

AGENDA 21, MOTOR DE DESARROLLO SOSTENIBLE

*M.^a ASUNCIÓN MARTÍN LOU
F. JAVIER MARTÍNEZ VEGA*

*Instituto de Economía y Geografía
Consejo Superior de Investigaciones Científicas*

1. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo está centrado en la presentación de la Agenda 21 como un instrumento capaz de desarrollar los territorios rurales no sólo desde el punto de vista de la ordenación del territorio, sino también atendiendo a los principios básicos del desarrollo sostenible.

Como aplicación de este método de desarrollo sostenible y participativo, se presenta la Agenda 21 Comarcal, Mancha Alta Conquense.

2. AGENDA 21: PENSAR GLOBALMENTE ACTUAR LOCALMENTE

¿Por qué Agenda 21? Cuando en 1992 la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, conocida como Cumbre de la Tierra, celebrada en Río de Janeiro, asumió como objetivo alcanzar el Desarrollo Sostenible (definido en 1987 en el Informe Brundtland) para todo el Planeta Tierra, hizo una llamada especial a las autoridades municipales (Programa 21) para que impulsaran la participación ciudadana, con el objetivo de alcanzar el desarrollo económico y ambientalmente sostenible en todos los territorios que administrasen.

La Cumbre de Johannesburgo (2002), en su Declaración sobre el Gobierno Local, establecía cuatro principios básicos que los gobiernos locales debían tener en cuenta para luchar contra la pobreza en un mundo justo y en paz. Estos principios son:

- Integración de la dimensión social, económica, cultural y ambiental, es decir, los pilares sobre los que se sostiene el Desarrollo Sostenible.
- Lograr una autonomía local y los recursos financieros imprescindibles que permitan la participación democrática de los ciudadanos.

- Adquirir prácticas de buen gobierno, con transparencia en las actuaciones de sus líderes y gestores, así como facilitar la accesibilidad a unos servicios eficientes a todos los ciudadanos.
- Cooperación y solidaridad, como meta para compartir experiencias.

La Cumbre de Johannesburgo ha continuado manteniendo e impulsando el Programa 21 y las «agendas» locales, comarcales o regionales como instrumento eficaz que persigue integrar políticas de justicia social, economía sostenible y un medio ambiente duradero que se traduzca en una mejora de la calidad de vida.

Precisamente este concepto de «calidad de vida» está cuestionado, si lo consideramos como identificador o no del espacio rural, nuestro «espacio» en esta tarde.

Desde que el hombre desarrolla su vida en la Tierra, su mayor preocupación ha sido la de su supervivencia. Las demandas sobre el territorio se centraron en la seguridad de aprovisionamiento de alimentos y en la utilización de los recursos que la naturaleza le ofrecía para satisfacer sus necesidades de energía, de medicinas para su salud, etc.

Estas demandas ya satisfechas, al menos en el mundo desarrollado, han provocado algunos problemas en los llamados territorios rurales, que son los que tradicionalmente las han asegurado.

Resuelta la principal demanda, los alimentos, en base a una mayor productividad de los cultivos como consecuencia de nuevas técnicas agrarias, se ha provocado simultáneamente una expulsión de la mano de obra dedicada exclusivamente a la agricultura, que ha buscado en otros espacios mejores condiciones de vida.

De este modo nos encontramos en la actualidad con un 80% del territorio de la Unión Europea en el que sólo vive el 20% de su población. Este inmenso territorio —rural— está caracterizado por indicadores socioeconómicos como: débil densidad de población, fuerte índice de envejecimiento de sus habitantes, escasa urbanización, concentración de empleos en la agricultura y escasos puestos de trabajo en otros sectores económicos. A estas características debemos añadir igualmente, escasez de equipamientos e infraestructuras, así como de servicios asistenciales, culturales y sociales.

Ante este sombrío panorama, la puesta en marcha de Agendas 21 Locales, Comarcales o Regionales representa el impulso de planes de acción basados en la integración de políticas sostenibles tanto ambientales

como económicas y sociales, en las que la filosofía de actuación esté basada en la participación democrática de los ciudadanos y en el consenso de todos los agentes públicos y privados.

Las regiones rurales se encuentran, en toda la Unión Europea, en un proceso de cambio que persigue dinamizar la vida económica, social y cultural en equilibrio con la conservación de la naturaleza para no comprometer los recursos naturales a las generaciones venideras. En este compromiso de futuro, promovido por la UE y las Naciones Unidas desde «*Río 92*», juegan un papel esencial los líderes locales. Son fundamentales para crear condiciones favorables para la generación de acciones estratégicas en el marco de un Plan de Acción Local o Ambiental cuyo objetivo principal es el desarrollo sostenible de estas regiones rurales marginales.

Por otra parte, es primordial que las instituciones científicas y académicas faciliten este proceso de cambio desde varios ámbitos:

- en la formación de líderes locales;
- en la aplicación de nuevas tecnologías para la información territorial (Sistemas de Información Geográfica, Teledetección y Cartografía Automática);
- elaboración de instrumentos de gestión sostenible (Agendas Locales 21);
- difusión de la información geográfica mediante tecnologías *Web Mapping* para facilitar las tomas de decisiones;
- en el entrenamiento de los usuarios finales.

En España, se han puesto en marcha ya numerosas «agendas», la mayor parte de ellas en territorios supramunicipales y con características más urbanas que rurales, de las que se da noticia en la bibliografía final.

En la elaboración y puesta en marcha de estas «agendas» se han detectado problemas, derivados unos de la falta de información de la filosofía y objetivos del Programa A21 que coexiste, por ello, con la falta de voluntad política y de respaldo real de los principales actores implicados, falta de información que son más patentes en los territorios rurales.

Paralelamente, estos planes de acción conllevan una desconfianza por parte de los habitantes sobre los que deben actuar, con lo que la participación ciudadana en la metodología «de abajo-arriba» (*button-up*), principal singularidad de esta acción, se ve muy dificultada.

Finalmente, el problema grave, aunque no insalvable, en la elaboración de las A21 es la financiación. Al no existir un programa económico

destinado claramente a estas acciones de planificación, los promotores deben buscar los recursos económicos necesarios, tarea nada fácil.

Merece que destaquemos, porque se refiere a espacios rurales, el modelo DEYNA de Agenda 21. Este modelo de desarrollo sostenido y ecoevolutivo circunscrito a un territorio significativo, la provincia de Soria, como dicen sus autores, *«es un modelo sencillo, implantado en la totalidad de los municipios sorianos en 1995, que pretende suscitar una actitud, no un trámite, y poner en práctica real, la participación, la conciencia y el cambio requeridos»* (DEYNA, 1997).

3. AGENDA 21 DE LA MANCHA ALTA CONQUENSE

La metodología de trabajo, integral y participativa que representa la Agenda 21, es la que se está aplicando en la Comarca de la Mancha Alta Conquense (Martínez Vega y Martín Lou, 2002). Por sus características territoriales, la podemos clasificar como uno de los muchos espacios rurales de nuestra geografía. Es, en estos espacios, en donde es más necesario actuar «pensando globalmente y actuando localmente».

La Agenda 21 Comarcal de la Mancha Alta Conquense está promovida por ADIMMAC, Asociación para el Desarrollo Integral de los Municipios de la Mancha Alta Conquense. Esta asociación está integrada en el Grupo de Acción Local que gestiona proyectos de desarrollo a través del Programa Europeo PRODER.

La A21 se está ejecutando mediante un Convenio de Colaboración entre ADIMMAC y un grupo de investigadores pertenecientes al Instituto de Economía y Geografía del CSIC.

El territorio afectado lo constituyen 29 municipios de la provincia de Cuenca, con una extensión de 1.824 km² y una población de 27.229 habitantes, desigualmente distribuidos, ya que sólo uno de sus municipios, Tarancón, concentra el 42% de su población. Por sus indicadores económicos, PIB por debajo de la media europea (Castilla-La Mancha tenía en 1997 un PIB de 54,1), está considerada la Comarca como territorio Objetivo 1. Es un territorio de marcada vocación agrícola, con grandes oportunidades debidas, por un lado, a sus características naturales, de paisaje y de patrimonio cultural e histórico y, por otro, a su localización geográfica en un eje de comunicaciones de interés nacional: el que une Madrid con el Mediterráneo.

Todo ello hace que esta comarca pueda alcanzar, por medio de este instrumento de actuación que es la Agenda 21, un deseado desarrollo sostenible que repercuta en todos sus habitantes y cambie los indicadores tanto económicos como sociales y medio ambientales, es decir, los indicadores de sostenibilidad.

Se desarrolla la Agenda 21 en tres fases: La FASE I establece las responsabilidades de cada uno de los participantes, tanto técnicos como investigadores y responsables municipales, así como de los ciudadanos, a través del FORO de participación social.

En la FASE II, se realiza una auditoría ambiental. La definición de Debilidades, Amenazas, Fortalezas y Oportunidades (Matriz DAFO) sintetiza el diagnóstico cuantitativo de la comarca. Este diagnóstico es complementario de un análisis cualitativo de la situación, elaborado a través de encuestas a la población.

En la FASE III, se diseña el Plan de Acción Local en el que se definen las líneas estratégicas, los programas y los proyectos, de forma priorizada.

Una vez resueltos los problemas iniciales y desarrolladas en su totalidad las fases del proyecto, los resultados que se esperan alcanzar son los siguientes (Franchini *et al.*, en prensa):

- Auditoría Ambiental de la región, entendida como un instrumento objetivo de análisis y diagnóstico territorial y como herramienta de ayuda para establecer las estrategias de acción local derivadas. Para alcanzar este resultado es necesario, previamente:
 - Un Análisis territorial de la región con objeto de inventariar los recursos naturales estratégicos y evaluar su estado de conservación, de conocer las principales características de la población y de sus actividades socioeconómicas y de estudiar los principales vectores ambientales.
 - Un Diagnóstico con el fin de identificar las principales debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades del territorio.
- Plan de Acción Local: Se pretende disminuir las disfuncionalidades del sistema territorial. Se espera definir las líneas estratégicas de actuación prioritaria, los programas y las acciones o proyectos concretos integrados en este Plan. Para alcanzar este resultado es imprescindible la participación colectiva, considerando que se trata de un plan con un enfoque ascendente. Se ha organizado un

Foro Ambiental que está compuesto por 120 representantes de diversas instituciones públicas y privadas, de las asociaciones y entidades vinculadas con el medio natural y con el desarrollo social y económico de la región. Se han designado procurando que la representación sea lo más amplia y plural posible. Sus funciones estriban en participar en todo el proceso de la Agenda 21 señalando los temas clave o programas, aportando ideas y opiniones sobre el diagnóstico y sobre las acciones o proyectos que se deriven de cada programa y, finalmente, aprobando el documento final. Además, la población local puede participar a través de los grupos de trabajo vinculados a cada programa. Se han definido 7 programas: agricultura, economía y empresa, pueblos y ciudades, turismo y patrimonio, interrelaciones territoriales, conservación de la naturaleza, sensibilización y educación ambiental y educación y formación. Su función es proponer, lo más detalladamente posible, los proyectos o acciones concretas que se consideren prioritarios en cada programa. Para dinamizar la operatividad de la AL21, la Comisión Ejecutiva, compuesta por representantes de ADIMMAC y del IEG, trabajará para impulsar, orientar y coordinar los trabajos de la Agenda 21, efectuar el seguimiento de cada fase del proyecto y posibilitar el avance de una fase a otra.

- Sistema de Información Geográfica (SIG) comarcal concebido como un producto añadido de la AL 21. Desde un principio, los líderes locales, formados en el IEG, comprendieron la conveniencia del empleo de nuevas tecnologías de la información geográfica al servicio del Desarrollo Local en el contexto general de la *«sociedad de la información»*. Resulta esencial la disponibilidad rápida de información territorial para resolver problemas y contestar a las preguntas de modo inmediato. El SIG será una herramienta de ayuda en el análisis y diagnóstico territorial. Los ayuntamientos serán los responsables de actualizar la información ambiental y socioeconómica de sus territorios correspondientes. Se diseñará un protocolo para que los usuarios autorizados puedan introducir la geoinformación en el sistema de una forma organizada, bajo la supervisión del administrador del sistema. El SIG será un instrumento de orientación en la toma de decisiones de las autoridades locales, del grupo de acción local y de los agentes sociales y económicos de la región. Por otra parte, el SIG será la base de datos espaciales que soportará el servidor de mapas (*map*

server) en Internet para dar respuesta a las consultas que realicen los usuarios finales a través de la red.

- Una red informatizada entre los ayuntamientos de la región para el seguimiento de las acciones definidas en el Plan de Acción Ambiental.
- Entrenamientos de los dirigentes locales en el uso de las NT mediante cursos o talleres de formación específicos.

En resumen se trata de, con la puesta en marcha de un instrumento de acción basado en la participación ciudadana y en un diagnóstico territorial resultado de la auditoria ambiental, establecer una serie de Programas y Acciones que sean «motores» del desarrollo sostenible.

BIBLIOGRAFÍA

- BARRAGÁN, J. M. (2000), *Agenda 21 Litoral de la Janda. Hacia un desarrollo sostenible*, Cádiz, Universidad de Cádiz-Diputación de Cádiz, 64 pp.
- CENTRO DE ESTUDIOS AMBIENTALES (1998), *Agenda 21: hacia un desarrollo sostenible*, Vitoria, Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, 81 pp.
- DEYNA (1997), *Agenda 21 Local. Guía para la elaboración de un modelo de desarrollo sostenible*, Madrid, Fundación Desarrollo y Naturaleza, 59 pp.
- DVA (2002), *Medi Ambient. Declaración de Xàtiva: red de municipios valencianos hacia la sostenibilidad*, Diputación de Valencia.
- FRANCHINI, T.; MARTÍNEZ VEGA, J.; MARTÍN LOU, M.^a A.; LOZANO, M. J. y ROMERO, R. (en prensa), «New technologies, research and marginal rural regions: the strategic formula promoted by ADIMMAC for the Local Agenda 21 of the La Mancha Alta Conquense», en *CORP GEO MULTIMEDIA 2004 Proceedings: Innovation and Technology as driving forces for sustainable urban & regional development*, Viena, Universidad Tecnológica de Viena.
- GENCAT (2002), *L'Agenda 21 de Catalunya*, Generalitat de Catalunya.
- GOBIERNO DE NAVARRA (2002), *Agenda Local 21 y Medio Ambiente Urbano*, Gobierno de Navarra.
- HEWWITT, N. (1998), *Guía europea para la planificación de las Agendas Locales 21*, Vitoria, ICLEI-Gobierno Vasco.
- JUNTA DE ANDALUCÍA (2000), *Bases para la Agenda 21 Andalucía*, Sevilla, Consejería de Gobernación.

- MARTÍNEZ VEGA, J. y MARTÍN LOU, M.^a A. (2002), «Agenda 21 Local como instrumento de ordenación territorial: La Mancha Alta Conquense», *Estudios Geográficos*, 248/249, 711-731.
- NACIONES UNIDAS (1992), *Conferencia Mundial de Naciones Unidas para el Desarrollo y el Medio Ambiente 1992, Río de Janeiro*, Nueva York, Naciones Unidas.
- PRATS, F. y MÍGUELEZ, A. (1998), *Lanzarote en la biosfera: una estrategia hacia el desarrollo sostenible de la isla: aplicación de la Agenda 21 Local a Lanzarote, Reserva de la biosfera: documento para el debate: el sistema insular, síntesis de la propuesta*, Lanzarote, Cabildo Insular, 126 pp.
- UCA (2002), *Agenda 21 de la Costa Noroeste. Municipios gaditanos del Bajo Guadalquivir*, Universidad de Cádiz.