

*Agenda 21 Local como herramienta de desarrollo sostenible. La situación en Suiza**

112

En 1999, Suiza cumplió con su compromiso al incluir el desarrollo sostenible en la Constitución. Este país está ensayando diferentes estrategias para fomentar determinados procesos del estilo de la Agenda 21 Local. En julio de 2005, tan sólo un 4% de los municipios suizos se habían involucrado en este proceso, si bien representan un 29% de la población. Las autoridades locales suizas, bajo un sistema federal, han disfrutado durante mucho tiempo de una autonomía considerable. Y los ciudadanos, mediante el sistema suizo de democracia directa, pueden participar de una manera más activa que en otros países europeos en la toma de decisiones políticas. A largo plazo, el objetivo de la Estrategia Nacional de Desarrollo Sostenible es incluir el desarrollo sostenible en todas las actividades y políticas de las autoridades públicas.

1999an Suitzak bere konpromisoa bete zuen, garapen iraunkorra Konstituzioan barneratu baitzuen. Herrialde hau Tokiko Agenda 21 delakoaren moduko prozesu zehatzak sustatzeko hainbat estrategia ari da probatzen. 2005eko uztailean, Suitzako udalerrien % 4 baino ez zegoen prozesu honetan sartuta; hau da, biztanleriaren % 29. Suitzako tokiko agintaritzek, sistema federala dela eta, autonomia handia izan dute aspalditik; gainera, biztanleek demokrazia zuzeneko sistema suitzarraren bidez, Europako beste herrialde batzuetan baino zuzenago parte har dezakete erabaki politikoak hartzerakoan. Epe luzera, Garapen Iraunkorreko Estrategia Nazionalaren helburua garapen iraunkorra agintari publikoen jarduera eta politika guztietan barneratzea da.

In 1999, Switzerland made good its pledge by writing sustainable development into its Constitution. Different strategies and programs are going on to promote Agenda 21-like processes. In July 2005, just 4% of municipalities were involved in the process, though this does represent 29% of the population. In Switzerland, under the country's federal system, local authorities have for a long time enjoyed considerable autonomy and, under the Swiss system of direct democracy, citizens are able to participate more fully in all political decision-making than in other countries. In the longer term, the aim of the National Sustainable development Strategy is to include sustainable development in all the policies and activities of public authorities.

* Versión original (inglés) de este artículo en www1.euskadi.net/ekonomiaz

ÍNDICE

1. Introducción
 2. El desarrollo sostenible en Suiza
 3. Herramientas para un desarrollo sostenible
 4. Los indicadores de desarrollo sostenible
 5. La Agenda 21 Local en Europa
 6. Conclusión
- Referencias bibliográficas

Palabras clave: desarrollo sostenible, evaluación, Agenda 21 Local, Suiza, Europa

N.º de clasificación JEL: Z10

1. INTRODUCCIÓN

En 1999, Suiza cumplió con su compromiso al incluir el desarrollo sostenible en la constitución (Federal Constitution, 1999). En 2002, anticipándose a la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible celebrada en Johannesburgo, el Consejo Federal adoptó una nueva «Estrategia de Desarrollo Sostenible 2002» (Swiss Federal Council, 2002). Este documento resalta la importancia de implicar a las autoridades públicas a escala cantonal, regional y municipal en la aplicación del desarrollo sostenible, así como instar a que adopten sus propias medidas.

La Federal Office for Spatial Development (ARE) es la encargada de fomentar

el desarrollo sostenible en Suiza. Además de su labor en el ámbito federal, esta oficina promueve la adopción de programas de desarrollo sostenible en un ámbito cantonal, regional y municipal.

ARE lleva a cabo desde 2003 la redacción de un inventario de las iniciativas de desarrollo sostenible de los cantones y municipios suizos, para obtener una visión global de la situación en el país y para que su estrategia de fomento de la Agenda 21 Local (en adelante A21L) resulte más efectiva. En el apartado 2 de este artículo se ven los resultados de dicho inventario.

Para el fomento del desarrollo sostenible en Suiza, ARE ofrece los siguientes servicios:

- Una plataforma para el intercambio de información y experiencias: el Foro de Desarrollo Sostenible para cantones y ciudades¹ (se celebra dos veces al año).
- Servicios que satisfagan las necesidades de los participantes locales: «*Cercle Indicateurs*» (indicadores de desarrollo sostenible para cantones y ciudades); una guía para proyectar herramientas de evaluación, normas de calidad para iniciativas de desarrollo sostenible, programas de apoyo, etc.
- Consolidación del marco de referencia (Estrategia de Desarrollo Sostenible 2002, valoración de la sostenibilidad, sistema de indicadores MONET).
- Provisión de información en Internet (que permita la búsqueda de procesos y mejores prácticas).

Se puede obtener una información más detallada sobre estas estrategias de fomento en los apartados 3 y 4 de este artículo.

Desde junio de 2004, ARE ha participado también en la red europea de agencias nacionales responsables del fomento de iniciativas locales: la Mesa Redonda Europea de Acción 21 Local. ARE se ha comprometido además a recopilar toda la información disponible sobre el fomento de Agenda 21 en el ámbito nacional en Europa. No se trata de un informe

exhaustivo, si bien provee de una visión general sobre lo que se estaba haciendo en varios países europeos en este campo, en el año 2005. En el quinto apartado de este artículo se muestra un resumen de los resultados de dicho informe.

2. EL DESARROLLO SOSTENIBLE EN SUIZA

Los primeros programas de A21L en Suiza datan de 1997. Desde entonces, el número de este tipo de programas ha ido aumentando de forma continua. Pero no fue hasta 2003 cuando se logró obtener una perspectiva clara de la situación. El estado actual de desarrollo está expuesto en el dossier «Progreso con programas de desarrollo sostenible en el ámbito municipal» (Dupasquier *et al.*, 2004). ¿Qué significa exactamente un proceso de desarrollo sostenible o A21L? Se trata de un conjunto de actividades basadas en una manera de abordar los problemas que tenga en cuenta la dimensión económica, social y medioambiental, y que goce de una estructura participativa.

En 2003, en el marco del Foro de Desarrollo Sostenible para cantones y ciudades, la oficina ARE, en colaboración con IDHEAP² y SANU³, emitió un sondeo sobre la situación en el ámbito local de las ciudades y algunos municipios pequeños. La operación fue un éxito en lo que se refiere a las ciudades, ya que un 70% devolvió el cuestionario completado. De sus respuestas, junto con las de municipios más pequeños e información de fuentes

¹ El Foro de Desarrollo Sostenible para cantones y ciudades fue fundado en 2001 como iniciativa de la Federal Office for Spatial Development (ARE), la Conferencia Suiza de Directores cantonales de Obras Públicas, Planificación y Protección medioambiental (DTAP) y la Asociación de Ciudades Suizas (*Union des villes suisses*, UVS).

² Escuela Superior Suiza de Administración Pública.

³ Sociedad para la formación y sostenibilidad del medioambiente, Biel.

terceras, se obtuvo que, en julio de 2003, 94 municipios contaban con programas de desarrollo sostenible basados en la A21L y que otros 29 municipios tenían intención de iniciarse en uno a corto o medio plazo. Este sondeo fue actualizado en 2004 y 2005.

2.1. El papel de las ciudades

A día de hoy, el 3% de los municipios suizos está desarrollando algún programa del tipo A21L. En términos comparativos

se puede afirmar que mientras el 70% de los municipios suecos está comprometido con este tipo de programas, en Alemania y Francia el porcentaje es de un 20% y un 0,4%, respectivamente. Reino Unido alcanza un 93% y Dinamarca un 85% debido a la obligatoriedad de su sistema legal. A pesar de la actuación pobre de Suiza, los municipios implicados en un programa de desarrollo sostenible representan el 30% de la población. Las ciudades, en concreto, representan un papel muy importante, ya que constituyen el 90% de la población que vive en los municipios par-

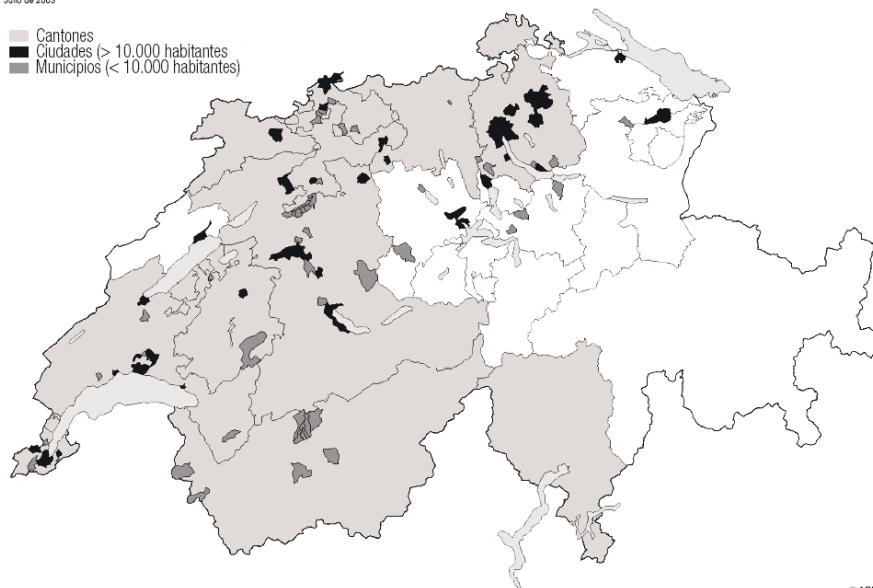
Gráfico n.º 1

Visión general de los programas de desarrollo sostenible en Suiza

Programas de desarrollo sostenible

Julio de 2003

- Cantones
- Ciudades (> 10.000 habitantes)
- Municipios (< 10.000 habitantes)

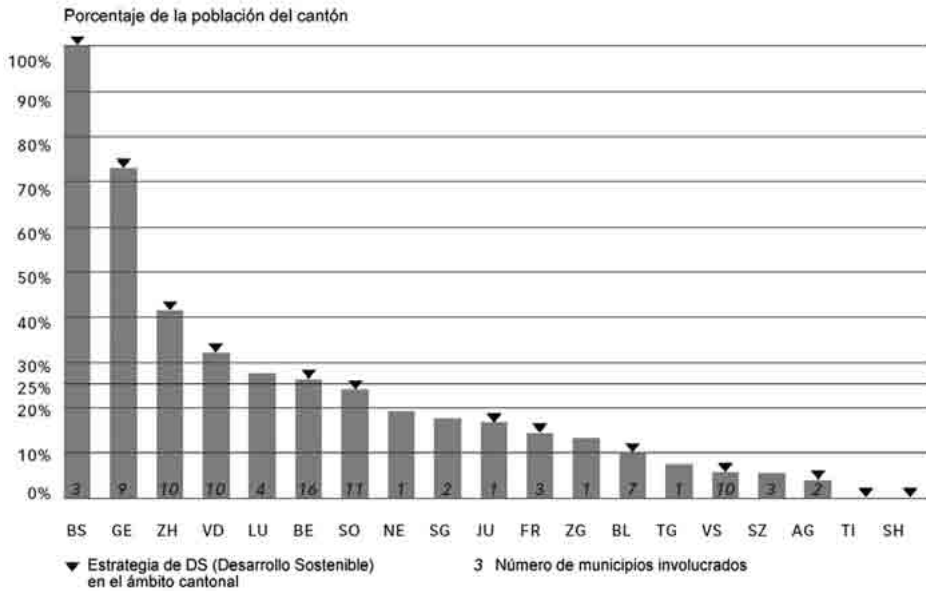


© ARE

Fuentes: INFORPLAN-ARE, GEOSTAT-BFS.

Gráfico n.º 2

Distribución de los programas de desarrollo sostenible por cantones y proporción de habitantes que reside en municipios de dichos cantones y que participan en los programas



Fuente: Dupasquier *et al.* (2004).

ticipantes. Esto se debe de forma especial a la presencia de ocho de las grandes ciudades de Suiza: Basel, Berna, Ginebra, Lausana, Lucerna, St Gallen, Winterthur y Zurich. Además otras 30 ciudades de tamaño medio también están implicadas. En definitiva, aproximadamente un 30% de las ciudades suizas está comprometido con estos procesos y hay bastantes posibilidades de que los dos tercios restantes se unan a la causa.

Como muestra el gráfico n.º 2 los 140 municipios comprometidos con el

proyecto están distribuidos en 22 cantones de los cuales 14 han iniciado programas de desarrollo sostenible.

El principal rasgo de esta distribución es, de nuevo, el peso de las grandes ciudades. Si excluimos el caso especial de Basel-Stadt (BS), cuyos tres municipios están dedicados al mismo programa, de los 9 cantones restantes con más del 25% de su población viviendo en un municipio participante, 5 de ellos tienen una o dos ciudades de más de 50.000 habitantes. Al otro lado de la balanza nos en-

contramos con que los 10 municipios de Valais (VS) representan tan sólo el 6% de la población del cantón.

Destaca también la existencia de un vínculo evidente entre las estrategias cantonales que ofrecen un apoyo concreto a los municipios y el número de programas ejecutados por dichos municipios. Buena muestra de ello son el cantón de Berna (BE), con su «Red A21L para municipios»⁴ que abarca 16 municipios y Ginebra (GE), que ha redactado «La guía práctica para A21L en el ámbito municipal» (DIAE, 2002) (incluye 11 municipios en Ginebra). Otros cantones han adoptado medidas que dan prioridad al establecimiento de objetivos para las administraciones y gobierno cantonal (Jura-JU, Argau-AG, Schaffhausen-SH) y, por ahora, no cuentan con municipios que se hayan comprometido de forma individual, o al menos no muchos. Sin embargo el proceso continúa y varios municipios ya han anunciado sus programas.

2.2. Temas abordados y motivaciones

El sondeo revela el motivo por el que los municipios no llevan a cabo estos programas: las ciudades pequeñas, concretamente, carecen de tiempo y de personal. Otros motivos que se mencionan son la falta de recursos financieros y de voluntad política. Por otro lado, dentro de las motivaciones positivas por las que los municipios se deciden a implantar programas de desarrollo sostenible, se encontraban en primer lugar el deseo de tomar en cuenta las preocupaciones de la

población en conjunto y el esfuerzo político por convertirse en un municipio más «sostenible». Otras motivaciones señaladas eran el deseo de resolver un problema específico que resulta difícil de abordar a través de medios convencionales, y la voluntad de mejorar la imagen del municipio ante el mundo entero.

Los asuntos más frecuentemente abordados en los programas A21L son el desarrollo territorial y la movilidad, así como la conservación de la naturaleza y el paisaje. Éstos son asuntos complejos que se encuentran muy estrechamente vinculados a las tres dimensiones del desarrollo sostenible.

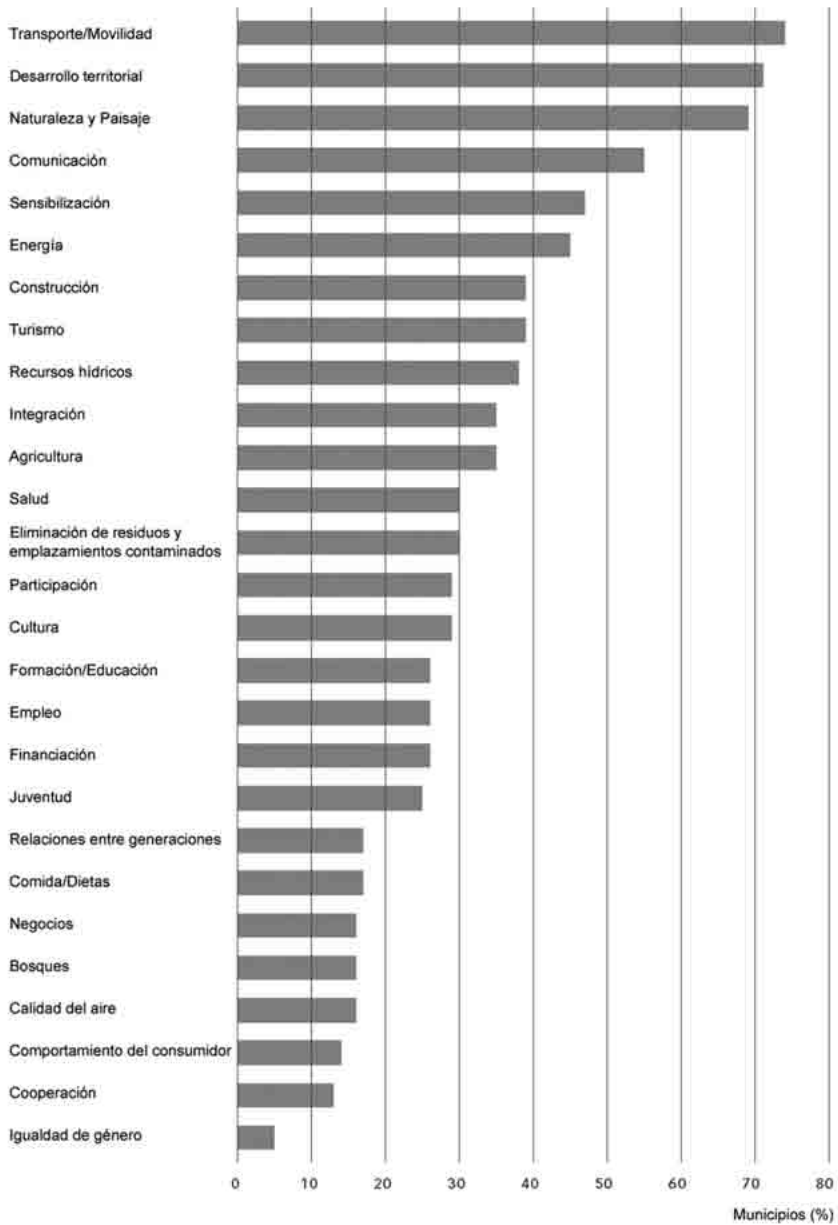
La sensibilización y la comunicación son otros de los puntos fuertes de los programas estudiados. La energía, otro asunto prioritario, constituye otro punto de entrada al desarrollo sostenible, como muestran los 23 municipios (18 de los cuales son ciudades) galardonados con el distintivo «*Cité de l'énergie*». Los asuntos sociales al alza son la salud y la integración. Por el contrario, cuestiones como la cooperación internacional y la igualdad de género son abordadas con muy poca frecuencia, a pesar de formar parte de la Cumbre sobre Agenda 21 de Río de Janeiro.

En la mayoría de los casos, quien carga con la responsabilidad de los programas es el Ejecutivo, mientras la coordinación operativa es dirigida por la administración o una comisión *ad hoc*. Son muy pocos los casos en los que se designa a un delegado de desarrollo sostenible. Además, aunque los participantes de los programas son muy diversos, suele resultar difícil encontrar representantes de la tercera edad o de la juventud.

⁴ Cf. www.kus.bve.be.ch

Gráfico n.º 3

Temas más abordados en los programas Agenda 21
(% sobre el total de municipios)



Fuente: Dupasquier *et al.* (2004).

2.3. Efectos de la implantación de la Agenda 21 Local

Implantar un programa Agenda 21 no siempre es tan sencillo como parece. Los problemas más comunes son la falta de recursos financieros y de personal, las dificultades de organización, y los problemas derivados de la confusión que provoca el término desarrollo sostenible en sí mismo.

Aunque resulta difícil observar en un período tan corto el desarrollo global de estos programas, se manifiestan ya algunos resultados concretos. Uno de los beneficios más evidentes es la mejora en el gobierno municipal gracias a una óptima integración de las políticas sectoriales, una mayor colaboración entre distintos departamentos, los esfuerzos por incluir a las distintas partes interesadas y una mayor eficiencia, consecuencia de la implantación de procedimientos transparentes.

Los municipios observaron también que la comunicación entre los habitantes, la administración y las autoridades políticas había mejorado, así como las oportunidades para impulsar la participación pública. Los programas del tipo A21L han traído consigo cambios en las regulaciones municipales. En el 20% de los municipios, estos cambios eran de orden jurídico tales como la adopción de un estatuto, la revisión del desarrollo local o la planificación urbanística, o el diseño de nuevas regulaciones de transporte y edificación.

En el 33% de los municipios, los cambios experimentados afectaban a su organización; por ejemplo, la designación de un delegado, un comité de dirección o

grupos de trabajo entre distintos departamentos dentro de la administración.

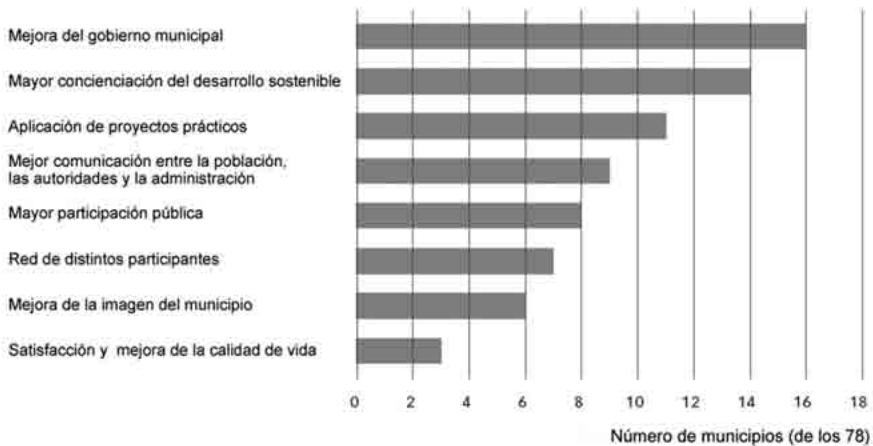
Los resultados del sondeo de 2003 ponen de relieve algunas áreas que requieren un mayor esfuerzo. Por ejemplo, los grupos y partidos políticos deben implicarse más (principalmente los organismos legislativos), ya que sin un amplio respaldo político no se puede garantizar la continuidad de los programas.

En general, se debe tomar más en serio y transmitir de forma eficaz un interés global en las actividades locales. Hay que incidir en los aspectos económicos y sociales, sin olvidar incluir la educación en el proceso. Como objetivo a más largo plazo, se deben eliminar las barreras entre los distintos campos e integrar el desarrollo sostenible en todos los aspectos del orden público. Se requiere de un esfuerzo continuo para disponer de la habilidad, los métodos y las herramientas necesarias, ya que todos ellos resultan tan importantes como los recursos financieros.

A pesar de estas deficiencias, el compromiso de los municipios con el proceso de desarrollo sostenible está logrando un progreso significativo, como muestran los esfuerzos de alrededor de 40 ciudades activas en este campo. Este compromiso actualmente perdura para garantizar la durabilidad y calidad de los programas ya existentes y para fomentar la puesta en marcha de nuevos programas. Para ello existe el Foro de Desarrollo Sostenible para los cantones y ciudades, el cual ofrece una plataforma para la información y el intercambio de experiencias. Para algunos de los 2.700 municipios, incluidas unas 80 ciudades, la puesta en marcha de estos programas representa una oportu-

Gráfico n.º 4

Beneficios observados al implantar la Agenda 21 Local
(número de municipios)



Fuente: Dupasquier *et al.* (2004).

tunidad que no se debe dejar escapar, especialmente en aquellos municipios que comienzan la renovación de su planificación urbanística.

3. HERRAMIENTAS PARA UN DESARROLLO SOSTENIBLE

3.1. Criterios de calidad para un proceso de desarrollo sostenible

Como hemos podido observar anteriormente, los procesos Agenda 21 y similares son muy diversos, teniendo en cuenta los agentes que intervienen, su organización y su contenido. Para que todos ellos puedan ser definidos como procesos de desarrollo sostenible de alta

calidad y puedan beneficiarse de la experiencia, un grupo de miembros del Foro de Desarrollo Sostenible para los cantones y ciudades, bajo el amparo de ARE, ha diseñado una lista de criterios que deben seguirse.

Este grupo se ha reunido en distintas ocasiones entre diciembre de 2004 y agosto de 2005. Su objetivo era definir algunos criterios de calidad esenciales para que sean tomados en consideración en los procesos de desarrollo sostenible A21L.

Basados en la experiencia acumulada hasta la fecha, estos criterios de calidad proveen de un marco de referencia para los agentes de la autoridad pública a escala cantonal, municipal y regional, que se estén embarcando en un nuevo proce-

so de desarrollo sostenible o que quieran mejorar uno ya existente.

El grupo de trabajo ha creado el borrador de un modelo de referencia para Suiza, que representa el proceso de desarrollo sostenible ideal y que debe ser interpretado como un proceso de mejora continua. También presenta una serie de herramientas de evaluación de los procesos existentes.

El modelo obtenido está representado en forma de diagrama. Los criterios de calidad definidos son 28 y se encuentran divididos en tres secciones:

- Los principios de desarrollo sostenible.
- Proceso de mejora continua.
- Los factores de éxito.

Este modelo proporciona, en primer lugar, un marco que estimule la reflexión, más que un procedimiento que deba seguirse al pie de la letra. Más que un mero libro de recetas que deba ser seguido escrupulosamente, se trata de una colección de principios fundamentales.

3.2. Valoración de la sostenibilidad

El ámbito federal

En la medida número 22 de la Estrategia de Desarrollo Sostenible 2002, el Consejo Federal se compromete a estudiar vías posibles para dirigir las evaluaciones de sostenibilidad en los proyectos de la Confederación. Un estudio llevado a cabo bajo el liderazgo de ARE ha confirmado la viabilidad de dichas evaluaciones.

Estas evaluaciones de sostenibilidad, que se asientan en la correspondiente es-

trategia marco, van dirigidas a los proyectos y actividades conceptuales, programadas y estratégicas del gobierno federal, tales como su legislación, programas, estrategias y conceptos. Lo que se pretende es que provean de una base transparente a la hora de la toma de decisiones en el proceso político. La cuestión no se centra tanto en si un proyecto es sostenible o no, como en optimizar las actividades y los proyectos acorde a los factores de desarrollo sostenible.

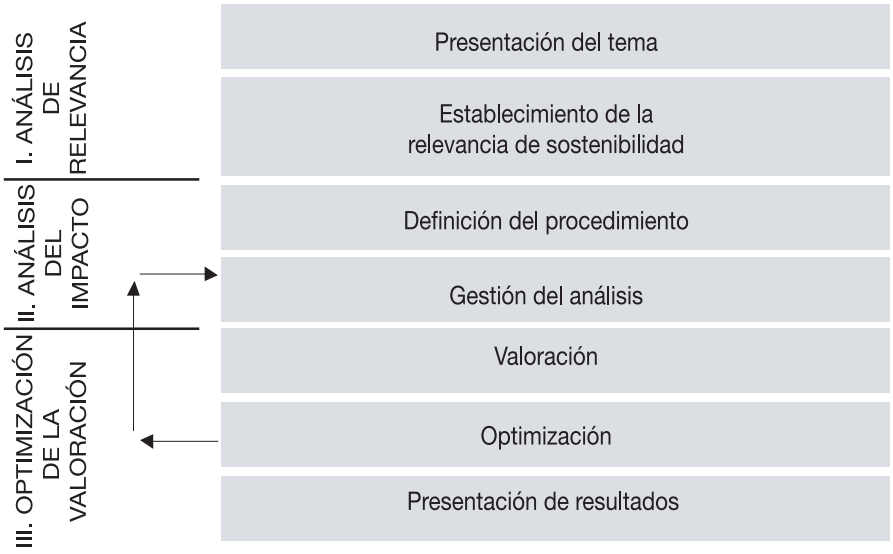
El concepto marco propone las siguientes 3 fases de trabajo:

1. Análisis de relevancia: debe demostrar la relevancia de un proyecto, en términos de sostenibilidad, de una manera directa.
2. Análisis del impacto: estudia el impacto de un proyecto sobre las tres dimensiones de la sostenibilidad (tanto a grandes rasgos como de forma detallada) y analiza cuando los objetivos entran en conflicto los unos con los otros.
3. Evaluación que aplique criterios concretos a los impactos que han sido detectados, tales como la posibilidad de que se desencadene una tendencia irreversible.

Este método fue probado usando el ejemplo de la agricultura en el contexto del Informe Agrario de 2005 y la Política Agraria de 2011. Otros estudios (el plan sectorial de transporte, la planificación estructural, la aviación, el uso de etanol como combustible) están siendo estudiados y desarrollados. Mientras tanto es necesario un mayor análisis para saber si las evaluaciones de sostenibilidad mencionan o muestran sinergias con otras he-

Gráfico n.º 5

Procedimiento para evaluar la sostenibilidad



Fuente: ARE (2004b).

ramientas de evaluaciones existentes o en proyecto.

Cantones, ciudades y pueblos

Los procesos de sostenibilidad llevados a cabo en cantones, ciudades y pueblos son procesos dinámicos que tienen como objetivo tomar en consideración las reflexiones sociales, económicas y medioambientales en las leyes, planes de acción y proyectos públicos desarrollados en un ámbito local y cantonal, al igual que en un ámbito federal.

Aunque existen diversas herramientas disponibles para la valoración prácti-

ca de la sostenibilidad en cantones y municipios, hasta hace poco, no se disponía de una visión general de Suiza en su conjunto. Este vacío fue salvado con las directrices «Instrumentos para la evaluación de la sostenibilidad: de qué disponemos y cómo podemos sortear el laberinto (ARE, 2004a)». Proporciona a las administraciones de los cantones, ciudades y pueblos, y a todos los individuos interesados, un compendio de las herramientas que actualmente existen para valorar la sostenibilidad de un proyecto. Se examina alrededor de 20 herramientas, 2 de las cuales son extranjeras. También aporta unos criterios sencillos para ayudar a los usuarios

a elegir la herramienta adecuada a sus necesidades.

La oficina ARE ha elaborado unas recomendaciones sobre el uso de las herramientas para la evaluación de la sostenibilidad local. Las herramientas más relevantes han sido probadas y analizadas, con la participación de un grupo de trabajo compuesto por miembros del Foro de Desarrollo Sostenible. Los resultados han servido posteriormente para la redacción de algunas recomendaciones que tratan de poner en marcha tales herramientas de una manera eficaz en la administración pública de cantones, regiones y municipios.

Una vez informados sobre la complejidad a la hora de evaluar la sostenibilidad y la amplia variedad de herramientas disponibles, el objetivo de este proyecto no consistía en producir una única herramienta estándar para cantones y municipios, sino en sentar los principios comunes de coordinación que permitieran el uso de las distintas herramientas. Pero, aunque las herramientas ya existen, pocas de ellas han sido utilizadas. No ha tenido lugar un marco que permita que la evaluación, desde una perspectiva de desarrollo sostenible, sea integrada en las tareas del sector público cantonal y municipal.

El proyecto incluía la creación de una plataforma que facilitase el intercambio local de materias sobre el desarrollo sostenible, entre los cantones y los municipios interesados. También pretendía estimular un debate vivo, con la intención de definir un concepto coherente sobre la evaluación de sostenibilidad, con la dirección de la Confederación Suiza y enfocadas al uso sistemático de las he-

rramientas de evaluación para actividades o proyectos de colectivos públicos (cantones y municipios).

Las recomendaciones están basadas en el análisis de las siguientes cuestiones:

- Las herramientas usadas en la evaluación de proyectos según los criterios de desarrollo sostenible, así como el modo en que son usadas en Suiza, en línea con la estrategia nacional de desarrollo sostenible y los métodos desarrollados en este campo a escala federal.
- Los procedimientos que permiten que los proyectos sean evaluados desde una perspectiva de desarrollo sostenible, teniendo en cuenta los resultados obtenidos en las tomas de decisiones.
- La elección de un proceso y una herramienta adecuados a cada contexto particular, los recursos disponibles y la magnitud del proyecto.

Hasta cierto punto, las recomendaciones tratan los elementos esenciales de las herramientas: la elección de criterios, los indicadores usados, el grado de complejidad, los métodos de agrupación, etc. Sin embargo, también establecen el marco institucional en el que estas herramientas deben ser usadas —las partes implicadas, los recursos necesarios, las reglas que deben cumplirse, etc.—.

En una primera fase, ARE ya había elaborado un inventario de las herramientas existentes para la valoración de proyectos, según los criterios de sostenibilidad. Esta labor fue llevada a cabo de manera simultánea al marco de valoración para

las actividades de la Confederación Suiza (ARE, 2004b).

4. LOS INDICADORES DE DESARROLLO SOSTENIBLE

Durante dos años del proyecto, de 2003 a 2005, distintos cantones, ciudades y oficinas han desarrollado dos sistemas de indicadores: uno para los cantones y otro para las ciudades. Su objetivo principal era evaluar el estado actual y dirigir futuros desarrollos. Este proyecto, denominado «*Circle Indicators*» (ARE, 2005a), se centraba en el cálculo y desarrollo de los indicadores seleccionados.

Para cada desarrollo sostenible se ha elegido un tema prioritario. Y, para cada tema, se ha seleccionado un indicador para las ciudades y otro para los cantones.

En 2005 se recopilaron los indicadores para los cantones y ciudades participantes, y serán utilizados como base para un futuro control. Hoy en día, se utilizan como punto de referencia entre las entidades implicadas.

El sistema de indicadores MONET (Altwegg *et al.*, 2004) (acrónimo que proviene de «control del desarrollo sostenible» en alemán) proporciona un instrumento para medir el desarrollo sostenible en Suiza.

La Oficina Federal Suiza de Estadística (SFSO), la Oficina Federal para el Desarrollo del Espacio (ARE) y la Agencia Federal para el Medioambiente, Bosques y Paisajes (SAEFL) unieron sus fuerzas para crear el sistema MONET. Con más de 100 indicadores, este instrumento de control facilita la presentación de informes regularmente acerca del estado y

progreso del desarrollo sostenible, en toda la Confederación Suiza. Actualmente, ya existen datos actuales de casi la mitad de estos indicadores.

MONET facilitó una visión extensa sobre el desarrollo sostenible en Suiza por primera vez en 2003. Su visión concluía que las primeras inversiones en desarrollo sostenible ya se habían llevado a cabo; sin embargo, en lugar de vivir de los intereses de esas inversiones, están acabando con el capital de otros países y con el de futuras generaciones.

5. LA AGENDA 21 LOCAL EN EUROPA

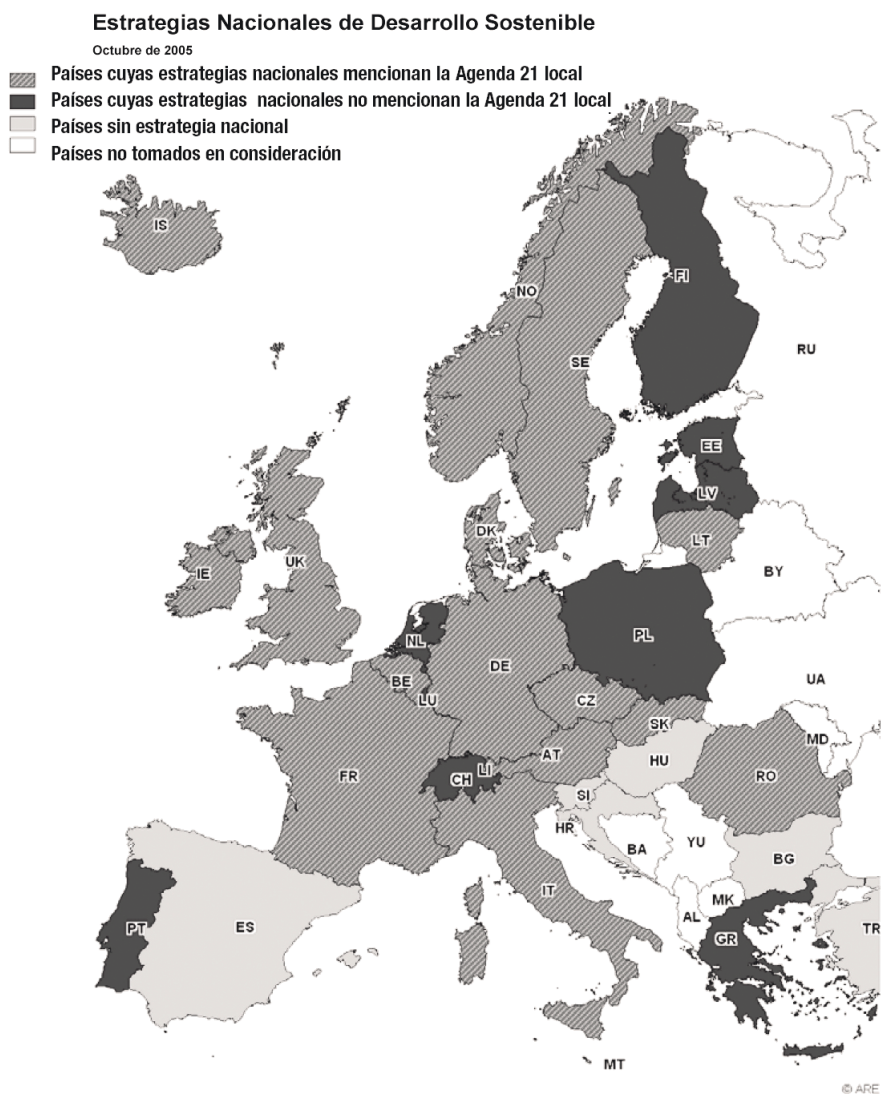
Existe una gran diversidad en la manera de enfocar el programa Agenda 21 Local entre los distintos países europeos. Partiendo de esta base, la oficina ARE se ha comprometido a recopilar la información disponible sobre el fomento de A21L en el ámbito nacional en Europa. Aunque no se trata de un estudio exhaustivo, sí provee de una visión general sobre lo que se está llevando a cabo en este campo en varios países europeos en 2005.

Abarca 13 países: Alemania (DE), Austria (AT), Dinamarca (DK), Francia (FR), Reino Unido (UK), Italia (IT), Suecia (SE), República Checa (CZ), Finlandia (FI), Islandia (IS), Noruega (NO), Países Bajos (NL) y Suiza (CH).

25 países europeos, 22 de los cuales son miembros de la UE, han adoptado una Estrategia Nacional de Desarrollo Sostenible. Entre ellos, 17 países hacen referencia, o incluyen en sus estrategias, el fomento de las iniciativas de Agenda 21 (A21L). El gráfico n.º 6 muestra la situación en octubre de 2005.

Gráfico n.º 6

Visión global europea de las estrategias nacionales de desarrollo sostenible⁵



Fuente: INFORPLAN-ARE, Eurogeographics.

⁵ Fuentes: www.europa.eu.int/comm/sustainable/pages/links_en.htm; www.un.org/esa/sustdev/natlinfo/natlinfo.htm; Páginas de dichos países

Entre los 13 países que incluye este estudio, tres no hacen mención explícita al fomento de las A21L en sus estrategias nacionales: estos países son Países Bajos (NL), Finlandia (FI) y Suiza (CH). En el último caso, se aprecia que sí se estimula a la cooperación de organismos cantonales, regionales o municipales para que sea llevado a la práctica.

En lo que respecta a la UE, cabe señalar que su Estrategia de Desarrollo Sostenible (adoptada en 2001) no se refiere a la A21L como tal. Por otro lado, la Comisión Europea menciona la A21L como un medio importante para fomentar el desarrollo sostenible local. Y la Perspectiva Europea de Ordenación Territorial (PEOT)⁶ invita a los Estados miembros a participar en estos programas.

La UE, además, ofrece financiación a través de sus diversos recursos de política regional (FEDER, como por ejemplo Interreg) y sectorial (los programas LIVE, URBAN, LEADER, etc.).

Este informe acerca del enfoque adoptado a escala nacional para fomentar los programas Agenda 21 revela una gran diversidad entre los 13 países europeos incluidos. Resulta por lo tanto difícil llegar a una conclusión en cuanto al procedimiento más eficaz de todos. Ello requeriría un análisis más profundo de la situación en cada país, lo cual queda fuera del alcance de este artículo. No obstante, si quedan patentes los puntos que se exponen a continuación.

5.1. **Base legal como garantía de continuación a largo plazo**

La existencia de una base legal específica para el establecimiento de los programas de Agenda 21 Local indudablemente representa un papel muy importante en el ámbito nacional. Dinamarca y Gran Bretaña, que ya han promulgado una legislación específica al respecto, representan los países con mayor número de municipios implicados.

Al mismo tiempo, la ausencia de un fundamento legal deja la aplicación de estas iniciativas en manos de las circunstancias, de la coyuntura política del momento o de la motivación de los agentes locales, con lo cual no existe garantía alguna de continuación a largo plazo. Buen ejemplo de ello son Noruega y Suecia. Ambos países, pioneros en la causa, carecen de los instrumentos legales, lo que ha conducido a un menor interés en los programas de A21L y, por lo tanto, a una caída en el número de municipios comprometidos con ello.

Aunque no se cuente con textos legales, el hecho de incluir las iniciativas de A21L en las estrategias nacionales de desarrollo sostenible, demuestra una voluntad política, lo cual favorece su adopción. La mayoría de los países aquí estudiados han optado por este camino.

5.2. **Coordinación nacional para garantizar la coherencia**

Una clara estructura nacional ayuda a consolidar la coordinación y la coherencia entre las distintas regiones de un país. También contribuye a ello el diseño y transmisión de un marco de referencia.

⁶ El primer borrador oficial de la PEOT se hizo en junio de 1997 y perseguía tres fines fundamentales: la cohesión económica y social, el desarrollo sostenible y la competitividad equilibrada del territorio europeo.

Debe establecerse una visión general de las distintas iniciativas, facilitando de ese modo la identificación de las necesidades básicas. Una estructura nacional de esta índole puede tomar la responsabilidad efectiva para desarrollar o proporcionar las herramientas necesarias tales como los criterios de calidad para los programas A21L o los instrumentos de evaluación de sostenibilidad diseñados para las condiciones locales. Podría incluso liderar la gestión de los programas de fomento.

5.3. Recursos adecuados para una promoción activa

Se deben destinar los recursos humanos y financieros necesarios para asegurar que la estructura funciona de una forma efectiva, tanto si es dirigida desde dentro de la administración, como si lo es por un organismo externo. El apoyo financiero es una manera productiva de promover los proyectos locales.

Resulta imposible establecer paralelismos entre los recursos invertidos y el número de programas activos en los distintos países, ya que el modo de manejar y representar los asuntos financieros difiere de un país a otro. No se dispone de los detalles sobre la cantidad de dinero destinado a la promoción ni sobre el modo en que ha sido administrado. Los datos disponibles tampoco especifican si el dinero invertido está destinado exclusiva o fundamentalmente a medidas en beneficio de la economía, el medioambiente o la salud preventiva, o si, por el contrario, está destinado a medidas menos directas orientadas al desarrollo sostenible.

Tampoco se sabe si las medidas sociales y medioambientales se encuentran incluidas en otros más generales. Pero a la hora de señalar las debilidades existentes en el fomento de los programas A21L, los puntos más mencionados son la falta de financiación y la de personal.

5.4. El éxito depende de una buena comunicación y de la implicación de muchos agentes

Una buena y bien coordinada comunicación y la transmisión de una buena práctica son dos principios muy útiles que suelen resultar productivos.

La implicación en conjunto de un número de participantes (las ONG, las empresas, etc) también contribuye a aumentar las probabilidades de éxito. Los países con un elevado porcentaje de municipios colaboradores de programas A21L son aquellos en los que existe una colaboración estrecha entre el gobierno y los organismos de este tipo de organismos.

En lo que respecta a las administraciones nacionales, es necesario un compromiso transversal en todos los campos. La coordinación entre departamentos resulta especialmente importante, ya que la mayoría de las estructuras de desarrollo sostenible en este estudio dependen de sus ministerios nacionales de medioambiente. El apoyo político nacional representa también un papel decisivo a la hora de animar e instar a las autoridades locales a establecer y aplicar los programas. Uno de los factores determinantes del éxito de estos procesos es, por tanto, una extensa red de participantes implicados.

5.5. **De la Agenda 21 Local a la integración del desarrollo sostenible en todas las actividades y políticas de los organismos públicos**

Como se suele señalar en las estrategias nacionales, el objetivo a largo plazo consiste en integrar el desarrollo sostenible en toda la política pública. Los programas de A21L representan un medio para conseguirlo, pero las autoridades locales deben aportar su granito de arena coordinando las iniciativas de A21L con otros procesos de planificación. Las primeras iniciativas de A21L comenzaron hace unos 10 años y, desde entonces, ha tenido lugar un progreso dinámico. Resulta interesante comprobar que los primeros países en comprometerse han comenzado ya una segunda etapa. Gran Bretaña, por ejemplo, tras la fase de Agenda 21 Local propiamente dicha, se ha embarcado en una nueva estrategia denominada «Acción de la Comunidad 2020 - Juntos podemos». La idea es seguir construyendo sobre la base de los programas de A21L e incluir el desarrollo sostenible en todas las actividades de la administración pública.

6. **CONCLUSIÓN**

En lo que se refiere al número de programas A21L, Suiza se encuentra al final de la clasificación. En julio de 2005, tan sólo un 4% de sus municipios estaba implicado en el proceso y representaban un 29% de su población. Sin embargo, no se deben formular interpretaciones precipitadas. Los antecedentes y los sistemas administrativos y políticos difieren tanto de un país a otro, que resulta difícil establecer comparaciones. En el ámbito na-

cional, por ejemplo, las cuestiones institucionales (el peso político de las agencias locales en relación a los participantes fundamentales) son generalmente muy importantes a la hora de diseñar un programa de A21L. En Suiza, bajo el sistema federal del país, las autoridades locales han disfrutado durante largo tiempo de una autonomía considerable y, bajo el sistema suizo de democracia directa, los ciudadanos pueden participar de forma más activa que en otros países en todas las tomas de decisiones. Por lo tanto, la motivación para embarcarse en estos procesos por motivos institucionales o para estimular la participación es menor. También se debe tener en cuenta que los municipios suizos son bastante más pequeños por término medio (casi el 90% tiene menos de 5.000 habitantes). Y, como se ha podido comprobar durante todo este tiempo, las iniciativas de desarrollo sostenible son más bien un fenómeno urbano.

Partiendo de esta situación, podemos obtener las siguientes conclusiones:

- La continuación de una ayuda activa a las iniciativas de A21L por parte de la Confederación resulta esencial.
- La convicción y el compromiso político son necesarios. Suiza debería aprovechar la revisión de su Estrategia Nacional de Desarrollo Sostenible para reforzar su compromiso con los programas de A21L.
- Suiza debería estudiar la posibilidad de adoptar y aplicar una legislación que respalde las iniciativas que surjan en este ámbito.
- Es imprescindible que los recursos necesarios para llevar a cabo estos procesos se encuentren disponibles.

No debemos olvidar que el objetivo a largo plazo de la Estrategia Nacional de Desarrollo Sostenible es que el desarrollo sostenible se encuentre incluido en todas

las actividades y las políticas de las administraciones públicas. En este sentido, las iniciativas de la A21L son un medio para lograr dicho fin.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALTWEGG, D; ROTH, I. & SCHELLER, A. (2004): *Monitoring Sustainable Development, MONET, Final Report - Methods and Results*. Publishers Swiss Federal Statistical Office (SFSO), Swiss Agency for the Environment, Forests and Landscape (SAEFL), Swiss Federal Office for Spatial Development (ARE), Swiss Statistics: http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/en/index/infothek/erhebungen__quellen/blank/blank/monet/03.html
- ARE (2004a): *Instrumente zur Nachhaltigkeit-sbeurteilung: Bestandesaufnahme und Orientierungshilfe*. Bundesamt für Raumentwicklung (ARE), Berna, Suiza. <http://www.are.admin.ch/are/en/nachhaltig/beurteilen/index.html>
- ARE (2004b): *Sustainability assessment: Conceptual framework and basic methodology*. Federal Office for Spatial Development (ARE) and Department of Environment, Transport, Energy and Communications (DETEC), Suiza. <http://www.are.admin.ch/imperia/md/content/are/nachhaltigeentwicklung/7.pdf?PHPSESSID=c8ebce970872523b24d04139386ec3f2>
- ARE (2005a): *Cercle Indicateurs - Benchmarking 2005: valeurs des indicateurs centraux des cantons*. http://www.are.admin.ch/are/fr/nachhaltig/Indikatoren_Kantone/unterseite03275/index.html?PHPSESSID=026fa8cfed3dec11a44d25f9103e7de5
- ARE (2005b): *National Promotion of Local Agenda 21 in Europe*. Federal Office for Spatial Development (ARE), Suiza.
- DEPARTMENT OF THE INTERIOR, AGRICULTURE AND THE ENVIRONMENT (DIAE) (2002): *Practical Guide for Agenda 21 at local level*. Distrito de Ginebra, Suiza.
- DUPASQUIER A., ELMER S., KNOEPFEL P. & MÜNSTER M. (2004): *Etat des lieux des démarches de développement durable dans les cantons 2003-2004*. Office fédéral du développement territorial (ARE), Berna, Suiza. <http://www.are.ch> and www.idheap.ch websites.
- FEDERAL CONSTITUTION OF THE SWISS CONFEDERATION OF April 18, 1999 (as amended until October 15, 2002) <http://www.admin.ch/ch/it/rs/1/c101ENG.pdf>
- SWISS FEDERAL COUNCIL (2002): *Sustainable Development Strategy 2002*. <http://www.are.admin.ch/imperia/md/content/are/nachhaltigeentwicklung/strategie/7.pdf?PHPSESSID=3d1a469ef555e67753a7ee9b5416dff3>