



Congreso Nacional del Medio Ambiente
Cumbre del Desarrollo Sostenible



COMUNICACIÓN TÉCNICA

La Agenda 21 (un proceso para el desarrollo sostenible): comunicación y participación.

Autor: Luis Aranz Monreal

Institución: Observatorio Internacional de Ciudadanía y Medio Ambiente Sostenible (CIMAS)

E-mail: cimas@iepala.es

Otros autores: ROBERTO BELMONTE SAA (Observatorio Internacional de Ciudadanía y Medio Ambiente Sostenible, CIMAS); NESTOR GARCIA MONTES (Observatorio Internacional de Ciudadanía y Medio Ambiente Sostenible, CIMAS); PEDRO HERAS MANSO (Observatorio Internacional de Ciudadanía y Medio Ambiente Sostenible, CIMAS).



RESUMEN:

Para alcanzar el desarrollo sostenible, desde nuestro punto de vista, es necesaria la implicación y colaboración de la ciudadanía en su conjunto, no es una cuestión de la que se puedan responsabilizar únicamente los gobiernos, las grandes empresas, los científicos y las instituciones. Aunque es cierto que estos actores tienen mucho que aportar y asumir de cara a la sostenibilidad global del planeta, consideramos que desde el comportamiento individual y desde el comportamiento del individuo en sociedad se pueden poner numerosos granitos de arena que acaben conformando una gran montaña. En este sentido, la Agenda 21, según la planteamos desde CIMAS, ha de ser, ante todo, un proceso participativo. Y para que sea posible dicha participación de la ciudadanía debe darse una condición indispensable: la comunicación. Resulta muy útil, sobre todo de cara al fomento de la participación y de la comunicación con la ciudadanía, un conocimiento de las distintas redes sociales establecidas en el territorio. Nos referimos al tejido asociativo, a los grupos informales, al nivel institucional, a la base social o ciudadanía en general..., y las relaciones que mantienen entre sí. Cada sector de la población, cada grupo social, cada colectivo, tiene una visión propia y particular de la realidad. El contraste de opiniones enriquece la información obtenida, la profundiza y nos ofrece la posibilidad de llegar a conclusiones o consensos a los que, quizás, no habríamos llegado exclusivamente con un trabajo técnico u objetivo. Además, a través de la participación se puede fomentar la autorresponsabilidad, la corresponsabilidad en el objetivo del desarrollo sostenible. Para el fomento de la participación, por tanto, un elemento clave es la información y la comunicación. Sin información es difícil participar. Es conveniente hacer un esfuerzo en la difusión de la Agenda 21 para, a partir del conocimiento, pedir la participación. Una labor pedagógica acerca de los contenidos, resultados y beneficios del desarrollo sostenible y de la Agenda 21 también es una condición para la implicación de la ciudadanía.



LA AGENDA 21 (UN PROCESO PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE): COMUNICACIÓN Y PARTICIPACIÓN

El desarrollo sostenible es un concepto cada vez más introducido en las sociedades modernas, y que se puede decir que ha superado al de “ecologismo”. Sin embargo, para alcanzar el desarrollo sostenible, desde nuestro punto de vista, es necesaria la implicación y colaboración de la ciudadanía en su conjunto, no es una cuestión de la que se puedan responsabilizar únicamente los gobiernos, las grandes empresas, los científicos y las instituciones. Aunque es cierto que estos actores tienen mucho que aportar y asumir de cara a la sostenibilidad global del planeta, consideramos que desde el comportamiento individual y desde el comportamiento del individuo en sociedad se pueden poner numerosos granitos de arena que acaben conformando una gran montaña.

Desde el Observatorio Internacional de Ciudadanía y Medio Ambiente Sostenible (CIMAS), venimos trabajando en el ámbito del desarrollo local y el desarrollo sostenible desde hace bastantes años, siempre con el elemento de la participación ciudadana como eje. En este sentido, la Agenda 21, tal y como nosotros la entendemos, es un instrumento que permite buscar el desarrollo sostenible contando con la implicación de la ciudadanía. Desde CIMAS tenemos una larga experiencia en la puesta en marcha de la Agenda 21, fomentando la participación, en pueblos y ciudades de muy diversas características (grandes urbes, pueblos rurales, municipios residenciales, ciudades industriales, ciudades Patrimonio de la Humanidad...).

LA AGENDA 21

La Agenda 21 surge en la “Cumbre de la Tierra”, celebrada en Río de Janeiro en 1992, y supone una estrategia promovida por las Naciones Unidas de cara al desarrollo sostenible en el planeta. La lógica que guía este instrumento tiene que ver con el fomento de la sostenibilidad global a partir de la actuación local (en los municipios, las regiones, las comunidades...).

Desde que se creó la figura de la Agenda 21 para abordar los problemas ambientales globales desde la acción local, han sido muchos los municipios del mundo que han comenzado sus propios procesos de Agenda 21 Local, siguiendo la recomendación que las Naciones Unidas hace a las autoridades locales en este sentido (el capítulo 28 de la Agenda 21 insta a los municipios y ayuntamientos a desarrollar una Agenda 21 Local).

Para abordar un proceso de Agenda 21 como tal, un municipio debería, en primer lugar, firmar la Carta de Aalborg (la Carta de Aalborg supone la integración de un municipio en la Campaña Europea de Ciudades y Poblaciones Sostenibles y la voluntad de iniciar un proceso de Agenda 21) y después realizar un Diagnóstico sobre la realidad local, crear foros de participación ciudadana, un Plan de Acción local y un sistema de indicadores. Esto es lo que recomiendan la mayoría de los manuales al uso. En definitiva, para certificar adecuadamente si se está implementando la Agenda 21 Local, se deberían tomar en consideración cuatro criterios: que exista un proceso, una política en la que se aplique lo que se decida, un producto, es decir, un cambio que se pueda apreciar con el tiempo y, de



manera transversal, una participación de todos los sectores de la ciudadanía del municipio. Es lo que se denomina las “4P”: proceso, política, producto y participación.

En concreto, analizando los procesos de Agenda 21 Local puestos en marcha en España, se puede concluir que éstos se caracterizan, entre otros, por los siguientes aspectos:

- Son las administraciones locales, y en menor medida las Comunidades Autónomas, los principales impulsores de estos procesos y, por tanto, su puesta en marcha depende en gran medida de la voluntad política de estas administraciones.
- Existe un fuerte “boom” experimentado en los últimos años por las consultoras que trabajan estos temas.
- Prima una vocación planificadora y programática a partir de un exhaustivo diagnóstico territorial.
- Presentan un sesgo hacia los aspectos ambientales de las Agendas 21 Locales (como el uso de recursos y la política ambiental), descuidando otros aspectos como los sociales y la importancia del uso del suelo (no olvidemos que la Agenda 21 es una herramienta hacia la sostenibilidad de carácter integral).
- Presentan procesos de participación ciudadana más amplios que el de otros instrumentos clásicos de planificación, como el planeamiento urbanístico y la planificación estratégica de las ciudades.

LA IMPORTANCIA DE LA PARTICIPACIÓN Y LA COMUNICACIÓN EN LA AGENDA 21

La Agenda 21, según la planteamos desde CIMAS, ha de ser, ante todo, un proceso participativo. Y para que sea posible dicha participación de la ciudadanía debe darse una condición indispensable: la comunicación.

El concepto de participación es ambiguo, impreciso, un eslogan o un propósito indefinido. A veces se denomina participación a cualquier consulta. Otras veces, el discurso de la participación puede servir para evitar la participación real de la población y enmascarar la toma de decisiones políticas y técnicas. A efectos de la Agenda 21, lo más importante es plantear los contenidos o dimensiones fundamentalmente prácticas de la participación aplicada a la implementación de la Agenda 21 en sus dos fases principales: la realización del Diagnóstico y la elaboración de un Plan de Acción.

En el caso de la Agenda 21, la participación y la comunicación no sólo resultan un elemento indispensable porque así lo promulguen todos los manuales o las recomendaciones de las distintas cumbres y foros donde se debaten cuestiones de sostenibilidad y Agenda 21. Consideramos que es la manera más eficaz de afrontar el desarrollo sostenible y su vinculación con el desarrollo local. La implicación de todos los actores locales en el proceso permite establecer una radiografía global ante los problemas ambientales, la manera de afrontarlos, las posibles soluciones, los agentes encargados de llevarlas a cabo, etc. Cada sector de la población, cada grupo social, cada colectivo, tiene una visión propia y particular de la realidad. Ese contraste de opiniones enriquece la información obtenida, la profundiza y nos ofrece la posibilidad de llegar a puntos a los que, quizás, no habríamos llegado exclusivamente con un trabajo técnico u objetivo. En el caso de la Agenda 21, es necesario



abrir a la percepción de la ciudadanía en su conjunto, integrada por diferentes sectores sociales (vecinos, técnicos, políticos, empresarios, educadores, jóvenes, mayores, inmigrantes, asociaciones...), la identificación de los problemas, necesidades y demandas que constituyen el Diagnóstico o análisis de la realidad local, y la elaboración de propuestas, líneas de acción, indicadores o actores responsables, que articulan el Plan de Acción. Además, a través de la participación se puede fomentar la autorresponsabilidad, la corresponsabilidad en el objetivo del desarrollo sostenible.

La participación debe entenderse como un procedimiento continuo y flexible, no como una acción aislada y puntual con un final determinado. La Agenda 21, como proceso continuo que precisa de la participación ciudadana para su puesta en marcha, y según la metodología que aplicamos desde CIMAS, requiere en un primer momento de un “desembarco” en la realidad local en la que nos movemos. Esto supone un conocimiento de esa realidad en sus más variados aspectos, y permite contextualizar el terreno, la población, sus condiciones sociales, económicas, culturales, ambientales... También resulta muy útil, sobre todo de cara al fomento de la participación y de la comunicación con la ciudadanía, un conocimiento de las distintas redes sociales establecidas en el territorio. Nos referimos al tejido asociativo, a los grupos informales, al nivel institucional, a la base social o ciudadanía en general..., y las relaciones que mantienen entre sí. En este acercamiento, el mayor riesgo reside en quedarse atrapado en una sola red, normalmente la más institucionalizada y próxima al poder local. En un municipio, resulta más fácil y accesible el contacto, en un primer momento, con aquellas asociaciones, grupos y organizaciones cercanas al Ayuntamiento, que colaboran, que organizan actividades, en definitiva, que tienen cierto dinamismo. Sin embargo, no podemos dejar de lado a otros actores que permanecen más en la sombra, que no suelen participar de la actividad institucional, pero cuyo discurso, cuyas propuestas, demandas e intereses en relación con el municipio deben ser tenidos en cuenta en la Agenda 21 y pueden enriquecer su implementación.

Para el fomento de la participación, como ya se ha mencionado, un elemento clave es la información y la comunicación. Sin información es difícil participar. Es conveniente hacer un esfuerzo en la difusión de la Agenda 21 para, a partir del conocimiento, pedir la participación. Una labor pedagógica acerca de los contenidos, resultados y beneficios del desarrollo sostenible y de la Agenda 21 también es una condición para la implicación de la ciudadanía. Existen multitud de técnicas y procedimientos para publicitar, difundir e informar, dependiendo su uso de los objetivos, los mensajes y el público destinatario en cada momento.

Dentro del esquema de la Agenda 21, centrado en una primera etapa, como se ha señalado, en la realización de un Diagnóstico de la situación local (en sus aspectos tanto ambientales como económicos y sociales) y en una segunda etapa en la elaboración del Plan de Acción, desde CIMAS fomentamos la participación e implicación de los diferentes actores sociales desde el principio, mediante la utilización de técnicas sociológicas de corte cuantitativo, cualitativo y participativo, y diferentes estrategias y dinámicas grupales. Y, como es lógico, a través de un proceso de comunicación continuo. En la realización del Diagnóstico, la auditoría técnica pertinente es completada por un “autodiagnóstico” sobre el municipio. Esto consiste en conocer la percepción ciudadana, las demandas de la ciudadanía, los problemas



que consideran fundamentales, los aspectos positivos y potencialidades a explotar. El “autodiagnóstico” o la percepción ciudadana se pone en contraste y complementa los datos técnicos y objetivos, ofreciendo una visión global de la situación ambiental, económica y social del territorio en un sentido amplio e integrador (urbanismo y planificación del territorio, movilidad, uso de energía, recursos naturales, zonas verdes, medio ambiente urbano, medio natural, dotación de equipamientos sociales e infraestructuras, situación socioeconómica...).

Una vez concluido el Diagnóstico, se inicia un proceso de “devolución” de la información recogida. Entendemos que el “feedback” favorece la reflexión, la ampliación de la información y la profundización de las conclusiones. La participación no tiene por qué acabar, dado que en cualquier momento pueden surgir aportaciones nuevas, siempre y cuando se favorezca la reflexión colectiva. ¿Cómo una sociedad o comunidad puede reflexionar sobre sí misma o autorreflexionar? Esto es sólo posible cuando existe un proceso de comunicación permanente y se lleva a cabo tal devolución de la información producida. Es decir, cuando se produce una devolución de la reflexión que origina a su vez una nueva reflexión. Desde CIMAS nos comprometemos bastante con esta tarea, no sólo por el compromiso ético de comunicar, devolver y compartir la información con todas aquellas personas y colectivos que se han prestado a colaborar, sino también por los enormes beneficios que consideramos que aporta al proceso de implementación de la Agenda 21. Hemos observado que las opiniones resultan más interesantes y más críticas en la medida en que han sido recogidas y posteriormente devueltas varias veces de forma sucesiva. De esta manera, se puede decir que el resultado final del proceso de implementación de la Agenda 21, tal como nosotros lo enfocamos, es el producto de reflexiones-devoluciones-reflexiones llevadas a cabo con anterioridad.

Después de toda esta labor, es el momento de empezar a construir el Plan de Acción hacia el desarrollo sostenible, recogiendo las propuestas que lo van a integrar, definiendo las líneas de acción, los actores responsables, indicadores, priorizando actividades... Esta elaboración también se desarrolla de manera participativa, contando con la opinión y los puntos de vista de todos los actores locales, en un intento de consensuar el Plan. A través de la aplicación de distintas técnicas se realiza una planificación que dé respuesta a las demandas, necesidades y problemas detectados en el Diagnóstico, recogiendo las propuestas de los diferentes colectivos locales y sometiénolas a debate y consenso, además de a un criterio técnico. La implicación de la ciudadanía y el minucioso análisis de la realidad local llevado a cabo con anterioridad, permiten diseñar un Plan de Acción perfectamente ajustado al terreno, caracterizado por su viabilidad y concreción, y con unas propuestas imaginativas, reflexivas y coherentes aportadas por los actores locales. Así, la orientación de un municipio hacia un desarrollo sostenible es más eficaz y permite el compromiso y la corresponsabilidad de los diferentes actores locales.

LOS ACTORES DE LA PARTICIPACIÓN

Se puede conocer, o cuanto menos intuir, que promover la participación ciudadana en el desarrollo de un municipio, un territorio o una comunidad, es una tarea ardua y muchas veces complicada, con resultados desiguales. No se trata aquí de hacer un análisis acerca de las condiciones, los requerimientos, los resultados o las frustraciones de la participación



ciudadana. Sin embargo, las dificultades que entrañan el movilizar a la gente, concienciar de la importancia de la implicación en los asuntos públicos y en la toma de decisiones (siempre y cuando se propicien las condiciones para ello, como es evidente), no debe hacernos caer en la resignación. Desde CIMAS somos conscientes de las dificultades y, por ello, actuamos en consecuencia. En el caso de la Agenda 21, ya hemos mencionado que la información, la comunicación, la difusión y la sensibilización son requisitos necesarios para que se dé una participación plena y constante. Otro requerimiento tiene que ver con la necesidad de hacer ver a la ciudadanía que de su participación y esfuerzo se van a obtener unos frutos y unos resultados que benefician al conjunto de la comunidad local. Si no se aprecian los resultados, es difícil que se vuelvan a invertir esfuerzos, energías, tiempo y dedicación para participar.

Llegados a este punto, cabe preguntarse quiénes participan. Preguntarse por quiénes deben participar es casi una obviedad: deberían participar todos los sectores sociales, sumando consensos y reflexiones. En la Agenda 21 es importante contar con el tejido social organizado (asociaciones de vecinos, culturales, de mujeres, juveniles, de ocio y tiempo libre, clubes deportivos, peñas festivas, grupos ecologistas...), que pueden tener un discurso relativamente elaborado o pensado respecto a temas de interés para el municipio. Del mismo modo, el sector económico también debe dejar oír su voz de manera especial (empresarios, industriales, comerciantes, sindicatos...), ya que su actividad suele tener notables repercusiones en el Medio Ambiente, la calidad de vida y el desarrollo sostenible del municipio. Otro ámbito que debe integrarse en el proceso de participación de la Agenda 21 es el educativo (profesores, AMPAS, alumnos...), jugando un desatacado papel en la sensibilización y concienciación ambiental. Otros agentes sociales que pudieran existir, dependiendo del municipio, también han de aportar sus puntos de vista y su visión de los problemas y las soluciones, como grupos de agricultores o cazadores, si fuera el caso, cuyo conocimiento sobre el entorno natural o espacios protegidos resulta muy valioso. Y, por supuesto, debe participar lo que desde CIMAS denominamos “base social”, es decir; la ciudadanía, el vecino individual que quizás no pertenece a ningún grupo organizado o no posee especiales conocimientos sobre una determinada materia, pero que vive en el municipio, experimenta los problemas cotidianos y sus aportaciones permiten conocer la percepción generalizada ante la situación ambiental y el desarrollo local.

Además de todos los actores locales citados, existe otro cuyo papel es central y determinante para el buen desarrollo de la Agenda 21 en varios sentidos. Se trata de la Administración Local, del nivel institucional. Por un lado, están los técnicos, que cuentan con conocimientos y capacidad para determinar la viabilidad de las propuestas, la adecuación a las posibilidades, la certeza de las percepciones, etc. Por otro, están los políticos, que poseen influencia, capacidad de gestión y de toma de decisiones y recursos para determinar el alcance, el compromiso y la ejecución de la Agenda 21. En muchas ocasiones, dependemos de la voluntad política tanto a la hora de iniciar cualquier tipo de planificación o proyecto de desarrollo local (como puede ser la Agenda 21), como a la hora de poner en práctica lo planificado y darle continuidad. Por esta razón, su influencia es decisiva en distintos aspectos, y debe convertirse en actor central del proceso de Agenda 21, junto con la ciudadanía, como motor, impulsor y gestor.



Sin embargo, una cuestión es quiénes deben participar y otra quiénes lo hacen de facto. Las motivaciones y la implicación variarán en cada caso, en función del tema, del territorio, de las condiciones o de las exigencias. Habrá determinadas organizaciones o asociaciones que se sientan más identificadas con una temática en particular y decidan integrarse en el proceso más que otras. Lo mismo ocurrirá con la base social. En el caso de la Agenda 21, por ejemplo, las asociaciones de carácter ecologista tienden a colaborar de manera asidua. Las asociaciones vecinales, con otros intereses, también pueden ser habituales en las actividades propuestas. Más difícil puede resultar implicar al sector empresarial o educativo, pero hay que hacerles ver que en su cometido hay una gran responsabilidad medioambiental que deben asumir y que su presencia en el proceso es inevitable. También puede resultar costoso “convencer” a aquellos grupos más alejados de los círculos institucionales, o incluso contrapuestos al Ayuntamiento, y los indiferentes a cualquier actuación que se conciba en el municipio, pero el carácter integrador y plural que tratamos de darle a la Agenda 21 desde CIMAS nos obliga a redoblar esfuerzos para acercar al proceso a los “contrapuestos”, “distantes” o “indiferentes”. Grupos políticos en la oposición, colectivos enfrentados al Ayuntamiento, jóvenes, mujeres, inmigrantes..., suelen ser actores “marginales” en la acción local, por unos u otros motivos, y cuya voz debe ser incorporada a la implementación de la Agenda 21 en beneficio de un proceso de desarrollo local sostenible colectivo.

Pero la participación no debe acabar aquí sino que, a través de un nuevo proceso de apertura, ha de continuar con la tarea de tejer nuevos cauces de participación ciudadana, de canalizar la participación ya existente y de incrementar el número de personas o colectivos implicados en la Agenda 21. Y en esta labor, la comunicación sigue siendo un factor clave para que la ciudadanía esté informada y se sienta cómplice del proceso.

CONCLUSIONES FINALES

Después de lo expuesto, podemos comprobar cómo la participación ciudadana en la implementación de la Agenda 21 debe ser un objetivo inicial para poder desarrollar un plan de sostenibilidad local realmente eficaz e integral. Siendo conscientes de que la participación es una de las asignaturas pendientes de la Agenda 21, nuestra propuesta pasa por su fomento, su dinamización y su articulación a partir de lo concreto, de la realidad a la que nos enfrentamos. El conocimiento de las redes locales es una condición necesaria para poder llevar a cabo una labor de implicación ciudadana en el desarrollo sostenible de un municipio o un territorio. Pero este conocimiento debe ser empleado y puesto a disposición de un proceso de apertura a todos los puntos de vista, a la integración de todos los sectores de población, no sólo de aquellos grupos más afines al poder local, a las instituciones o al objeto de estudio (en este caso, la Agenda 21). Este es el gran reto, conseguir la complicidad y la participación de los “contrapuestos”, “distantes” o “indiferentes”, que, desgraciadamente y por la experiencia adquirida, pueden ser una mayoría. La aplicación de diferentes técnicas, dinámicas y estrategias de comunicación, y el desarrollo de actividades de tipo lúdico-festivo, con un elemento de sensibilización y concienciación, son mecanismos útiles en esta tarea. Del mismo modo, el “acercamiento” a los centros neurálgicos donde se aglutina la acción de los distintos grupos o actores locales, la integración en su actividad cotidiana y la observación participante, permiten manejar las claves de las redes sociales y estar en condiciones de fomentar su implicación en el proceso de Agenda 21 y adecuar los mensajes



y los canales de comunicación. En muchas ocasiones no podemos contar con la presencia de determinados actores o colectivos (jóvenes, mujeres, empresarios, inmigrantes, profesores...) en las acciones que organizamos, con lo que debemos “ir a ellos”, buscarles en sus lugares cotidianos y desde ahí integrarles en la Agenda 21.

Por último, volvemos a poner de manifiesto la necesidad de que la participación ciudadana ofrezca frutos y resultados visibles y permanentes. En caso contrario, puede ser fácil defraudar expectativas y producir desencanto y desmotivación. El “feedback” permite demostrar que el esfuerzo y el trabajo invertido por parte de la ciudadanía es eficaz y tenido en cuenta, y que su voz ha sido escuchada.

Esta es la apuesta que hacemos desde el Observatorio Internacional CIMAS, la apuesta por una ciudadanía activa e implicada en el desarrollo sostenible, en la mejora ambiental y en la calidad de vida, tanto a nivel local como a nivel global. Y desde el protagonismo de todos los actores sociales es posible avanzar en este camino.