urbanas, para evitar que éstas se limiten a explotar los recursos de su entorno.

Modelos sostenibles de movilidad urbana

113 Las ciudades y los municipios, que suscriben el presente acuerdo, se esforzarán en mejorar su accesibilidad y mantener organismos de asistencia social y un estilo de vida urbana que no dependan tanto del transporte. Para que una ciudad sea sostenible, es imprescindible que se reduzca la movilidad involuntaria y se deje de promocionar y apoyar el uso innecesario de coches.

sario de vehículos motorizados. Tendrán prioridad los modos de transporte ecológicos (sobre todo, los peatones, las bicicletas y el transporte público), y se basará la planificación en una combinación de dichos modos. El modo individual de transporte urbano motorizado debe tener la función secundaria de facilitar el acceso a servicios locales y apoyar la actividad económica de la ciudad.

La responsabilidad sobre el clima mundial

114 Las ciudades y los municipios, que suscriben el presente acuerdo, reconocen la amenaza que constituye el recalentamiento de la atmósfera para la naturaleza, las zonas urbanas y las futuras generaciones, y que ésta requiere una respuesta contundente para, primero, controlar y, luego, reducir las emisiones de gases que empeoran el efecto invernadero en el menor tiempo posible. También es importante que protejan los recursos mundiales de la biomasa, como los bosques y el fitoplancton, que desempeñan un papel esencial en el ciclo del carbono de la tierra. A fin de disminuir las emisiones de combustibles fósiles, habrán de introducir normas especiales e iniciativas basadas en un conocimiento profundo de las alternativas energéticas en el medio urbano. La única alternativa sostenible es la energía de fuentes renovables.

La prevención del envenenamiento de los ecosistemas

115 Las ciudades y los municipios, que suscriben el presente acuerdo, reconocen que el aire, el agua, la tierra y los alimentos se encuentran cada vez más contaminados por sustancias tóxicas o dañinas, lo que constituye una amenaza creciente para la salud humana y los ecosistemas. Tomarán todas las medidas necesarias para evitar más contaminación y cortarla de raíz.

La autonomía local como condición previa

116 Las ciudades y los municipios, que suscriben el presente acuerdo, están seguros de que tienen la fuerza, el conocimiento y el potencial creativo para desarrollar estilos de vida sostenibles, y diseñar y gestionar las ciudades hacia la sostenibilidad. Los repre-

sentantes locales de las comunidades, elegidos de forma democrática, están dispuestos a asumir la responsabilidad de reorganizar las ciudades y los municipios para que sean sostenibles. La capacidad de las ciudades y los municipios para afrontar este desafío dependerá de si se les concede, o no, el derecho a la autonomía, de acuerdo con los principios de la subsidiariedad. Es esencial que las autoridades locales tengan suficiente poder para actuar y que se les proporcionen una sólida base financiera.

Los ciudadanos como componentes claves y la participación de la comunidad

117 Las ciudades y los municipios, que suscriben el presente acuerdo, se comprometen a cumplir el imperativo legal establecido por el Programa 21 (el documento más importante aprobado durante la Conferencia de la Tierra, celebrada en Río de Janeiro) de trabajar con todos los sectores de la comunidad –ciudadanos, empresas, grupos de presión– cuando desarrollen los planes locales del Programa 21. Asimismo, reconocen el llamamiento hecho por el «European Union's Fifth Environmental Action Programme 'Towards Sustainability'» (Quinto Programa de Intervención Medioambiental «Hacia la Sostenibilidad» de la Unión Europea), para que se reparta la responsabilidad de la puesta en marcha del programa entre todos los sectores implicados. Por lo tanto, el trabajo se basará en la cooperación entre todos los participantes. Se asegurarán de que todos los ciudadanos y grupos interesados tengan acceso a la información y puedan participar en la adopción de decisiones en el ámbito local. Aprovecharán todas las oportunidades de informar y formar no sólo la población en general, sino también los representantes electos y funcionarios del gobierno local sobre la sostenibilidad.

Instrumentos y mecanismos para la gestión urbana hacia la sostenibilidad

118 Las ciudades y los municipios, que suscriben el presente acuerdo, se comprometen a utilizar todos los instrumentos políticos y técnicos, así como los mecanismos disponibles para lograr un acercamiento del ecosistema a la gestión urbana. Aprovecharán toda

la amplia gama de instrumentos a su disposición, incluyendo la recogida y el procesado de información sobre el medio ambiente y la planificación medioambiental; instrumentos reguladores, económicos y de comunicación como directrices, impuestos y cánones; y los mecanismos para aumentar la toma de conciencia, incluyendo la participación pública. El propósito es establecer un nuevo sistema presupuestario medioambiental que permita gestionar los recursos naturales tan económicamente como el principal recurso artificial, a saber, el dinero.

119 Las ciudades y los municipios, que suscriben el presente acuerdo, son conscientes de que deben basar las medidas políticas y los mecanismos de control, en particular los de control medioambiental, auditoría, informes sobre las repercusiones, contabilidad, sistemas compensadores y de presentación de informes en diferentes tipos de indicadores, incluyendo aquellos relacionados con la calidad medioambiental urbana, las corrientes y los modelos urbanos, y, sobre todo, los indicadores de la sostenibilidad de los sistemas urbanos.

120 Las ciudades y los municipios, que suscriben el presente acuerdo, reconocen el hecho de que ya se haya introducido una amplia gama de políticas y actividades en muchas ciudades europeas, con consecuencias positivas para el medio ambiente. Sin embargo, mientras que dichas políticas y actividades suponen valiosas herramientas para reducir el aumento y la presión de la insostenibilidad, no frenan la tendencia de la sociedad hacia la insostenibilidad. Aún así, todo esto proporciona un punto de partida para que las ciudades puedan dar el paso definitivo hacia la integración de las políticas y actividades en los procesos de gobierno, para gestionar las economías locales urbanas a través de un proceso de sostenibilidad de carácter global. En dicho proceso, es importante que las ciudades y los municipios desarrollen y pongan en práctica sus propias estrategias locales y, finalmente, comparten sus experiencias.

Parte II

Una campaña para la sostenibilidad de las ciudades y los municipios europeos

201 Las ciudades y los municipios europeos, que suscriben el presente acuerdo, trabajarán juntos hacia una sostenibilidad basada en un proceso en el que se tendrán en cuenta experiencias anteriores y ejemplos locales que han tenido éxito. Asimismo, fomentarán, entre sí, la creación de planes de actuación local a largo plazo (Programas 21 Locales), y de esta manera consolidar la cooperación entre autoridades, relacionando este proceso con las intervenciones de la Unión Europea en el campo del medio ambiente urbano.

202 Por la presente, se inicia la «European Sustainable Cities & Towns Campaign» (Campaña para la Sostenibilidad de Ciudades y Municipios Europeos) a fin de exhortar y apoyar ciudades y municipios en su camino hacia la sostenibilidad. La fase inicial de dicha campaña tendrá un plazo de dos años y, posteriormente, se evaluará el progreso alcanzado en la «Second European Conference on Sustainable Cities & Towns» (Segunda Conferencia sobre la Sostenibilidad de Ciudades y Municipios), que se celebrará en 1996.

203 Se invita a todas las autoridades locales, bien sean ciudades, municipios, o comarcas, y a cualquier organización de autoridades locales a unirse a esta campaña mediante la firma previa de esta carta.

204 Se ruega que todas las autoridades locales de Europa se encarguen de la coordinación de dicha campaña. Se creará un Comité de Coordinación cuyos miembros provendrán de dichas organizaciones. Habrá disposiciones especiales para aquellas autoridades locales que no son miembros de organización alguna.

205 Se prevé que las principales actividades de la Campaña serán:

- facilitar el mutuo apoyo entre ciudades y municipios europeos a fin de diseñar, desarrollar y adoptar políticas que fomenten la sostenibilidad;
- recopilar y difundir información sobre buenos ejemplos de sostenibilidad en el ámbito local;

- fomentar la firma del presente acuerdo;
- organizar anualmente un «Premio de la Sostenibilidad» para ciudades;
- formular recomendaciones sobre políticas de sostenibilidad para la Comisión Europea;
- proporcionar datos para los «Sustainable Cities Reports of the Urban Environment Expert Group» (Informes sobre la Sostenibilidad de Ciudades del Grupo de Expertos en Materia de Medio Ambiente Urbano);
- apoyar a aquellas personas encargadas de formular la política local para que apliquen las recomendaciones y la legislación apropiadas de la Unión Europea;
- editar un boletín de campaña.

Dichas actividades requerirán la creación de una Coordinadora de Campaña.

Se solicitará el apoyo activo de otras organizaciones.

Parte III

El empleo del proceso del Programa 21 Local: Planes locales de intervención para la sostenibilidad

301 Las ciudades y los municipios europeos, que suscriben el presente acuerdo, uniéndose así a la Campaña para la Sostenibilidad de Ciudades y Municipios Europeos, se comprometen a llegar a un acuerdo dentro de sus comunidades sobre un Programa 21 Local antes del final de 1996. De esta manera, cumplirán con el imperativo legal establecido en la «Earth Summit» (Conferencia de la Tierra), celebrada en Junio de 1992, en Río. Mediante los planes locales de intervención, contribuirán a la puesta en marcha del «European Union's Fifth Environmental Action Programme 'Towards Sustainability'» (Quinto Programa de Intervención Medioambiental «Hacia la Sostenibilidad» de la Unión Europea). Se desarrollará el proceso del Programa 21 Local a partir de la base expuesta en la primera parte de esta carta.

302 Las ciudades y los municipios, que suscriben el presente acuerdo, proponen que el proceso de creación de planes locales de intervención deben incluir las siguientes fases:

- el reconocimiento de la planificación y los sistemas financieros existentes, además de otros planes y programas;
- la identificación sistemática, mediante una extensa encuesta pública, de los problemas y sus causas;
- la creación de un modelo hipotético de comunidad sostenible, mediante un proceso de participación que implica a toda la comunidad;
- el estudio y la evaluación de opciones estratégicas alternativas;
- el establecimiento de un plan local de intervención hacia la sostenibilidad a largo plazo, que incluya objetivos medibles;
- la programación de la puesta en marcha del plan, incluyendo la preparación de un calendario de trabajo y una declaración sobre la asignación de responsabilidades entre las personas implicadas;
- el establecimiento de sistemas y procedimientos para controlar e informar sobre la puesta en marcha del plan.

303 Las ciudades y los municipios, que suscriban el presente acuerdo, tendrán que revisar los programas internos de sus autoridades locales, para comprobar si son adecuados y suficientemente eficaces para permitir el desarrollo del proceso del Programa 21 Local, incluyendo planes locales de intervención hacia la sostenibilidad a largo plazo. Es posible que haya que hacer un esfuerzo para mejorar la capacidad de organización, lo que incluirá la revisión de programas políticos, procedimientos administrativos, el funcionamiento corporativo e interdisciplinario, los recursos humanos disponibles y la cooperación entre autoridades, incluyendo asociaciones y organizaciones.

Aalborg, Dinamarca, 27 de mayo de 1994

4. El Plan de Acción de Lisboa: de la Carta a la Acción. 1996

(Ratificado por los participantes en la Segunda Conferencia Europea sobre Ciudades Sostenibles)

Lisboa, Portugal, 8 de octubre de 1996

1. Creemos que la adopción de la Carta de las Ciudades Europeas hacia Sostenibilidad (Carta de Aalborg) es uno de los mejores puntos de inicio para un proceso Agenda Local 21.
2. Creemos que la autoridad local debe ser el dinamizador principal del proceso Agenda Local 21
3. Creemos que el proceso Agenda Local 21 requiere la participación de todas las autoridades locales, tanto si se trata del municipio de una ciudad grande, pequeña o rural.
4. Realizaremos consultas y colaboraciones con los diferentes sectores de la comunidad para crear sinergias a través de la cooperación.
5. Buscaremos conseguir nuestra propia sede con el fin de implantar el principio de negociar hacia el exterior.
6. Llevaremos a cabo una planificación sistemática de la actuación para pasar del análisis a la acción.
7. Integraremos el desarrollo medioambiental con el social y económico para mejorar la salud y la calidad de vida de nuestros ciudadanos.
8. Utilizaremos herramientas avanzadas para la gestión de la viabilidad.
9. Estableceremos programas para aumentar el conocimiento entre nuestros ciudadanos, grupos de interés, así como entre los políticos y los cargos gubernamentales locales de los temas sobre el desarrollo viable.
10. Ganaremos fortaleza a través de alianzas entre autoridades, asociaciones, redes y campañas.
11. Construiremos alianzas norte-sur y oeste-este para conseguir un desarrollo viable.
12. Avanzaremos de forma coordinada con la Campaña de Ciudades Europeas Sostenibles.

Introducción

Mil representantes de autoridades locales y regionales de toda Europa se reunieron en la Segunda Conferencia europea sobre Ciudades Sostenibles en Lisboa, Portugal, del 6 al 8 de octubre de 1996. Allí aprendieron sobre la situación del proceso Agenda Local 21

en 35 países europeos y se evaluó el avance realizado desde la primera conferencia celebrada en Aalborg, Dinamarca, en mayo de 1994. Intercambiaron ideas y experiencias sobre la práctica local y exploraron oportunidades para colaborar con otras comunidades europeas en proyectos conjuntos. Establecieron las necesidades de que las autoridades locales se comprometiesen en los procesos Agenda Local y ayudasen a configurar la siguiente fase de la campaña.

La Campaña de Ciudades Europeas Sostenibles, iniciada en la Conferencia de Aalborg por 80 municipios europeos que firmaron la Carta de las Ciudades Europeas hacia la Sostenibilidad (Carta de Aalborg), ha sido suscrita hasta ahora por 250 autoridades locales y regionales. Firmando la carta se comprometen a participar en el proceso de desarrollar y conseguir un consenso entre sus comunidades locales en un plan de actuación a largo plazo hacia la viabilidad (Agenda Local 21).

La fase inicial de dos años de la campaña se dedicó principalmente a difundir las ideas sobre la viabilidad local promocionando la carta de Aalborg, apremiando además a las autoridades locales a firmar la carta y a unirse a la campaña, así como a proporcionar orientación sobre el proceso Agenda Local 21. La fase siguiente, presentada en la Conferencia de Lisboa, se centrará en la implantación de los principios fijados en la carta, iniciando y llevando a cabo un proceso Agenda Local 21 e implantando el plan de viabilidad local. Participando en esta fase, las autoridades locales europeas contribuirán a la implantación no sólo de la Agenda 21 (Río, 1992) sino también de la Agenda HÁBITAT (Estambul, 1996).

Por lo tanto, los participantes en la Conferencia de Lisboa de 1996 refrendaron el documento siguiente titulado «De la Carta a la Acción». Se basa en las experiencias locales según se han informado y tratado en los 26 talleres realizados en la conferencia y toma en consideración los principios y recomendaciones perfilados en la Carta de Aalborg, la «Guía paso a paso» del Consejo de Dirección de los gobiernos locales del Reino Unido, el Informe sobre Ciudades Viables del Grupo de Expertos sobre Medio Urbano de la Comisión Europea y la Guía de Planificación Agenda Local 21 del Consejo Internacional para las Iniciativas Medioambientales Locales (ICLEI).

Participando en la fase siguiente de la Campaña de Ciudades Europeas Sostenibles, los participantes en la primera Conferencia Europea de Gobiernos Locales, celebrada después de la Conferencia HÁBITAT II (Estambul, junio 1996) desean contribuir a la implantación de la Agenda HÁBITAT.

Preparación del gobierno local para el proceso Agenda Local 21

1. Creemos que la adopción de la Carta de ciudades europeas hacia la sostenibilidad (Carta de Aalborg) es uno de los mejores puntos de inicio para un proceso Agenda Local 21.

Necesitamos que los políticos participen en un proceso Agenda Local 21. Determinaremos un grupo de personas motivadas para que conduzcan la iniciativa. Utilizaremos ideas, conceptos y mandatos como Agenda 21, el Quinto Programa de Actuación Medioambiental de la Unión Europea, la Carta de Aalborg o la Conferencia Hábitat II como referencia. Estableceremos un programa de trabajo y un calendario para el proceso, definiendo las fases con objetivos claros. Firmando la Carta de Aalborg, nos uniremos a la Campaña de Ciudades Europeas Sostenibles consideraremos el unirnos a cualquier red de autoridades locales que creamos que pueden proporcionar el mejor asesoramiento y soporte práctico para la gestión medioambiental y la viabilidad.

2. Creemos que la autoridad local debe ser el protagonista principal del proceso Agenda Local 21.

Nuestra autoridad local debe despojarse de su actitud soberana y adoptar el papel de catalizador, proporcionando el ímpetu necesario en la medida en que no haya sido desarrollado por otras partes, dedicar personal y proporcionar un presupuesto, utilizar un mediador profesional y mostrar liderazgo, pero no dominar el proceso.

3. Creemos que el proceso Agenda Local 21 requiere la participación de todas las autoridades locales, tanto si se trata del municipio de una ciudad grande, pequeña o rural.

La intercomunicación interna es importante para implicar al municipio y a la administración, a los car-

gos electos y funcionarios, a todos los departamentos y todos los niveles de responsabilidad. Es esencial el soporte del máximo responsable municipal así como la formación de los representantes y cargos electos sobre los conceptos de viabilidad. Dado que la viabilidad local está compuesta por la viabilidad social, económica y medioambiental, es indispensable un enfoque intersectorial.

Establecimiento de estrategias para la participación de la comunidad.

4. Realizaremos consultas y colaboraciones con los diferentes sectores de la comunidad para crear sinergias a través de la cooperación.

Conseguir un consenso sobre una Agenda Local 21 entre todos los sectores y partes de la comunidad no es algo solamente requerido por Agenda 21 (Río 1992) sino que proporciona al plan de actuación a largo plazo la solidez necesaria para tener la oportunidad de ser implantado. Recomendamos establecer un grupo de personas o instituciones responsables (Forum Agenda Local 21). Estableceremos colaboraciones para proyectos concretos con objetivos claros y formaremos grupos de trabajo para los proyectos, equipos negociadores, grupos asesores o mesas redondas. Diseñaremos el proceso y buscaremos el acuerdo sobre el procedimiento, las etapas del proceso y los objetivos. Orientaremos a los participantes con sensibilidad pero totalmente orientados al propósito a través del proceso. Definiremos los intereses particulares de cada parte explícitamente y mantendremos diálogos con ellos con el fin de generar una confianza a través de la apertura y la transparencia.

Enfoque y planificación de Agenda Local 21

5. Buscaremos conseguir nuestra propia sede con el fin de implantar el principio de negociar hacia el exterior.

Nuestra comunidad no debe exportar sus problemas a un entorno mayor o al futuro. La ética del desarrollo viable requiere que sigamos el principio de negociar hacia el exterior, lo que afecta a la necesidad de conseguir un equilibrio entre la demanda local y el suministro en nuestra ciudad y, en la medida en que

esto no sea posible, establecer negociaciones con nuestra región circundante, país o continente sobre la forma de compartir las oportunidades, cargas y responsabilidades. Estableceremos todas las opciones para que la comunidad deje de exportar problemas o, como mínimo, lo haga en menor medida y comprobar si las condiciones para la utilización de un entorno mayor y el futuro son equitativas. Realizaremos auditorías sociales, económicas y ecológicas de nuestro municipio con el fin de investigar su impacto en el medio ambiente y en las generaciones futuras e informaremos sobre los resultados.

6. Llevaremos a cabo una planificación sistemática de la actuación para pasar del análisis a la acción.

Agenda Local 21 es un proceso participativo que requiere un procedimiento sistemático paso a paso. El Forum Agenda Local 21 tratará y llegará a un acuerdo sobre una filosofía y visión que el Consejo adoptará después de su consulta con la opinión pública. Estableceremos los problemas, causas y efectos; invitaremos al Consejo a adoptar objetivos; identificaremos prioridades sobre los problemas utilizando la metodología de evaluación del impacto; estableceremos las opciones para la actuación y fijaremos unos objetivos; crearemos programas para conseguir los objetivos y formalizaremos programas dentro de un plan de actuación; implantaremos el plan y efectuaremos un seguimiento del progreso; evaluaremos los resultados y proporcionaremos realimentación en el proceso.

Herramientas de gestión de la viabilidad

7. Integraremos el desarrollo medioambiental con el social y económico para mejorar la salud y la calidad de vida de nuestros ciudadanos.

La estabilidad y la justicia social deben basarse en una economía viable, donde la economía se base en la capacidad de la naturaleza, es decir en la viabilidad medioambiental. La planificación viable del desarrollo necesita integrar los aspectos medioambientales con los económicos y sociales y, por lo tanto, requiere enfoques intersectoriales para la planificación y la implantación. Coordinaremos la

confección de los planes medioambientales con los de otros sectores, en particular sociales y económicos, introduciendo un procedimiento de evaluación del impacto de la viabilidad en los procedimientos de negociación para autorizar nuevas empresas y plantas y estimularemos la aplicación de programas de administración y auditorías medioambientales (EMAS) por parte de las empresas locales.

8. Utilizaremos herramientas avanzadas para la gestión de la viabilidad

Procuraremos orientar a nuestra autoridad local hacia la viabilidad aplicando una amplia gama de métodos y herramientas para la gestión medioambiental, económica, social y sanitaria. Nos beneficiaremos de los indicadores de viabilidad para describir la situación actual y valorar el desarrollo; introduciremos EMAS y los presupuestos medioambientales así como otros métodos de equilibrio ecológico, utilizaremos los métodos de evaluación del impacto medioambiental y de evaluación medioambiental estratégica y los extenderemos también para la evaluación de los impactos social, sanitario y económico.

Aumento del conocimiento y educación

9. Estableceremos programas para aumentar el conocimiento entre nuestros ciudadanos, grupos de interés, así como entre los políticos y los cargos gubernamentales locales de los temas sobre el desarrollo viable.

El aumento del conocimiento y la educación es esencial para conseguir una comprensión en profundidad de la interrelación entre los aspectos social, económico y medioambiental. La formación profesional es necesaria para que nuestros empleados públicos puedan aprender sobre las opciones para la actuación, buenas prácticas, métodos y herramientas de gestión. Llevaremos a cabo actividades de aumento del conocimiento dirigidas a todos los grupos de la comunidad local y estableceremos programas educativos y de formación en las guarderías, escuelas, universidades, instituciones vocacionales y de formación de adultos.

Colaboraciones y cooperación entre autoridades

10. Ganaremos fortaleza a través de alianzas entre autoridades: asociaciones, redes y campañas.

Formaremos asociaciones con los municipios circundantes para solucionar los desequilibrios de acuerdo con el principio de negociaciones externas. Implicaremos a los cargos gubernamentales o administrativos a un nivel superior o inferior en todas las iniciativas y programas. Nos beneficiaremos del ímpetu que ganaremos y del estímulo que recibiremos uniéndonos a las campanas de las redes municipales y Agenda Local 21.

11. Construiremos alianzas norte-sur y oeste-este para conseguir un desarrollo viable.

Dado que las ciudades y pueblos no son islas, la viabilidad local no puede conseguirse sin prestar atención a los impactos globales del uso de nuestros recursos locales, nuestras emisiones y nuestra exportación de los impactos. Asumiremos la responsabilidad de los impactos negativos de nuestras acciones sobre el medio ambiente global y cooperaremos con las autoridades locales de los países en desarrollo. Consideraremos el hermanamiento medioambiental o acuerdos de cooperación municipal similares a nivel internacional, estableceremos programas de asistencia bilateral y exploraremos las posibilidades para la implantación conjunta de las medidas para proteger el clima, las aguas, el suelo y asegurar la biodiversidad.

12. Avanzaremos de forma coordinada con la Campaña de Ciudades Europeas Sostenibles.

Con la Conferencia de Lisboa de octubre de 1996, la Campaña de Ciudades Europeas Sostenibles ha entrado en su segunda fase «De la Carta a la Acción». Continuaremos conduciendo nuestros procesos Agenda Local 21 de forma coordinada con otras autoridades locales europeas. Solicitaremos a las asociaciones y redes de autoridades locales que continúen proporcionando soporte práctico, orientación y formación.

5. Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II). Asamblea Mundial de Ciudades y Autoridades Locales. 1996

Estambul, 30 y 31 de Mayo de 1996 Declaración Final (Original en Francés)

Nosotros, los representantes de las autoridades locales del mundo entero, al servicio de los ciudadanos y ciudadanas de comunidades rurales y urbanas, de ciudades pequeñas, medianas y grandes, de metrópolis y de regiones, y que participamos en la Asamblea Mundial de Ciudades y Autoridades Locales, organizada por el Comité Director de Autoridades Locales para Hábitat II y sus Asociaciones, en el marco del Foro de Asociados de la Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos,

Somos conscientes que:

1. el mundo está cambiando y está en vías de una serie de transformaciones de envergadura, que modifican fundamentalmente tanto la percepción del mismo como su futuro, en relación al pasado;
2. el mundo se hace cada vez más urbano y muy pronto un hábitat urbano será la norma para la mayoría de las personas, lo que implica la necesidad de familiarizarse en todas partes con los modos de gobierno y de gestión adaptados a las sociedades urbanas;
3. el mundo se estrecha con la revolución de los medios de comunicación, lo que intensifica las relaciones entre las naciones y los pueblos e incrementa la conciencia de la interdependencia entre todos, tanto en lo que concierne a la gestión del medio ambiente como a la del desarrollo, a los problemas sociales o de seguridad;
4. la globalización en curso provoca la universalización de las aspiraciones al respeto de los derechos fundamentales, en particular en lo que se refiere a la gestión de los asentamientos humanos;

5. el mundo se fractura y la modernización y la competencia que la acompaña van frecuentemente de la mano con la exclusión, tanto a nivel nacional como local;
6. el mundo debe reorganizarse y ajustarse ante los desafíos inéditos que deberá afrontar en todos los aspectos, lo que coloca a cada institución y a cada actor en una posición de aprendizaje, tanto ante la comprensión como ante la gestión de una realidad que se hace cada día más compleja;
7. el mundo debe revisar sus modos de pensar y de actuar, a fin de implementar asentamientos humanos viables, solidarios, más sanos y más seguros. Para alcanzar este objetivo, resulta necesario el desarrollo de principios directores coherentes a medio y largo plazo y la adopción de nuevos procedimientos de negociación, cooperación y asociación para ponerlos en práctica.

Para contribuir al desarrollo de estos principios directores y para definir los procesos de asociación necesarios a los efectos de asentamientos humanos viables, solidarios, más seguros y más sanos,

Nosotros reafirmamos que:

1. la ciudad, como lugar fundamental de interacción y de intercambios sociales, debe ser reconocida como el asentamiento humano pivote, alrededor y en el seno del cual se jugarán de más en más el crecimiento y el desarrollo durables, el bienestar y la cohesión social de la mayoría de las poblaciones, la capacidad de adaptación y de innovación técnica, social, cultural y política, la invención de nuestro futuro y una visión renovada del progreso de la humanidad y del devenir de nuestras civilizaciones.

Este reconocimiento no significa la ignorancia de los rasgos negativos de las ciudades, tales como el desarrollo de la miseria física y moral, el incremento de la inseguridad, el deterioro de las condiciones y del cuadro de vida de una parte creciente de los ciudadanos, los efectos destructivos sobre el medio ambiente y la gestión de los recursos naturales. Por lo contrario, pone en relieve la urgencia que existe en encon-

- trar remedios eficaces para estos problemas;
2. el futuro de nuestras ciudades debe ser concebido y organizado en función del principio del desarrollo humano durable;
3. deben realizarse todos los esfuerzos posibles para que las ciudades sean más atentas a los enfoques de una gestión durable del medio ambiente, -incluyendo la preservación del patrimonio histórico, cultural y natural (economías en el consumo de los recursos naturales no renovables y la tierra), más sensibles a la polución del aire y del agua y más conscientes de los problemas de reducción y de reciclaje de los desechos;
4. todos los esfuerzos deben ser hechos para resolver los problemas de la congestión y polución de las ciudades causados por el crecimiento del tráfico.
5. todos los esfuerzos deben ser hechos para que las ciudades vivifiquen las áreas rurales en lugar de pauperizarlas, lo que implica una mayor consideración de la interdependencia entre las ciudades y el campo;
6. todos los esfuerzos deben ser hechos para que las ciudades se preocupen más y mejor de la integración social y de la lucha contra la exclusión, a fin de evitar el debilitamiento o la ruptura de los lazos sociales y de poner en peligro el sentimiento de pertenencia y la noción de ciudadanía. Esto debería incluir acciones destinadas a comprometer a todos los sectores y grupos sociales en el proceso de gobierno municipal, incluyendo la preparación presupuestaria;
7. en consecuencia, el desarrollo humano durable debe ser, ante todo, concebido y vivido a nivel local, el nivel más competente para movilizar concretamente las iniciativas de la base en vistas del bienestar individual y colectivo real, al mismo tiempo que se respeta el apropiado rol del Estado en materia económica y social;
8. las políticas de descentralización deben convertirse en el enfoque privilegiado en cuanto a la promoción del desarrollo humano durable y de la buena gestión de los asentamientos

humanos, puesto que un asentamiento humano de un nivel dado es tanto mejor gestionado en tanto que las decisiones que le conciernen son tomadas a su nivel (según el principio de autonomía); y es tanto mejor gobernado en tanto que las instancias que lo dirigen son próximas (según el principio de proximidad) y son designadas sobre bases democráticas;

9. las políticas de descentralización deben reconocer a las colectividades locales un rol estratégico en el incentivo a la expresión y a la movilización de las energías locales, en la participación de la población en la responsabilidad de sus asuntos propios y en la implementación de las estructuras materiales e institucionales necesarias para el desarrollo local, en forma complementaria a los esfuerzos de los Estados y de los otros actores;
10. a fin de jugar completamente su rol en este plano, las autoridades locales deben estar legalmente constituidas, con las competencias adecuadas, deben estar en condiciones de ejercer plenamente y sin obstáculos las responsabilidades que le son reconocidas, deben estar en condiciones de disponer de los recursos financieros y humanos y de las capacidades de gestión y capacitación necesarios;
11. todos los asentamientos humanos son cada vez más interdependientes, teniendo en cuenta los flujos crecientes de intercambios comerciales y diversos que se establecen entre ellos. La intensidad de estas relaciones crea la necesidad, para los gobiernos locales a todos los niveles, de fijar modalidades estables y durables de cooperación financiera, social, técnica y cultural, entre los asentamientos humanos. Esta necesidad fue vigorosamente confirmada en la Conferencia de Dubai sobre Mejores Prácticas y en su Declaración.

Sobre la base de estas orientaciones, y en vistas de nuestro objetivo común de convertir a nuestras regiones, metrópolis, ciudades y pueblos en asentamientos humanos viables, solidarios, sanos y seguros,

Nosotros, los delegados a la Asamblea Mundial de Ciudades y Autoridades Locales, nos comprometemos a:

1. tomar un papel activo en la respuesta a los desafíos a los que está confrontada la humanidad y a luchar resueltamente a nuestro nivel contra la pobreza, la ignorancia, la intolerancia, la discriminación, la exclusión, la inseguridad, la degradación del medio ambiente, la uniformización cultural; y promover y fortalecer nuestra acción por los derechos y bienestar de los niños, lo que debería ser considerado como un indicador esencial de una sociedad saludable y de un buen gobierno.
2. promover en el seno de nuestras regiones, metrópolis, ciudades y pueblos, políticas fundadas en el desarrollo participativo, apoyándonos en una asociación activa con el conjunto de las fuerzas vivas locales (comunidad de base, asociaciones de barrio o de poblaciones, organizaciones no gubernamentales, sector privado, grupos de profesionales y sindicatos, etc.);
3. buscar los modos de administración adaptados a la complejidad y a la especificidad del nivel local y los métodos apropiados de financiamiento y de gestión de los asentamientos humanos, incluyendo la planificación regional;
4. mejorar la transparencia y eficacia de la gestión de nuestras regiones, metrópolis, ciudades y pueblos, teniendo como preocupación fundamental el proveer a la población un servicio que corresponda a sus necesidades, favoreciendo de esta manera el desarrollo de un compromiso cívico;
5. ofrecer a las mujeres todas las oportunidades para la participación y acceso pleno a la toma de las decisiones municipales adoptando las medidas necesarias para una distribución equitativa de poder y de autoridad.
6. reforzar la cooperación directa entre nuestras colectividades, con el apoyo de las asociaciones nacionales, regionales e internacionales de autoridades locales, a fin de favorecer los lazos entre los pueblos y los intercambios de experiencias y de asociación entre actores locales. Esta cooperación nos ayudará también a construir una visión local de los ele-

- mentos futuros en juego y a establecer estrategias de acción adaptadas, en un diálogo constructivo con los Estados, la comunidad internacional, el sector privado, las ONG y los otros asociados de la sociedad civil;
7. extraer el mejor partido posible del potencial de transformación que ofrecen los nuevos desarrollos tecnológicos, a fin de implementar configuraciones mejor fijadas de cooperación descentralizada, en particular a través de la asistencia técnica, los intercambios de tecnología y de conocimientos, la colaboración entre profesionales;
 8. desarrollar un diálogo constructivo con los Estados, la comunidad internacional y el conjunto de asociados, sobre las prácticas y las actividades a nivel local, en particular a través de la difusión de información y de la producción de indicadores locales específicos, para facilitar la adopción de decisiones;
 9. trabajar por una mejor concertación entre nuestras actividades específicas, sobre todo a través de la coordinación mundial de ciudades y autoridades locales establecida durante la presente Asamblea. Esta coordinación será nuestro portavoz ante la comunidad internacional, con la cual negociará en particular las modalidades de implementación a nivel local del plan de acción global de la agenda Hábitat;
 10. participar plenamente en el cumplimiento de la resolución de Naciones Unidas solicitando por lo menos que el 0.7% del PNB de los países desarrollados sean destinados a los programas de cooperación con los países en vías de desarrollo;
 11. implementar las recomendaciones de la Conferencia en lo que nos concierne a través de los Comités Nacionales para Hábitat II y evaluar su impacto al nivel de nuestras entidades respectivas.
 12. colaborar con la UNESCO en la institución de un Premio de Alcaldes por la Paz, a ser otorgado a iniciativas relevantes tomadas por autoridades locales en la implementación de una cultura de paz en la vida cotidiana.

Nosotros solicitamos al Sector Privado:

1. que reconozca las responsabilidades y oportunidades del buen comportamiento cívico en el ejercicio de sus actividades propias;
2. que se una a nosotros en la búsqueda de formas nuevas de cooperación y de asociación entre los sectores público y privado.

Nosotros solicitamos a las Asociaciones Internacionales de Municipios y Autoridades Locales:

1. que trabajen por el establecimiento de una coordinación permanente para que sea el interlocutor y asociado institucional de Naciones Unidas y de sus agencias especializadas;
2. encargar al llamado Grupo4+ (asociado a Hábitat II) el constituirse en una coordinación permanente del movimiento de ciudades y autoridades locales, dotado de una presidencia rotatoria que tenga la autoridad de representación de su comunidad y actuando por delegación de un Consejo de Presidentes, provista de un secretariado propio financiado por las organizaciones que la compongan.
3. cuidar que la coordinación así creada se otorgue, tan pronto sea posible, de un estatuto que le permita evolucionar hacia alguna forma de federación que reúna el conjunto de las organizaciones internacionales de ciudades y autoridades locales, reconocida institucionalmente por las Naciones Unidas.
4. establecer en el marco de esta coordinación un comité técnico para explorar posibilidades y medios, a fines de establecer un fondo internacional para el desarrollo humano.

Nosotros solicitamos a los Estados:

1. el reconocimiento del rol motor de las ciudades en el desarrollo durable y la implementación de políticas que tiendan a movilizar más los recursos en vistas del desarrollo urbano, reconociendo al mismo tiempo las necesidades de los sectores rurales;
2. en consecuencia, la iniciación de acciones apropiadas que favorezcan la oferta de terrenos urbanizables y de viviendas, la seguridad

de la locación y el funcionamiento fluido de los mercados de suelos e inmobiliarios, y el apoyo a las inversiones de los sectores público y privado en las infraestructuras y los servicios urbanos;

3. que mantengan los Comités Nacionales establecidos sobre una base de asociación para Hábitat II, a fines de asegurar las condiciones de un diálogo constructivo a nivel nacional;
4. de comprometerse, a continuar e intensificar las políticas de descentralización y de asegurarse que el principio de subsidiariedad sirva de guía a la asignación de responsabilidades y de recursos a los diversos niveles de gobierno, en lo que se refiere a la administración y la gestión de los asentamientos humanos;
5. de implementar el cuadro institucional y legal de ejercicio de la democracia local, a fin de favorecer una representación democrática real a nivel local;
6. de acordar una autonomía constitucional y legal a las colectividades locales, en relación con su rol fundamental en la gestión de los asentamientos humanos y dada su contribución a la preservación de la paz civil y a la organización del desarrollo sustentable a nivel local, dentro del marco legal nacional relevante;
7. apoyar y favorecer las asociaciones nacionales de poderes locales en su acción de estructuración y refuerzo de las capacidades del medio local y de comprometerse a consultarlas sobre todos los problemas que conciernen a las responsabilidades y misiones de las colectividades locales;
8. reconocer y facilitar la cooperación municipal internacional y otras formas de cooperación descentralizada, reconociendo la cooperación descentralizada como una forma pertinente de cooperación, complementaria a la cooperación bilateral y multilateral y susceptible de articularse con las mismas;
9. asegurar una distribución equitativa de recursos a las colectividades locales, en proporción a sus necesidades, con el objetivo de apoyarlas en su batalla contra la pobreza y la

desocupación y para darles los medios que permitan asegurar condiciones decentes de hábitat para sus poblaciones.

Nosotros solicitamos a la comunidad internacional que:

1. el desarrollo humano durable sea colocado como una de las prioridades de los programas de las agencias multilaterales, de una manera coordinada y complementaria, con una movilización adaptada de los recursos;
2. que los gobiernos nacionales y las instituciones internacionales desplieguen sus mejores esfuerzos para apoyar a aquellos países que todavía no tienen autoridades locales democráticamente electas para que introduzcan, lo más rápidamente posible, las disposiciones constitucionales o legales necesarias que permitan que sus ciudadanos elijan libremente sus representantes legales lo antes posible;
3. diseñar en asociación con las asociaciones representativas de autoridades locales, una carta mundial de autonomía local que establezca los principios básicos que deberían sustentar todo sistema democrático local, que sirva como guía para los gobiernos nacionales y las agencias internacionales. La base de esta carta residiría en el principio de subsidiariedad o de proximidad, donde las decisiones sean tomadas por el nivel más cercano a los ciudadanos (municipalidad o ciudad) y que sólo lo que el nivel local no pueda atender sea referido a un nivel superior.
4. la Agenda Hábitat y su plan global de acción debe incorporar explícitamente los vínculos e interfaces con los planes nacionales y las agendas locales, tomando en consideración las especificidades y prioridades regionales. La definición y la organización de estas interfaces debería tomar en cuenta la experiencia acumulada por las colectividades locales en la implementación de las Agendas 21 locales, coherentemente con la Agenda 21 global adoptada por la Conferencia de Río de Janeiro sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo;

5. se comprometa un esfuerzo a nivel mundial, en colaboración con las asociaciones nacionales, regionales e internacionales de autoridades locales, a fin de sostener los programas de formación existentes y de llevar adelante programas nuevos, adaptados a la realidad de cada región, con el objetivo de preparar mejor a los líderes y responsables locales, para una gestión eficaz y duradera de los asentamientos humanos;
6. se reconozca el lugar de la cooperación directa entre ciudades y colectividades locales en la cooperación internacional, que dicha cooperación sea integrada en los programas bi- y multilaterales de cooperación y de ayuda al desarrollo y que se le asignen medios significativos para su desenvolvimiento;
7. la composición de la Comisión de Asentamientos Humanos se abra a representantes de ciudades y autoridades locales designados por sus asociaciones internacionales, para asegurar las condiciones de un diálogo constructivo al nivel internacional;
8. las asociaciones nacionales, regionales e internacionales de autoridades locales sean sistemáticamente incorporadas como asociadas-clave en los mecanismos de recolección, disposición y difusión de la información que concierne a las ciudades y las colectividades locales y en las actividades que se desarrollen a tal efecto, en acuerdo con el Programa de Indicadores y las Iniciativas sobre las Prácticas Exitosas. Esta actividad de recolección de informaciones no debería realizarse en detrimento de las cooperaciones concretas entre ciudades y colectividades locales;
9. la coordinación permanente acordada por esta Asamblea Mundial sea reconocida y considerada como el interlocutor apto para negociar, en nombre de las ciudades y autoridades locales, las orientaciones referidas al desarrollo urbano y la gestión de los asentamientos humanos, en el cuadro del desarrollo sustentable mundial, y la formulación, la definición y la implementación de los programas de cooperación y de ayuda al desarrollo.
10. que explore con la coordinación permanente aquí establecida, las vías y medios para mejorar la eficacia de la cooperación y de la ayuda al desarrollo y para aumentar los recursos destinados al desarrollo urbano y a la gestión municipal.

Estambul, 31 de mayo de 1996

6. Declaración de Consenso. Carta Verde de Málaga. 1995

PROGRAMACION URBANA

101 Entendemos que las futuras estrategias de planificación a llevar a cabo en Málaga deben basarse en la búsqueda permanente de un modelo de ciudad en que se re-equilibre la densificación y nivel de confort. En consecuencia es conveniente fomentar una mayor diversidad y controlar los procesos de crecimiento incondicionado de áreas urbanizadas.

102 Estamos convencidos de que el futuro de Málaga, para lograr una adecuada vertebración de la urbe, requiere la recuperación y revitalización del Centro Histórico de Málaga, no sólo como centro administrativo, sino como centro residencial y cultural y de encuentro y convivencia de los ciudadanos, implementando planes especiales de mejoras ambientales para incrementar su calidad de vida. En este mismo sentido es necesario evitar el declive urbano de determinadas zonas de la periferia de la ciudad que deben contemplarse igualmente en Planes específicos de mejora ambiental para que puedan ser armónicas unidades de convivencia. La expansión de los usos y las actividades de estas zonas y, consecuentemente, de las oportunidades que ofrecen a sus residentes, conforman una estrategia cuyo objetivo es integrar estas urbanizaciones en la ciudad y mejorar su entorno, así como la calidad de vida de sus habitantes. Es necesario instrumentalizar políticas que tiendan a evitar la progresiva urbanización de los frentes litorales montañosos, ya que –además del notable impacto paisajístico– su sobre-dimensionamiento puede generar graves problemas en breve plazo debido a la ausencia de

equipamientos y a la incidencia que estos asentamientos pueden tener directamente sobre el entorno natural.

103 Consideramos prioritaria la necesidad de diseñar progresivamente para Málaga, políticas que favorezcan a habitantes y peatones, haciendo secundarias y dependientes las que hoy toman como motivo central de su diseño las comodidades de los conductores.

104 Atendiendo al déficit de espacios libres, entendemos que aquellas zonas de suelos desaprovechados, instalaciones industriales abandonadas, vías muertas, muelles e instalaciones militares deben revertir a la ciudad preferentemente como espacios abiertos y recreativos.

MOVILIDAD URBANA

201 Reconocemos que la movilidad en Málaga es uno de los principales focos de problemas ambientales (pérdida espacios libres al convertirse estos en aparcamientos, contaminación atmosférica, ruido, tensión urbana, etc.). Los planes deberán pasar por restablecer el equilibrio entre los distintos modos de transporte, favoreciendo el público frente al privado y, sobre todo, reducir en la medida de lo posible el nivel y las repercusiones del tráfico de automóviles en el interior de la ciudad.

202 Consideramos de gran importancia extremar los controles sobre ruidos y contaminación atmosférica producidos por vehículos de motor, así como las sanciones que devengan de aplicar las normas actualmente vigentes en materia de reducción de estos contaminantes. En este sentido se recomienda que dichos controles se ejerzan prioritariamente sobre los parques móviles de las distintas administraciones, comprometiéndose éstas a programar la progresiva sustitución de las unidades insatisfactorias.

203 Los peatones deben ser reconocidos en programas, planes y estrategias como los principales usuarios de las calles de la ciudad. Sin ellos se pierde el verdadero valor escenográfico de la ciudad y, en consecuencia, la propia imagen de la misma. Las polí-

ticas deben consistir, más que en la creación de «reservas protegidas» (calles peatonales), en la eliminación de la gran cantidad de obstáculos surgidos por la propia ordenación del tráfico por vehículos motorizados. En este sentido, y asumiendo que la bicicleta es el vehículo «ecológico» por antonomasia, se debe tender a la incorporación prevalente de este modo de transporte en las estrategias globales de movilidad. Así mismo, recomendamos evaluar e intercambiar experiencias con otras urbes que han conseguido una alta eficacia en los programas de movilidad. En este sentido se sugiere la adscripción de Málaga al Club de Ciudades sin Coches.

204 Requerimos planes urgentes específicos de aumento de la eficiencia del transporte público en Málaga, a fin de frenar la caída de su uso. Se reconoce que en Málaga el aumento de eficacia del transporte público reduciría el uso del privado. Indiscutiblemente un plan de mejora supone un alto coste económico, que sin embargo a medio plazo redundará en beneficios para la ciudad. En cualquier caso somos conscientes de que políticas eficaces a corto plazo implican decisiones difíciles e impopulares, arriesgadas para los poderes públicos, que además suelen revertir negativamente sobre el medio ambiente urbano al tener que abolirlas. En consecuencia, la planificación debe realizarse a medio y largo plazo, con medidas disuasorias, complementarias y comparativas (Congestión de vehículos privados vs. Fluidez de transporte público).

205 Es evidente que para conseguir una economía urbana sana es esencial una fácil movilidad a través de la ciudad, fruto de una política de gestión de tráfico ágil y coherente. En este sentido las nuevas tecnologías deben incorporarse en toda su extensión como instrumentos de un gran valor operativo. Las políticas a implementar deben hacer compatibles: disminución de la congestión y, en consecuencia, aumento de la fluidez (como servicio a los ciudadanos), pero a su vez - como mejora de la calidad ambiental - es necesario evitar que dicha fluidez constituya en sí un fomento para un mayor uso del vehículo privado en las zonas urbanas. Para ello consideramos oportuno diseñar específicamente un Plan de Tráfico Tranquilo para Málaga.

PROTECCIÓN Y REVALORIZACIÓN DEL ENTORNO NATURAL

301 Debemos ser conscientes del extraordinario valor que presenta el rico y diverso entorno natural de Málaga. Todos tenemos la obligación de respetarlo, hacerlo respetar y contribuir para que las generaciones futuras puedan disfrutarlo incluso en mejores condiciones que las actuales. Este entorno natural y las condiciones del medio constituyen un activo importante de la ciudad como base de su imagen externa de ciudad con condiciones para una elevada calidad de vida.

302 El cinturón montañoso que rodea a Málaga forma parte de uno de los componentes naturales de su paisaje y de su imagen. Pensamos que debe ser materia prioritaria el control de las actividades que tiendan a transformarlo, extremando las precauciones en caso de efectos irreversibles. En este sentido constituye materia de interés principal de programas inmediatos: las extracciones a cielo abierto, la proliferación intensiva de urbanizaciones en las fachadas litorales montañosas y la impresionante deforestación, especialmente en las cercanías de la urbe.

303 Reconocemos que tanto el Parque Natural de los Montes de Málaga, como el Paraje Natural de La Desembocadura del Guadalhorce constituyen dos apreciables piezas de nuestro patrimonio natural que estamos de acuerdo en promocionar hacia dentro y fuera de nuestra ciudad. Recomendamos que por su proximidad, y siempre en el marco del extremo respeto a la conservación y salvaguarda de ambos espacios, éstas se constituyan en un componente más del atractivo de la ciudad, así como en Aulas de la Naturaleza sobre las que se desarrollen en gran medida la formación ambiental de los malagueños, en cualesquiera de los niveles de edad y de la enseñanza.

304 Requerimos un plan urgente para establecer consecuentemente la Trama Verde Urbana de la ciudad de Málaga, en la que además de integrar los espacios anteriormente comentados y el requerido cinturón forestal, se incluyan en una misma malla otras unidades naturales de gran valor, unidades jardinísticas de interés artístico, cultural y docente y los nuevos

grandes espacios libres de la ciudad, todos ellos conectados mediante los correspondientes pasillos verdes que conlleven a una integración de la naturaleza en la ciudad. En este sentido resulta especialmente preocupante el tratamiento del actual suelo agrícola próximo a la ciudad, así como el del río Guadalhorce.

305 Identificamos en Málaga una jardinería peculiar, con una personalidad propia y favorecida por un clima propicio que permite el empleo en ella de una gran diversidad de especies vegetales procedentes de áreas tropicales y subtropicales, además de las propias del ámbito mediterráneo. Esta peculiaridad, unida a un buen hacer, cuyo máximo exponente lo encontramos en sus jardines histórico-artísticos, hacen de la jardinería un valor que contribuye a la mejora de la calidad de vida y a la sensibilización de la población hacia el medio ambiente y la cultura. Vemos que la búsqueda de un estilo propio y peculiar de jardinería en nuestra ciudad podría ser un reto de creatividad en el que se aprovecharía el legado histórico y las posibilidades que nuestro clima ofrece.

306 Reconocemos que Málaga es esencialmente una ciudad marítima que debe recuperar toda la potencialidad que le ofrece este bien natural. La recuperación, mantenimiento y mejora permanente de nuestras playas deben constituir el elemento principal de preocupación de varias políticas abocadas a una complementación de iniciativas, objetivos e instrumentos. Málaga cuenta con la posibilidad de presentar uno de los mayores litorales constituido por playas urbanas, de gran interés no sólo como primer eslabón en el atractivo turístico de la ciudad, sino a lo largo de todo el año que genera la posibilidad de un gran espacio libre, como estímulo para el uso polivalente. La integración del Puerto en la ciudad y la identificación del ciudadano con las instalaciones y servicios portuarios y muy en particular con su Puerto Pesquero es parte de la armónica integración de la Ciudad de Málaga en sus recursos naturales.

307 Requerimos impulsar planes y políticas encaminadas a la preservación de la Bahía de Málaga y sus recursos. Entendemos que Málaga debe convertirse por su posición geoestratégica en Capital para la defensa del Mar de Alborán, mar cuya periferia tiende a

convertirse en una gran megalópolis y un punto caliente de las relaciones norte-sur. Dado su carácter de istmo entre el Atlántico y el Mediterráneo el estado de este mar es sano y, por tanto, presenta un extraordinario valor oceanográfico que requiere de un esfuerzo global para su conservación y protección. Consideramos en este caso de interés prioritario la construcción de un Parque Acuario-Aula del Mar, como centro emblemático de dicha capitalidad con trascendencia pedagógica, cultural, económica y política, y como modo de articular al ciudadano de Málaga y en particular a sus jóvenes en el medio marino.

GESTIÓN DE LAS AGUAS

401 Reconocemos que el agua se considera el recurso natural que genera una mayor preocupación en todos los ámbitos sociales de Málaga, asumiendo que es un bien escaso. Es necesario diseñar planes a medio plazo, que correspondan a la ciudadanía, poderes públicos y agentes privados, a fin de garantizar el derecho a disponer de agua, en cantidad y de calidad, más allá de los requerimientos actuales.

402 Consideramos especialmente trascendente favorecer en este marco de actuación la agilización de proyectos de investigación destinados al aprovechamiento y reutilización de la totalidad de los recursos hídricos disponibles mediante tecnologías alternativas y limpias.

403 Las campañas de ahorro de consumo de agua deben ser permanentes, aún en períodos no críticos, y deben dirigirse hacia todos los sectores consumidores (ciudadanía, industrias, agricultores, etc.)

404 Consideramos prioritaria la implementación integral de los planes de saneamiento con el fin de conseguir en un plazo inmediato las consecuentes mejoras biológicas y estéticas del entorno.

405 Así mismo, creemos oportuno extremar los controles sobre los vertidos de alto riesgo (industriales, hospitalarios, etc.) y los que se realizan directamente al suelo en áreas desconectadas de la red de saneamiento.

RESIDUOS URBANOS

501 La acumulación y tratamiento de los residuos urbanos constituye en Málaga, al igual que en el resto de las grandes ciudades, uno de sus mayores problemas ambientales. Sin embargo, somos conscientes de la escasa concienciación ciudadana al respecto. Consideramos que las políticas e instrumentos que se destinan por parte de la administración a reducir este problema carecerán de eficacia si paralelamente no se asume la participación ciudadana necesaria, con campañas informadoras que no deben excluir las precisas medidas sancionadoras.

502 Entendemos que para la consecución de una Málaga Sostenible se requiere diseñar de forma inmediata una estrategia que combine la participación ciudadana (disminución del consumo y de la producción de desechos, reutilización, selección de los residuos, etc.) y de la administración pública (acumulación controlada, tratamiento, reciclaje, etc.)

CONTAMINACIÓN

601 La ausencia hasta el momento de graves episodios de contaminación, en cualquiera de sus formas, no debe relajar las medidas de control necesarias para evitarlas, toda vez que existen núcleos importantes de riesgo.

602 Consideramos necesario que las diferentes administraciones, además de incidir sobre la responsabilidad propia de las industrias sobre el control de sus emisiones, dinamice una extensiva e intensiva red de vigilancia y control de contaminación atmosférica, contaminación marina y ruidos.

603 Entendemos que Málaga es y debe ser una ciudad abierta y bulliciosa; sin embargo, el nivel de ruidos en determinados puntos, aunque a veces estacionalmente, supera los límites aconsejables para un nivel de confort aceptable. En su gran mayoría los responsables de estos focos de contaminación acústica son los propios ciudadanos y sus actividades. Sugerimos en este sentido la complementación de campañas informadoras junto a las pertinentes medidas sancionadoras.

GESTION DE LA ENERGIA URBANA

701 Coincidimos que Málaga, al igual que otras ciudades de iguales o superiores dimensiones, es una estructura de alto consumo energético proveniente casi exclusivamente de combustibles fósiles no renovables, en incoherencia con sus privilegiados recursos energéticos derivados de sus niveles de incidencia de horas de sol al año. Es pues necesario comenzar a diseñar un programa específico de gestión racional de la energía urbana, a fin de mejorar la eficacia de la misma, así como evitar los efectos negativos que se producen por dicho consumo.

702 Recomendamos que se favorezca mediante incentivos y medidas oportunas, a considerar en las diferentes instancias de planificación, el uso de energías alternativas. En este sentido, se insta a la propia administración local a iniciar programas para abastecer sus instalaciones de este tipo de energías, así como la creación, conjuntamente con empresas e industrias del sector, de un parque de investigaciones de energías alternativas para Málaga y aplicación ejemplificativa en edificios y servicios públicos.

703 Conocedores del éxito obtenido en localidades de coordenadas ambientales similares a Málaga en proyectos de diseño y construcción de viviendas ecológicas (unidades autosuficientes con escasas necesidades energéticas y cuyas repercusiones negativas sobre el medio ambiente son mínimas), se recomienda a la administración a llevar a cabo un proyecto sobre este modelo alternativo de ciudad (Bio-Málaga).

EDUCACION AMBIENTAL Y PARTICIPACION CIUDADANA

801 Entendemos la educación ambiental como aquel conjunto de reglas de conducta que hace extensivo el preceptivo respeto a nuestros semejantes, también a nuestro entorno. En este sentido la educación ambiental sobrepasa los límites del aula y se extiende a cada momento y lugar de nuestra vida. La ciudad se convierte así en un aula permanente de formación del individuo, que debe asimilar toda la información que aquella le produce bajo la concepción de un respeto

global. Todos somos responsables de impartir diariamente, con nuestra conducta, esas lecciones de urbanidad.

802 Consideramos que el cambio de estilo de vida que se requiere para lograr niveles adecuados de sostenibilidad pasan necesariamente por el cambio en los hábitos como consumidores de los ciudadanos. En este sentido es imprescindible establecer un programa pedagógico y divulgativo para todos los grupos de edad de los ciudadanos y en los diferentes niveles de la enseñanza.

803 Reconocemos en la sostenibilidad, más que un fin, un proceso particularizado en constante revisión en el que los ciudadanos son los actores principales del cambio. Las administraciones deben velar no sólo por el derecho a participar, sino también por el deber para hacerlo, implementando cuantas medidas requiera para la extensión de la información.

7. Declaración de Sevilla

Conferencia Euro-Mediterránea de Ciudades Sostenibles

Declaración de Sevilla
(adoptada el 23 de enero de 1999 por los participantes en la Conferencia Euro-Mediterránea de Ciudades Sostenibles. Sevilla. España)

Preámbulo

Nosotros, los representantes de las ciudades, de las autoridades locales y de las asociaciones de ciudades del Mediterráneo, reunidos en Sevilla del 21 al 23 de enero de 1999 en el marco de la Conferencia Euro-Mediterránea de Ciudades Sostenibles, somos conscientes que esta Conferencia se celebra como continuación de un doble proceso:

- el resultado de un movimiento mundial que nace bajo el auspicio de las Naciones Unidas en junio de 1992, en la Cumbre de la Tierra en Río y que se continúa en junio de 1996 en la Cumbre de las Ciudades (Hábitat II) en Estambul.

- la continuación del proceso iniciado en Europa, con el apoyo de la Comisión Europea (DG XI) en Aalborg en Mayo de 1994, alrededor de la Carta del mismo nombre, y la posterior Conferencia Mediterránea sobre 1a Agenda Local 21 en Roma, celebrada en noviembre de 1995. Durante la segunda Conferencia Europea de Lisboa de octubre de 1996, se decidió realizar cuatro conferencias regionales: Turku en septiembre de 1998, Sofía en noviembre de 1998, Sevilla en enero de 1999 y La Haya programada para junio de 1999, para preparar la tercera Conferencia Pan-Europea de Hannover, a celebrarse en febrero del año 2000.

En Hannover, partiendo de las declaraciones de las cuatro conferencias regionales, las ciudades de todas las regiones de Europa realizarán un balance de la Campaña de Ciudades Europeas Sostenibles, particularmente sobre las necesidades de cooperación con las ciudades de todos los países ribereños y desarrollaran una visión de la ciudad sostenible del futuro.

Paralelamente, la Región Mediterránea ha participado ampliamente en este movimiento ya que, además de la Conferencia de Roma antes mencionada, se han realizado, con apoyo de la Unión Europea y de las agencias interesadas de la ONU, la Conferencia de Túnez en el marco del Plan de Acción por el Mediterráneo (PAM) en noviembre de 1994 - Agenda MED 21 - y la Conferencia de Ciudades del Mediterráneo en Barcelona, en marzo de 1995.

En Barcelona, en 1995, las partes contratantes de la Convención de Barcelona han creado la Comisión Mediterránea de Desarrollo Sostenible (CMDs) con 27 participantes y la Comisión Europea, mientras que la Conferencia Euro-Mediterránea de Ministros ha establecido nuevas modalidades para la colaboración y el intercambio.

Con el fin de garantizar una mayor eficacia, nuestra Conferencia desea integrar la dinámica generada por la Campaña de Ciudades Europeas Sostenibles todos los avances positivos emanados de las iniciativas mundiales, europeas y mediterráneas en favor del desarrollo sostenible.

Nosotros, los municipios y ciudades mediterráneos:

- reafirmamos nuestra identidad propia y recordá-

mos que desde los tiempos más remotos, la Cuenca Mediterránea ha sido el lugar de encuentro de los pueblos y culturas de África, Oriente Próximo y Europa, así como la puerta obligada hacia el Medio y el Lejano Oriente. Como cuna de las civilizaciones, el Mediterráneo ha sido el mejor crisol y se ha identificado plenamente con el rol milenario y preponderante de la Ciudad. Es allí donde se han desarrollado los valores de tolerancia y progreso con los cuales deseamos reconciliarnos.

- declaramos que el Mediterráneo, como región ecológica, no podrá desarrollarse de manera sostenible sin que exista una economía estable.
- afirmamos, de acuerdo con los términos de la Declaración de Estambul, que las autoridades locales, al estar más cerca de la población, deben ser los interlocutores privilegiados de los Estados en la elaboración y el establecimiento de las políticas de desarrollo sostenible.
- estamos convencidos que el futuro de esta región sólo se construirá si se asocia a los pueblos, profundizando en la democracia local y la participación.
- estamos convencidos que la justicia social, la protección del medio ambiente y la paz son indispensables para el desarrollo sostenible de la región.
- manifestamos nuestro total apoyo a la Campaña de Ciudades Europeas Sostenibles.
- apreciamos las posibilidades que ofrecen a las autoridades locales los programas regionales de la Unión Europea, particularmente los programas Euro-mediterráneos como SMAP, LIFE y METAP.

Nosotros nos comprometemos:

- A desarrollar esta campaña con todos los actores, a través de la colaboración y el desarrollo de acciones que impliquen a las ciudades de la Cuenca Mediterránea y de Europa. Esto permitirá que las ciudades no europeas evalúen, en su nivel, la aplicación de la Carta de Aalborg y del Plan de Acción de Lisboa.
- A promover, por todos los medios, los procesos participativos y a realizar planes de acción local para el desarrollo sostenible, tales como la Agenda 21 Local.

- A establecer intercambios de experiencia técnica y conocimientos con todos los actores de nuestra región y del conjunto de Europa, tal como se ha anunciado en Turku y Sofía.
- A desarrollar iniciativas comunes entre las ciudades en sectores tales como la planificación urbana, vivienda, lucha contra la pobreza urbana, salud, conservación de centros históricos, turismo, patrimonio cultural, agua, residuos, energía y transporte:
 - a través de la identificación de los problemas propios de cada municipio y de los obstáculos que impiden el desarrollo sostenible, tomando compromisos reales para resolverlos;
 - a través del establecimiento de indicadores que midan el progreso localmente en lo relativo al cambio climático y la contaminación de las zonas costeras.
- A respetar la diversidad cultural y étnica de la Cuenca Mediterránea.

Hacemos un llamamiento a todos los ciudadanos y a sus asociaciones:

- A fortalecer las estructuras y mecanismos de participación de que disponen las administraciones públicas municipales, y exigir las financiaciones necesarias para la definición y el desarrollo de las Agendas 21 locales.

Hacemos un llamamiento a los Estados y las autoridades territoriales de los países mediterráneos (regiones, provincias, departamentos y áreas metropolitanas):

- A reconocer a las autoridades locales como interlocutores, proponiendo nuevas formas de colaboración basadas en la noción de subsidiariedad;
- A comprometerse a favorecer, promover, apoyar y coordinar las políticas de desarrollo sostenible y los procesos de elaboración de las Agendas 21 locales, a través de instrumentos reglamentarios, económicos y técnicos y el acceso a los recursos.
- A apoyar y fortalecer las acciones de cooperación entre las ciudades mediterráneas.

Hacemos un llamamiento a la Unión Europea:

- A considerar de mejor manera las especificidades ecológicas, económicas y sociales de las

ciudades del Sur en la elaboración de las orientaciones y directivas europeas.

- A fortalecer el apoyo a la cooperación descentralizada entre las ciudades europeas y no europeas del Mediterráneo, inclusive a través de las redes creadas por las autoridades locales, y que reactive sus Programas, tales como MEDURBS en particular.
- A considerar las actividades relativas al desarrollo urbano durante la revisión del Programa MEDA.
- A reconocer junto con los Estados miembros, a las Autoridades locales y a sus asociaciones locales, regionales e internacionales como interlocutores y socios de pleno derecho, en las acciones en favor del desarrollo urbano sostenible.

Hacemos un llamamiento a la CMDS:

- A promover, fortaleciendo su representación, el papel que juegan en su seno las asociaciones nacionales y regionales de autoridades locales del Mediterráneo.
- A difundir ampliamente las propuestas derivadas de esta Conferencia una vez aprobadas por sus miembros y con el fin de apoyar las autoridades locales en sus acciones a favor del desarrollo urbano sostenible.

Hacemos un llamamiento a las Naciones Unidas y a sus agencias, particularmente a: la Comisión de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (CNUAH), el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), el Programa de Naciones para el Desarrollo (PNUD) y la UNESCO:

- A incorporar el mensaje de las ciudades mediterráneas reunidas en Sevilla como un elemento de la aplicación de los compromisos asumidos en Hábitat II (Estambul), en lo relativo al reconocimiento del rol y del lugar de las autoridades locales como interlocutores de pleno derecho de los Estados, en materia de desarrollo urbano sostenible.
- A fortalecer la protección de los patrimonios culturales y de los centros históricos.

Hacemos un llamamiento a los Estados y organismos financieros multilaterales (Comisión Europea, Ban-

co Mundial, Banco Europeo de Inversión, PNUMA, PNUD, etc.) a través de sus programas específicos (MEDA, LIFE, METAP, Capacidad - 21 y otros) y al sector privado:

- A establecer un mecanismo de apoyo apropiado a las iniciativas locales, como un fondo de desarrollo sostenible.
- A incorporar en la definición de sus programas mediterráneos a las autoridades locales implicadas y a sus asociaciones, particularmente cuando éstas dispongan de un plan de acción por el desarrollo sostenible (Agendas 21, planes estratégicos u otros planes de desarrollo).
- A reforzar las acciones regionales destinadas a las autoridades locales, particularmente en lo relativo a la sensibilización, la formación y el fortalecimiento institucional.
- A apoyar las acciones de intercambio de conocimientos y experiencias, así como las acciones locales innovadoras.

- A establecer mecanismos de conversión de deuda en apoyo de las acciones de desarrollo sostenible en el nivel local.

Nosotros, ciudades mediterráneas, apoyamos a las ciudades europeas en sus iniciativas para crear relaciones de colaboración con las ciudades de las costas del Sur y del Este del Mediterráneo y cuando solicitan a la Unión Europea:

- apoyo concreto para el desarrollo sostenible de la Cuenca Mediterránea, en el marco de los Fondos Estructurales, con el fin de que se haga realidad las acciones del Plan de Acción para el Desarrollo Sostenible, enunciadas durante el Foro de Viena, Austria, en noviembre de 1998.
- la promoción del progreso hacia el desarrollo sostenible, en el marco del V Programa de Acción por el Medio Ambiente.

Anexo 2. Direcciones de Internet sobre temas relacionados con la Sostenibilidad Urbana

Las siguientes direcciones muestran las páginas Web de los principales organismos internacionales relacionados con el programa Agendas 21 y, en general, con el medio ambiente urbano.

| Origen | Descripción | Dirección Internet(*) |
|---|---|---|
| Unión Europea | | |
| D.G. XI. Comisión Europea. | Página principal de la D.G. XI de Medio Ambiente. | http://europa.eu.int/comm/environment/index_en.htm |
| Agencia de Medio Ambiente Europea. | | http://www.eea.eu.int/ |
| Programa de Ciudades Sostenibles. | | http://europa.eu.int/comm/Europeas_environment/urban/home_en.htm |
| Campaña de Ciudades Europeas Sostenibles | | http://www.sustainable-cities.org/ |
| Sistema de información de buenas Prácticas Europeas. | | http://cities21.com/europractice |
| CEMR | Consejo de los Municipios y las Regiones Europeas. | http://www.ccre.org/ |
| Programas Piloto urbanos | D.G. XVI: Política Regional y Cohesión. | http://www.inforegio.org/wbpro/prord/art10/urban/urban1_en.htm |
| Programa EASW | Taller Europeo para Escenarios del Conocimiento. | http://www.cordis.lu/easw/home.html |
| V Programa Marco de Acción sobre el Medio Ambiente. | | http://europa.eu.int/comm/environment/actionpr.htm |
| Foro Urbano Europeo. | | http://www.inforegio.cec.eu.int/urban/forum |
| Iniciativas Comunitarias Urbanas. | | http://www.inforegio.cec.eu.int/urban/initiative |
| Urban Audit | | http://www.inforegio.cec.eu.int/urban/audit/index.html |
| EIONET | Red de Observatorios Ambientales Europeos. | http://www.eionet.eu.int/ |
| Grupo de Expertos de MAU de la UE. | | http://164.11.100.12/fbe/ |
| euronet.project.html | | |
| Urban Forums | Red de Foros Urbanos. | http://www.urban.nl/P_Forum/index.htm |
| Proyecto TEPI | Indices de presión medio ambiental en la UE | http://www.e-m-a-i-l.nu/tepi/ |
| Proyecto Indicadores Comunes de Sostenibilidad Urbana | Proyecto para homogeneizar los indicadores de sostenibilidad urbana. | http://www.sustainable-cities.org/indicators/index.htm |
| Local Sustainability. Document Library. | Documentos relativos a políticas comunitarias e informes en materia de sostenibilidad urbana. | http://cities21.com/egpis/document.htm |
| OCDE | | |
| Proyecto Ciudad Ecológica | | http://habitat.aq.upm.es/cs/p5/a021_10.html |
| OCDE desarrollo sostenible | | http://www.oecd.org/subject/sustdev/ |
| Ciudades Sostenibles | | http://www.oecd.org/tds |
| OCDE. Problemas ambientales. | Lista de publicaciones de la OCDE en materia ambiental disponibles en red. | http://www.oecd.org/env/lists4.htm |

| Origen | Descripción | Dirección Internet(*) |
|---|--|--|
| OMS y BANCO MUNDIAL | | |
| Proyecto de Ciudades Saludables, OMS | | http://www.who.dk/tech/hcp/index.htm |
| Desarrollo Urbano. BM. | | http://www.worldbank.org/html/fpd/urban/ |
| Naciones Unidas | | |
| AGENDA 21 | Texto íntegro | gopher://gopher.un.org/00esc/cn17/1995/off/95-18.en |
| HÁBITAT II | Segunda Conferencia de las naciones unidas sobre Asentamientos Humanos. | http://www.cedar.univie.ac.at/data/habitat/ |
| UNCHS | Centro de las Naciones unidas para Asentamientos Humanos. | http://www.unhabitat.org/ |
| Programa de Indicadores Urbanos. UNCHS. | | http://www.unchs.unon.org/unon/unchs/indicat/indihome.htm |
| Programa de Ciudades Sostenibles. UNCHS/UNEP | | http://www.unchs.org/unon/unchs/home.htm |
| | | http://www.unep.org/unon/unchs/scp/home.htm |
| | | http://www.sustainable-cities.org |
| Programa de UNCHS sobre Buenas Prácticas y Liderazgo Local. | | http://www.bestpractices.org |
| Versión española del catálogo de Buenas Prácticas de UNCHS. | | http://www.sustainabledevelopment.org/blp/ http://habitat.aq.upm.es/bpn/lista.html |
| UNDP Capacity 21 Programme | | http://www.sdpn.undp.org/c21/ |
| UNDP Sustainable Development Networking Programme | | http://www.sdpn.undp.org/home.html |
| Universidades, Institutos y Consejos Oficiales. | | |
| ICLEI | Página principal del Consejo Internacional de Iniciativas Ambientales Locales. | http://www.iclei.org/iclei.htm |
| EURONET. | Página principal de EURONET. Environmental Planning and Development. | http://164.11.100.12/fbe/euronet/euronet.htm |
| Local Sustainability. | Servicio de Información de "buenas Prácticas" en materia urbana en Europa. | http://www.cities21.com/egpis/index.htm |
| Academia Europea del Medio Ambiente urbano | | http://www.eaue.de/ |
| Instituto Internacional para el Desarrollo Sostenible | | http://iisd1.iisd.ca/default.htm |
| Best Practices | Catálogo de "Mejores y buenas prácticas" existentes en los distintos foros internacionales. | http://web.bham.ac.uk/l.montiel/government/best.htm |
| ICSC | International Centre for Sustainable Cities | http://www.icsc.ca/ |
| Centro de Recursos sobre Gobiernos Locales y Desarrollo Internacional | | http://web.bham.ac.uk/l.montiel/logov/ |
| Center of Excellence for Sustainable Development | Este Centro provee información muy útil para las comunidades que estén realizando esfuerzos hacia la sostenibilidad. | http://www.sustainable.doe.gov/ |
| Red de investigación Urbana en la U.E. | | http://www.uni-duisburg.de/duisburg/nurec/html |
| Eurocities | | http://citiesnet.uwe.ac.uk/ |
| Association for Environment Conscious Building | El objetivo de AECB es facilitar prácticas urbanísticas responsables desde la perspectiva ambiental. | http://members.aol.com/buildgreen/index.htm |
| Asociaciones y Redes y ONGs | | |
| Red de Ciudades libres de Coches | | http://www.edc.org.uk/cfc |
| Ciudades por la Protección climática. | Red de ciudades promovida por ICLEI. | http://www.cities21.com/co2.htm |
| Unión Internacional de Autoridades Locales | | http://www.iula.org/ |

| Origen | Descripción | Dirección Internet(*) |
|---|---|---|
| MUNICPIA | Web para intercambiar información sobre ciudades e iniciativas innovadoras. | http://www.municipia.org/ |
| Red de Ecociudades Globales | | http://www.gaia.org/ |
| Energie-Cités | | http://www.energie-cites.org/ |
| Earth Council | | http://www.ecouncil.ac.cr/ |
| AL 21 del Báltico | | http://www.turku.fi/kesvi/blatic/index.html |
| AL 21 Suecia | | http://www.agenda21.se |
| AL 21 Canadá | | http://www.web.net/ree |
| EUROCITIES | | http://www.eurocities.org/home.html |
| Asociación de Ciudades para el Reciclaje. | | http://www.cihe.ac.uk |
| Plan de Acción Global a nivel local. | | http://www.biochem.kth.se |
| Proyecto Ciudad Global. | | http://www.globalcities.org |
| San Francisco Sostenible | | http://www.igc.org/sustainable/ |
| Urban Ecology | | http://www.best.com/~schmitty/ueindex.shtml |
| Gobiernos locales | Páginas de internet de asociaciones de ciudades y gobiernos locales de todo el mundo. | http://world.localgov.org/ |
| CIDEU | Red de municipios y desarrollo estratégico urbano. | http://www.bcn.es:8885/cideu/ |
| Desarrollo Sostenible | Gran número de direcciones sobre desarrollo sostenible. | http://www.ulb.ac.be/ceese/meta/sustvl.html |
| Seattle Sostenible | | http://www.scn.org/sustanaible/susthome.html |
| Amigos de la Tierra. Campaña Europa sostenible. | | http://www.xs4all.nl/~foeint |
| Sustainable Communities Network | Canadá. | http://www.sustainable.org/ |
| Desarrollo Sostenible en España | | |
| Biblioteca de «Ciudades para un futuro más sostenible». | | http://habitat.aq.upm.es/ |
| Ministerio de Medio Ambiente de España | | http://www.MMA.ES/ |
| Fundación Ecología y Desarrollo | Centrada actualmente en el proyecto «Zaragoza, ciudad ahorradora de agua». | http://agua.ecodes.org/ |
| Agenda Local 21 de Barcelona | | http://www.mediambient.bcn.es/cat/web/cont_a21_presen.htm |
| Medio ambiente en el municipio de Murcia | | http://www.mur.hnet.es/ayto-murcia/medio-ambiente |
| Agenda Local 21 de Calviá. | | http://www.calvia.com/ |
| Bilbao - Metrópoli 30 | | http://www.bm30.es/ |
| Agenda 21 de Terrasa | | http://www.terrassa.org/laciutat/xifres/estudis/perfildeiacutat/perfile.html |
| Diputación de Córdoba | Plan Provincial de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible | http://www.dipucordoba.es/MedioAmbiente/DMed_f6000p.htm |
| Vitoria-Gasteiz | | http://www.vitoria-gasteiz.org/ |
| Consejería de Medio Ambiente de Andalucía | | http://www.cma.junta-andalucia.es/ |

Fuente: Elaboración propia. Actualizado a noviembre 2000.