

CAPITULO II. MARCO TEORICO. La Agenda Local 21 en América Latina.

1. Fuentes y desarrollo de la AL21.

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (UNCED) creó la Agenda 21 en 1992, que reunió a más de 170 países y desde entonces se ha constituido en una guía modelo internacional para el desarrollo en el siglo XXI. La Agenda 21 (Keating, 1993;GTZ,1998) es un plan de acción global que establece objetivos para enfrentar los aspectos sociales, culturales, económicos y ambientales del mundo del siglo XXI. La Agenda 21 se fundamentó en la convicción que el mundo ha llegado a una encrucijada y que la actividad humana ya no puede seguir desarrollándose como en décadas recientes. Si las actividades y políticas actuales no cambian, la brecha económica entre las naciones continuará; la situación de pobreza, hambre y enfermedad empeorará y los ecosistemas de los cuales depende la humanidad para su supervivencia sobre la tierra, seguirán deteriorándose. En la mayoría de las sociedades las fuerzas del mercado han sido consideradas como las de mayor importancia, dándosele poca o ninguna consideración al impacto adverso que tiene una actividad económica no regulada sobre el ambiente y la sociedad. Igualmente, poca atención se le ha dado a los efectos acumulativos sobre el ambiente de las acciones diarias de numerosos individuos. Dicho de otro modo, el medio ambiente ha sido visto como un bien libre y a la hora de tomar decisiones el costo de su degradación normalmente no ha sido tomado en cuenta por industriales, empresarios y jefes de hogar. La Agenda o Plan para el siglo 21, incorporó cuarenta capítulos (ver Tabla 4) en los cuales destaca la importancia

del medioambiente urbano y llama a los países desarrollados y en vías de desarrollo a :

- involucrar a los representantes de todos los sectores de la comunidad en la gestión urbana, incluyendo mujeres, jóvenes y minorías raciales;
- proveer de vivienda, infraestructura y servicios urbanos básicos, tales como agua potable, a todos los residentes de una urbe;
- educar y promover el desarrollo de oportunidades de empleo para los sectores más pobres de las ciudades;
- reducir el uso de energía y materias primas así como los niveles de contaminación y desechos;
- proteger los ecosistemas frágiles;
- compartir la riqueza, las oportunidades y responsabilidades en forma más justa entre el Norte y el Sur, entre países, y entre los diferentes grupos sociales de cada país, poniendo especial cuidado en los pobres y discapacitados e;
- informar anualmente a la Comisión de Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible sobre sus acciones en la promoción del desarrollo sostenible.

Para alcanzar estos objetivos, el plan de acción global pone énfasis en la necesidad de un proceso planificado, transparente y de colaboración que implica planificar en todos los niveles, ya sea local como internacional, que todos los sectores de la comunidad tengan oportunidad de expresar sus puntos de vista sobre el medio ambiente y el desarrollo y que todos los grupos sociales y grupos de interés se

asocien y trabajen coordinadamente. La Agenda 21 compromete a cada país individualmente a enfrentar los temas sociales, culturales, económicos y ambientales y lograr un desarrollo sostenible a nivel local sin perder de vista los intereses de las actuales y futuras generaciones. De aquí el sentido de la frase “*pensar globalmente, actuar localmente*”.

Tabla 4. Capítulos de Agenda 21.

N°	Capítulo	N°	Capítulo	N°	Capítulo	N°	Capítulo
1	Introducción	11	Deforestación	21	Residuos sólidos y aguas servidas	31	Científicos y técnicos
2	Cooperación Internacional	12	Desertificación y sequía	22	Residuos radioactivos	32	Agricultores
3	Pobreza	13	Áreas Montañosas	23	Prefacio	33	Financiamiento
4	Patrones de consumo	14	Desarrollo rural	24	Mujer	34	Transferencia tecnológica
5	Población	15	Diversidad biológica	25	Niños y jóvenes	35	Ciencia
6	Salud humana	16	Biotecnología	26	Pueblos indígenas	36	Educación, capacitación y concientización
7	Asentamientos humanos	17	Océanos	27	ONG's	37	Creación de capacidad
8	Integración del ambiente y el desarrollo en la toma de decisiones.	18	Recursos hídricos	28	Autoridades locales	38	Organización
9	Atmósfera	19	Químicos tóxicos	29	Trabajadores y sindicatos	39	Legislación internacional
10	Tierra	20	Residuos peligrosos	30	Comercio e industria	40	Información para la toma de decisiones

Fuente: UNCED, 1992.

Durante la preparación de la Agenda 21, el Consejo Internacional para Iniciativas Ambientales Locales (ICLEI) se dedicó a asegurar que este plan global también enfocara los roles y perspectivas de los gobiernos locales. Como resultado, el Capítulo 28 de la Agenda 21 se dirige a los gobiernos locales para que, conjuntamente con sus comunidades, creen sus propios planes de acción local, o programas de Agenda 21 Local (ICLEI, 1996a).

Desde 1991 sesenta y cuatro países han establecido procesos de planificación de Agenda Local 21 para estimular a sus comunidades a implementar la Agenda 21 a nivel local (ICLEI,1997).

Posteriormente la UNCED'92, los gobiernos locales y organizaciones locales gubernamentales nacionales e internacionales, los organismos internacionales y las agencias de Naciones Unidas entraron en un periodo de experimentación con la implementación de los conceptos de la Agenda Local 21. Los actores que lideraron en esos esfuerzos fueron los propios gobiernos locales, quienes trabajaron, a menudo con el soporte de sus asociaciones municipales nacionales, para desarrollar planeamientos apropiados a sus circunstancias. Sin embargo, los programas internacionales jugaron un rol importante en documentar y analizar este crecimiento de experiencias locales y en facilitar el intercambio de las aproximaciones y herramientas de la Agenda Local 21 (ICLEI, 1997).

La acumulación e intercambio de experiencias prácticas ayudó a identificar factores universales para la planeación de la Agenda Local 21. Mientras estos están siendo continuamente puestos al día y revisados por la práctica local, algunos elementos han sido definidos para la planeación de la AL21 entre 1992 y 1996.

Durante 1996, ICLEI y el *Department for Policy Coordination and Sustainable Development* (DPCSD) de las Naciones Unidas, condujeron una encuesta sobre el progreso a nivel mundial en Agenda Local 21. La encuesta reveló que a 1996 más de 1800 gobiernos locales en 64 países estaban involucrados en actividades

de la Agenda Local 21 (Tabla 5). De este número, ICLEI confirmó que las planificaciones sobre AL21 estaban en progreso, lo que correspondía a 933 municipalidades de 43 países y que estaban comenzando un adicional de 879. La mayor parte de estos procesos de planeación están siendo comprometidos bajo el nombre de *Agenda Local 21*. Sin embargo, el mandato de la Agenda Local 21 está siendo implementado en un número de ciudades y centros bajo diferentes nombres locales a través de diversos programas de asistencia internacional establecidos, tales como el Programa de Ciudades Sostenibles de UNCHS, el Capacity 21 Programme de UNDP o Programa de Manejo Ambiental de la GTZ. El muestreo realizado fue incapaz de evaluar los niveles de impacto de las actividades planeadas en la Agenda Local 21. Sin embargo, esta información se ha conseguido de alguna manera a través de una revisión comparativa de prácticas locales a través de documentación y evaluación de 29 estudios de casos (ICLEI, 1997)

Tabla 5. Implementación de Agenda 21 gobiernos locales, periodo 1991 –1996. Planeación de actividades AL21

Nº Países involucrados	64
Nº Gobiernos Locales involucrados.	1812
Nº municipios en proceso de AL21	933
Nº municipios comenzando a establecer el proceso.	879
Nº municipios con Stakeholder Group.	516
Nº municipios que han comenzado preparación de un plan de acción local.	666
Nº municipios que han establecido un sistema de monitoreo y reporte sobre logros de objetivos del plan de acción.	237
Nº municipios que han establecido indicadores locales para el monitoreo	210

Fuente: ICLEI 1997. *Local government implementation of Agenda 21*.

2. Construyendo una definición de Agenda Local 21.

La Agenda Local 21 es un proceso que contribuye a *reconstruir la sociedad civil* y prepararla mejor para *responder a los desafíos del mundo moderno*. Es un proceso que permite a la *comunidad reconstruir una democracia real y efectiva a nivel local*, redefiniendo el *rol del municipio* en un mundo cambiante y *relegitimar un nivel de gobierno* que está perdiendo credibilidad (Brugmann, 1998). Desde otra perspectiva, la Agenda Local 21 para el desarrollo sustentable es un *plan inclusivo, participativo y completo* para la acción. Operacionalmente, esto significa que *diferentes sectores de la comunidad* se juntan en una sociedad para *decidir sobre acciones* que logran prioridades inmediatas, mientras se establece un plan para la sustentabilidad que reúna las *aspiraciones y necesidades del largo plazo* (ICLEI, 1998).

El iniciar procesos de Agenda Local 21 ofrece beneficios. En cada comunidad un Plan para la Agenda Local 21 moviliza los recursos existente para resolver sus problemas más urgentes. Existe el hábito de considerar a las comunidades como gente pobre y por lo tanto dependientes de algún regalo del gobierno central, de organismos internacionales o de organizaciones caritativas. Pero el proceso de la AL21 fuerza a identificar los recursos que existen localmente en la comunidad. (Brugmann, 1998)

La AL21 permite a la comunidad iniciar un proceso de planificación estratégica y definir prioridades, para hacer posible el afrontar los peligros y desafíos de la globalización de la economía y sus efectos en la economía local. La globalización produce un efecto

en el cambio en la relación entre ciudadanos y gobierno. Esto no sólo tiene impactos económicos, sino también sociales debido a que servicios como lo son la provisión de salud, de educación, de vivienda o seguridad ciudadana, que antes eran conducidos de acuerdo a criterios públicos, al ser privatizados pasan a ser criterios de mercado (Brugmann, 1998).

Existe cada vez más un mayor consenso respecto a que será el desarrollo sostenible, en gran medida, alcanzado a nivel local. Es más, se estima que dos tercios de los compromisos de la Agenda no podrán ser cumplidos sin el compromiso y la colaboración de los gobiernos locales.

Lo anterior ha significado abordar desafíos por parte de los gobiernos locales tales como los que han sido expuestos en el Capítulo 28 de la Agenda 21. De esta manera se ha propuesto iniciar un diálogo con los ciudadanos, organizaciones locales y empresas privadas y aprobar un Programa 21 local. El proceso de consultas aumentaría la conciencia de los hogares respecto de las cuestiones relativas al desarrollo sostenible. Esto fue expuesto con plazos, expresando que 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. (UNCED, 1992; GTZ, 1998).

Más allá de los mismos gobiernos locales, las propuestas de AL21 han recibido subsecuente apoyo de varias organizaciones y en varias conferencias internacionales,

tales como la II Conferencia de Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos (Estambul 1996). Al mismo tiempo han contado con el auspicio de organizaciones internacionales, como la Comisión de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible (5a. sesión en abril 1997) y el Consejo de Cooperación Económica de Asia y el Pacífico (junio 1997).

A nivel local, el desarrollo sostenible requiere que el desarrollo económico local apoye la vida comunitaria y su fuerza, y que aproveche los talentos y recursos de las personas que la integran. Coloca el reto de compartir en forma equitativa los beneficios del desarrollo y sustentarlos a largo plazo para todos los grupos sociales. Esto será posible únicamente si se logra prevenir el desperdicio de la riqueza ecológica y el deterioro de los ecosistemas provocados por las actividades económicas. (ICLEI, 1996a).

3. Una mirada actualizada en América Latina, a partir de la experiencia del Consejo Internacional para las Iniciativas Ambientales Locales – ICLEI.

El ICLEI es una asociación de gobiernos municipales abocada a prevenir y resolver los problemas ambientales locales, regionales y locales, a través de acciones a nivel local. ICLEI es una organización democrática en la que cada gobierno municipal inscrito como miembro pasa a formar parte de su Consejo. Los objetivos estratégicos del consejo de ICLEI se alcanzan a través de campañas internacionales. Estas campañas promueven en los gobiernos municipales el desarrollo de una conciencia para tomar decisiones sobre políticas ambientales,

así como para adquirir compromisos formales de acción que aborden los problemas ambientales prioritarios identificados por los miembros de ICLEI. En la actualidad se llevan a cabo dos Campañas, estas son La Campaña de Ciudades para la Protección del Clima y la Iniciativa para la Agenda Local 21.

El objetivo de la Campaña, nacida en la Conferencia de Naciones Unidas “Cumbre de la Tierra” en Río de Janeiro en 1992, es construir un movimiento mundial de gobiernos locales abocados a mejorar en forma tangible las condiciones ambientales globales mediante el efecto acumulativo de acciones locales, como resultado de planes municipales estratégicos y participativos elaborados por “grupos de socios” (“*multi-stakeholder groups*”).

ICLEI inició su experiencia de Agenda Local 21 con la elaboración y análisis de 14 proyectos pilotos seleccionados a partir de distintas ciudades del mundo, a través del Proyecto de Comunidades Modelos (*Model Communities Project- MCP*, 1994-96). De estos, tres correspondieron a América Latina. Uno de los logros obtenidos fue haber probado un enfoque de planificación para el sector público en el cual se combinaron los principios e instrumentos de tres métodos distintos de planificación; estos fueron la planificación estratégica para el sector privado, la planificación para el desarrollo a nivel comunitario y la planificación ambiental, la cual incluyó métodos de evaluación de impactos. Este nuevo enfoque fue presentado por primera vez en el “*Manual de Planificación para la Agenda 21 Local*”, publicado en inglés y español en 1996 y ha sido utilizado como parte de los proyectos de ICLEI para el desarrollo local en todo el mundo (Valenzuela, 2000).

Se han implementado un total de 8 proyectos de Agenda Local 21 en América Latina desde 1996 mundo (Valenzuela, 2000):

- *Material de Capacitación para el Proyecto de Planificación para el Desarrollo Urbano Sostenible (1996-98)*, ejecutado por la Secretaría Europea de ICLEI en cooperación con la Oficina para América Latina, contratado por GTZ en 5 municipios en Colombia y 5 en Ecuador.
- *El Proyecto Agenda Local 21 para Colombia (1998)*, incluyó a 10 municipios, ejecutado por la Oficina de ICLEI para América Latina, en asociación con la Federación Colombiana de Municipalidades, contratado por el Ministerio de Medio Ambiente y el Banco Mundial.
- *El Proyecto de Donaciones de Incentivos de Agenda Local 21 (1997-2000)* para 10 municipios en Nicaragua, Colombia, Ecuador, Perú, Chile y Brasil, bajo la dirección de la Secretaría Mundial de ICLEI (WS), en cooperación con la Secretaría para América Latina y El Caribe (LASC).
- *El Proyecto Cartas Ambientales de Agenda Local 21 (1997-2000)* para 4 municipios en Nicaragua, Perú, Chile y Brasil, bajo la dirección de ICLEI WS en cooperación con LASC.
- *El Proyecto Transición hacia Ciudades Sustentables en el Cono Sur, (1999-2000, a ser extendido)*, iniciado en 10 municipios en la Región del Bio-Bio, Chile, bajo un convenio entre el Centro de Educación y Tecnología - CET- y la Agencia Pan para el Mundo, el cual esta siendo apoyado en la actualidad por ICLEI LASC.

- *El Proyecto Capacitación y Asistencia Técnica de Agenda Local 21 para la Implementación del Programa de Fortalecimiento Institucional* (1999-2000, extendido), dirigido por LASC, para la Municipalidad de Río de Janeiro, Brasil, contratado por el Instituto de Estudios Sociales y Religiosos, ISER.
- *El Proyecto Red de la Agenda Local 21 para América Latina y El Caribe* (2000-2003, primera etapa, a ser extendido) dirigido por LASC en asociación con GTZ, para 50 municipios en 5 países, iniciado en Chile y Ecuador e incluirá a 3 países más – dentro de los posibles se encuentran Costa Rica, Colombia, Perú y Bolivia.
- *El Proyecto Observatorio Urbano Global*, para 4 municipios en Chile y 5 en Ecuador, dirigido por ICLEI WS y LASC, elaborado junto con *el Proyecto la Red* de LASC.

El Proyecto de Donaciones de Incentivos de la Agenda Local 21 (IGP, 1997-2000) fue diseñado por ICLEI como parte de la Campaña Internacional de la Agenda Local 21. En relación a los términos de referencia y sus resultados esperados se esperaba fortalecer el rol de los grupos de socios (*stakeholder groups*) para apoyar la implementación de Planes de Acción de Agenda Local 21 en 10 municipios en América Latina, 7 en África y uno en Turquía. Los tres componentes principales del Proyecto fueron: capacitación, asistencia técnica y pequeñas donaciones para el financiamiento.

A través de este último componente y que significó un monto promedio de US\$ 90,000 por ciudad, se diseñaron proyectos locales específicos que tenían como fin

mejorar la prestación de servicios municipales deficientes a través de la elaboración de *Planes de Acción Local* realizados por los grupos de socios en conjunto con sus municipios. Los diez municipios seleccionados fueron León en Nicaragua; Manizales y Barrancabermeja en Colombia; Quito en Ecuador; Cajamarca e Ilo en Perú; Santiago en Chile; y Betim, Niteroi y Porto Alegre en Brasil.

El IGP fue ejecutado en paralelo al *Proyecto Cartas Ambientales de Agenda Local 21*, elaborado por ICLEI, IULA y Towns and Development. El objetivo de este nuevo proyecto fue establecer cooperación bilateral en función de Agenda Local 21 a través de convenios Norte-Sur en 8 municipios en Europa, 2 en Canadá, 6 en África y 4 en América Latina. Los municipios de León, Cajamarca, Santiago y Porto Alegre que participaban ya en el proyecto IGP, fueron seleccionados para esta experiencia.