

Revisión de políticas sostenibles en la provincia de Huelva en el último lustro

*Review of the pro sustainable policies promoted by the Province of
Huelva during the past five years*

Irene Correa Tierra

Departamento de Economía

Universidad de Huelva

irene@uhu.es

Resumen:

La celebración de encuentros internacionales dedicados al Medio Ambiente y Desarrollo y la proliferación de estudios científicos alertando sobre la situación ambiental del planeta, han popularizado la idea de *sostenibilidad* en los últimos cuarenta años. Hoy por hoy, la política ambiental europea se centra en las regulaciones orientadas a la mitigación de las emisiones contaminantes de gases de efecto invernadero y en la reducción de la dependencia energética de nuestro modelo de desarrollo. Así, se han ido relegando las estrategias de planificación largoplacistas a un papel secundario frente a unas políticas energéticas concretas.

En este contexto, desde las entidades locales de todo el mundo, y en especial desde Europa, se ha estado apostando por políticas e instrumentos de política de tipo ambiental que adoptan principios sostenibles en el uso de la energía y en la gestión de los recursos ambientales. Bajo este enfoque, en este trabajo analizamos los avances en materia de sostenibilidad energética realizados en la provincia de Huelva en los últimos años.

Palabras clave: Agenda Local 21, Sostenibilidad, Energía.

Abstract:

The celebration of International Meetings on Environment and Development and the publication of scientific studies warning on the environmental situation of Earth, contributed to the popularisation of the idea of 'sustainability' in the last forty years. Today, the European Environmental Policy is involved in those regulations focussed on the mitigation of the Greenhouse Gas Emissions and on the reduction of the energy dependence of our development model. As a result, concrete energy policies have been developed instead of long term planning strategies.

Taking all this in consideration, local authorities all around the world (specially, from Europe) have developed environmental policies which regard sustainable principles involved in the use of energy and in the management of the environmental resources. In this work we analyze the case of the province of Huelva.

Key words: Local Agenda 21, Sustainability, Energy.

1. Introducción

El nacimiento de la fórmula de planificación local de la sostenibilidad se establece temporalmente en un marco político de trascendental importancia en la gestión ambiental, que es la celebración en 1992 de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo celebrada en Río de Janeiro (Brasil) -según se indica en el capítulo 28 de la Agenda 21-. Este singular acontecimiento, junto con el inicio de la Campaña Europea de Ciudades y Poblaciones Sostenibles, que se impulsó en el ámbito europeo en 1994 por la I Conferencia Europea sobre Ciudades y Municipios sostenibles celebrada en Aalborg (Dinamarca), simbolizaron la popularización de los análisis de las políticas locales, y más concretamente de las Agendas Locales 21.

Si consideramos conjuntamente la aplicación de las Agendas Locales 21, como metodología para contribuir al desarrollo sostenible en el ámbito local implantada a lo largo de 20 años en cerca de 3.000 municipios europeos, con la relevancia que en las administraciones locales ha adquirido la puesta en marcha de políticas energéticas que fomentasen el buen uso de este recurso, podemos llegar a entender cómo toda esta situación ha resultado determinante para alcanzar los mejorados estándares de calidad de vida con los que contamos hoy por hoy, a pesar de la situación económica en la se encuentra nuestro país.

2. Fórmulas para el desarrollo

Más allá de la generalización, del grado de ambigüedad conceptual del que adolece la noción de desarrollo sostenible, de lo difícil que puede resultar concienciar a los ciudadanos de la importancia que tiene el uso correcto de la energía y la apuesta por su eficiencia, y del fomento del uso de las fuentes energéticas renovables, se necesita plantear fórmulas y diseñar actuaciones por los actores que posibiliten el tránsito de la teoría a la práctica. Se han de establecer vías alternativas y efectivas de trabajo, planteando actuaciones que hagan posible materializar y alcanzar las metas hasta ahora establecidas.

Entre las iniciativas a las que se han ido incorporando las distintas administraciones territoriales estos últimos años en general y que, de forma concreta se han puesto

en marcha o estaban ya activas en la provincia de Huelva desde inicios de 2009, destacamos por su repercusión tanto en el ámbito de la sostenibilidad como en el plano energético, los procesos de Agenda Local 21 y la adhesión a la Red de Redes de Desarrollo Local Sostenible para la Sostenibilidad Local y el diseño del Pacto de Alcaldes y Alcaldesas por el cambio climático (*Covenant of Mayors*). Contamos, además, con el proyecto “Energy 21” por el lado de la energía.

Teniendo presente que nos centramos en dos tipos de políticas complementarias entre sí, como son las relativas a la sostenibilidad y las estrictamente energéticas, y que analizaremos brevemente las actuaciones realizadas en el ámbito local (municipal o superior), podríamos realizar la siguiente agrupación de las actuaciones:

Tabla 1: Categorización de las actuaciones realizadas en la provincia de Huelva:

		Según tema de interés	
		Sostenibilidad	Energía
Según ámbito	Supramunicipal	Red por el desarrollo Local Sostenible	Proyecto: Energy 21 Pacto de Alcaldes y de Alcaldesas
	Municipal o local	Agendas Locales 21	Pacto de Alcaldes y de Alcaldesas

Fuente: Elaboración propia

En el siguiente apartado desarrollaremos cada una de estas iniciativas, resaltando lo que ha significado su puesta en marcha en la provincia de Huelva.

3. Actuaciones sostenibles de la provincia de Huelva

3.1. Red de Redes de Desarrollo Local Sostenible

En España existe una Red de Redes de Desarrollo Local Sostenible creada por el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, que promueve desde 2005

el desarrollo de municipios más sostenibles, siguiendo los principios y adoptando las acciones recogidas en la Estrategia de Medio Ambiente Urbano. Surge a petición de las propias redes, con el propósito de coordinar y compartir las diferentes experiencias desarrolladas.

En definitiva, el objetivo de la Red de Redes de Desarrollo Local Sostenible es constituirse como un foro de debate e intercambio de experiencias entre las distintas redes que a nivel autonómico y provincial desarrollan la Agenda Local 21 (AL21), para promover un concepto de ciudad compacta, compleja, eficiente y cohesionada socialmente. Todo ello sin perder de vista el adecuado equilibrio entre el medio urbano y el rural.

El 25 de noviembre de 2010 se aprueban tanto el Sistema Municipal de Indicadores de Sostenibilidad como el Sistema de indicadores y condicionantes para ciudades grandes y medianas, elaborados por el Grupo de Trabajo de Indicadores de la Red de Redes de Desarrollo Local Sostenible. El Sistema Municipal de Indicadores de Sostenibilidad representa un estándar de indicadores que permite evaluar el grado de sostenibilidad de cualquier municipio de España bajo los mismos criterios. Entre las muchas funciones que desarrolla, se encuentran la de colaborar en la elaboración e implantación de Agendas Locales 21 en su territorio, ofrecer asesoramiento técnico, jurídico y económico a sus miembros y organizar eventos sobre temas de actualidad. Así, este sistema de indicadores permite a las ciudades ajustar sus funcionalidades y minimizar sus disfunciones de acuerdo con las nuevas necesidades sociales, económicas y ambientales.

La Red engloba al 96% de los municipios que trabajan en este tipo de procesos y contaba en 2010 con una población afectada superior a los 26 millones de personas. Está formada por 19 miembros, 2 administraciones de apoyo (Federación Española de Municipios y Provincias, y el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente) y 17 redes territoriales, entre los que se encuentran dos que desarrollan su labor en la provincia de Huelva:

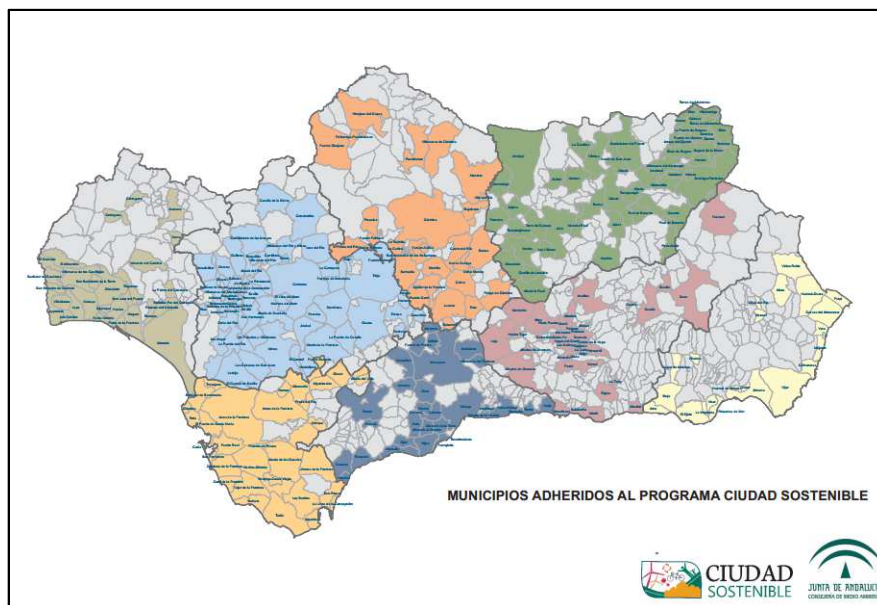
3.1.1. Red Provincial de Ciudades Sostenibles (Huelva).

Constituida en el año 2004, cuenta como adheridos con todos los municipios de la provincia. Esta Red Provincial pretende fomentar el intercambio de información y la participación entre los municipios de Huelva que hayan apostado por el proyecto sostenible. Además, presta el apoyo técnico necesario para la puesta en marcha de las Agendas Locales 21 u otros proyectos relacionados con el Desarrollo Sostenible Local. Sin embargo, esta red no llegó nunca a tener competencias reales, no desarrollando las tareas de apoyo que se le encomendaron.

3.1.2. Programa de sostenibilidad ambiental Ciudad 21 (Andalucía).

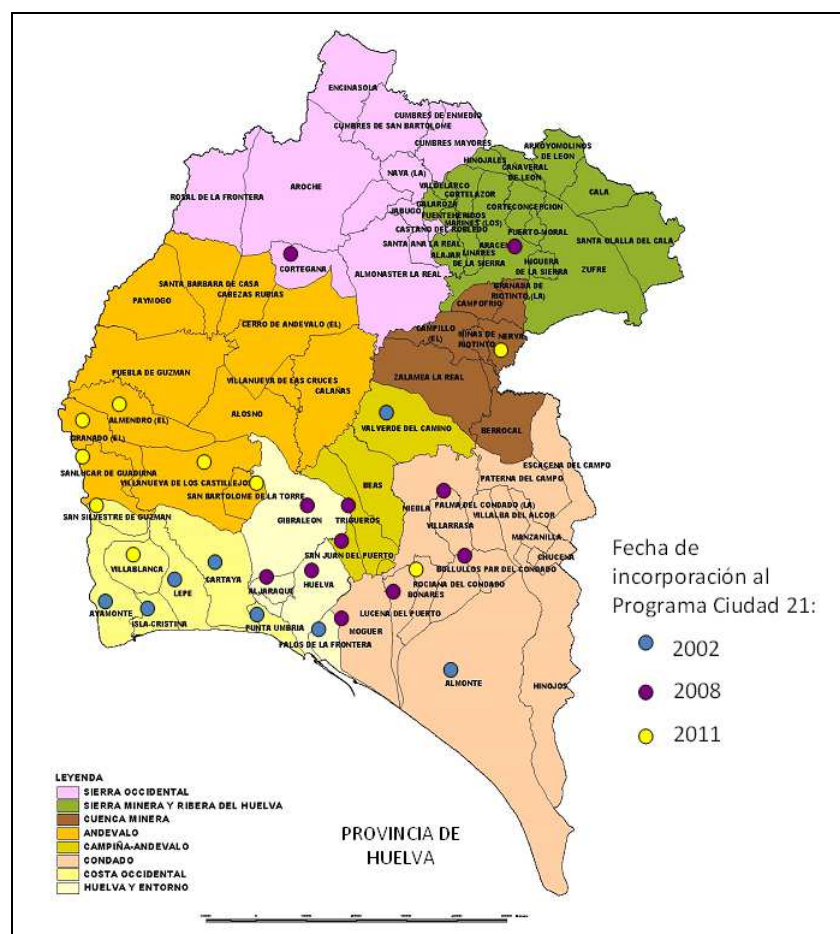
Constituida en el año 2002 (con 231 adheridos) trata de promover diagnósticos rigurosos de la calidad ambiental urbana que permitan la planificación estratégica e integral de actuaciones a nivel local y la definición de una serie de indicadores de sostenibilidad para incrementar el bienestar del ciudadano en espacios urbanos más eficientes energéticamente, menos generadores de residuos o ruidos y que integren la naturaleza en la ciudad invitando a una participación ciudadana informada y activa.

Gráfica 1: Municipios adheridos al programa Ciudad 21 de Andalucía



Fuente: <http://www.ciudad21.org/>

Gráfica 2: Municipios onubenses adheridos al programa Ciudad 21 de Andalucía



Fuente: Elaboración propia a partir de <http://www.ciudad21.org/>

3.2. Las Agendas Locales 21

Una conocida definición de AL21, es la aportada por ICLEI (Hewitt, 2002:3) que la identifica con “un proceso participativo en el cual múltiples interesados se comprometen para alcanzar las metas de la Agenda 21 a escala local mediante la preparación e implementación de un plan estratégico a largo plazo que aborde las preocupaciones prioritarias del desarrollo sustentable local”.

El nacimiento de esta fórmula de planificación se localiza temporalmente en un marco político de trascendental importancia en la gestión ambiental, como es la celebración en 1992 de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo celebrada en Río de Janeiro (Brasil) –según se indica en el capítulo 28 de

la Agenda 21-. Este acontecimiento, junto con el inicio de la Campaña Europea de Ciudades y Poblaciones Sostenibles (Aalborg, 1994), simbolizaron la popularización de los análisis de las políticas locales, y más concretamente de las Agendas Locales 21. Esta campaña contó con 330 participantes desde el mismo momento de su redacción, y ha llegado a contar con un número total de firmantes cercanos a los 3.000 en 2010, de los que más del 40% eran entidades españolas (y donde casi un 7% se corresponde con entidades locales onubenses).

Concretamente sobre las acciones que sobre esta materia realizaban los municipios onubenses, podemos decir que la totalidad se habían adherido a la Carta de Aalborg, pero que a pesar de eso era poca su influencia en la política municipal. Se ha de reconocer, por otro lado, la clara insuficiencia de recursos destinados a este fin –más notoria si cabe en el caso de los más pequeños-.

Ciertamente, los municipios cercanos a la capital y los del área de la Costa (que son los de renta más alta, con mayor población) destinaron más recursos al proyecto. Sin embargo, la experiencia adquirida en la implantación de este tipo de planes, programas y proyectos sostenibles, ha sido muy corta en el tiempo.

Entre todos los municipios de la provincia de Huelva, podríamos destacar tres: Aljaraque, Cartaya y Punta Umbría, por haber desarrollado trabajos en el terreno de los indicadores para el seguimiento de la ejecución de sus Planes de Acción, y constituirse en ejemplos para el resto de municipios de la provincia.

Sin embargo, con las distintas experiencias que han tenido lugar en los municipios onubenses, difícilmente podemos considerar que algo haya cambiado en el proceso de toma de decisiones. En todo caso, sí se llegó a mejorar bastante en la comunicación e intercambio de experiencias entre territorios en el nivel regional.

3.3. El proyecto Energy 21

Con la denominación Energy 21 hacemos referencia al Programa plurianual "Intelligent Energy-Europe" (IEE) adoptado por la Decisión 1230/2003/EC del Parlamento Europeo y el Consejo de la UE para la actuación en el campo de la

energía, cuyo principal objetivo era el desarrollo de una estrategia basada en la sostenibilidad energética y el fortalecimiento de las Agendas Locales 21.

Los socios participantes en el proyecto fueron las Provincias de Téramo y L'Aquila (Italia), las Autoridades locales del Mar Negro (Bulgaria), el Municipio de Kaunas (Lituania), la Provincia de Volos (Grecia), la Región Central de Macedonia – Thessalonika (Grecia) y la Provincia de Huelva (España), que ostentaba el liderazgo del proyecto.

La metodología para el alcance tanto de los objetivos europeos como locales fue totalmente consensuada por los socios, siendo muy elevada la dosis de participación ciudadana que en ella se daba. Del análisis de sus resultados destacamos cómo se obtuvo una matriz DAFO energética onubense y europea, el diagnóstico de los 13 municipios de la provincia de Huelva implicados en el proyecto¹. Para ello se emplearon los resultados de las tareas de Diagnóstico realizadas previamente en las Agendas Locales 21 municipales, con el subsiguiente Plan de Acción, basado en las líneas estratégicas que se habían obtenido del diagnóstico.

3.2. Pactos de Alcaldes y Alcaldesas (*Covenant of Mayors*)

Según figura en la cabecera de su página web, el Pacto de Alcaldes es el principal movimiento europeo que implica a las autoridades locales y regionales, comprometiéndose voluntariamente a aumentar la eficiencia energética y el uso de fuentes de energía renovable en sus territorios. Por su compromiso, los firmantes del Pacto tienen por objeto satisfacer y superar a la Unión Europea en un 20% el objetivo de reducción de CO₂ para el año 2020.

A lo largo del año 2009 todos los municipios de la provincia de Huelva, impulsados desde la administración provincial, se adherieron al Pacto. Así de los 5.206 adheridos a fecha 7 de abril de 2014, 1.403 son españoles, donde se incluyen los 78 municipios onubenses.

¹ Los municipios onubenses que participaron en el proyecto Energy 21 fueron: Almonaster la Real, Aroche, Rosal de la Frontera, Valverde, Aljaraque, Almonte, Ayamonte, Cartaya, Isla Cristina, Lepe, Moguer, Palos, y Punta Umbría.

Este Pacto elevó en el plano municipal al primer nivel el tema de la energía. Todos los municipios onubenses empezaron a trabajar en los Diagnósticos y Planes de Acción Energéticos municipales o mancomunados según la dimensión y recursos de los municipios, según establece el Pacto para sus adheridos.

Sin embargo, resulta evidente que la crisis económica que desde el año 2008 ha afectado a nuestro país ha tenido consecuencias importantes en el devenir de estos proyectos. Esto ha sido muy evidente, sobre todo, en lo que a personal contratado por el sector público y dedicado a las áreas sociales o medioambientales se refiere.

4. Conclusiones

El auge del concepto de la sostenibilidad y de las acciones que se han planteado bajo este enfoque, ha originado que se definan y apliquen en todos los ámbitos - desde el internacional al local- políticas prosostenibles de distinto tipo. Sin embargo, en una situación de crisis como la actual, lo que hace poco era una necesidad irrenunciable pasa a ser un conjunto de buenos propósitos necesariamente pospuestos para tiempos mejores.

El corte total de recursos económicos públicos a todos los niveles, sufrido en los últimos cinco años de crisis económica, dificulta la continuación de este tipo de proyectos, siendo reconducidos sus fondos hacia demandas sociales más acuciantes en estos momentos, instrumentándose, por ejemplo, en las numerosas iniciativas en materia de políticas activas de empleo.

La casi completa desaparición de los trabajos que se realizaban en la provincia de Huelva bajo el marco de la sostenibilidad energética, y que hemos presentado en estas páginas, va a constituir una enorme pérdida de "capital proambiental". Abandonar los progresos que se habían alcanzado en apenas pocos años -dado que las primeras actuaciones de sostenibilidad local se dieron en el año 2001-, en un territorio como el onubense afectado tradicionalmente por una difícil inserción de actividades económicas extractivas e industriales, agresivas tradicionalmente, en un entorno natural privilegiado especialmente rico en materia de biodiversidad, resulta grave.

Es necesario hacer volver a la provincia de Huelva a la senda de la sostenibilidad en la que se encauzaba en sus años más dorados (primera década de este siglo), considerando que el futuro crecimiento de nuestro territorio debe estar sustentado en los pilares que suponen el uso sostenible de la energía y la preservación del capital paisajístico del que la provincia está dotado.

5. Bibliografía

- ARE (2005): *National Promotion of Local Agenda 21 in Europe*, Federal Office for Spatial Development (ARE), Switzerland.
- Bermejo, R. (2001): *Economía sostenible. Principios, conceptos e instrumentos*, Bakeaz, Bilbao.
- Brunet Estarellas, P.; Almeida García, F.; y Coll López, M. (2005): "Agenda 21: subsidiariedad y cooperación a favor del desarrollo territorial sostenible", *Boletín de la A.G.E.*, nº 39, pp. 423-446.
- Casado, E.; Cordobés, M.; y Rodríguez, J.J. (2004): "La racionalidad en el uso de la Agenda 21 Local y Sistema de Gestión Medioambiental por el ayuntamiento", *VII Congreso Nacional de Medio Ambiente (CONAMA)*, versión on-line: www.conama.es
- Correa Tierra, I. (2009): "El papel de la Agenda Local 21 en las políticas ambientales de la Unión Europea", XI Reunión de Economía Mundial, Huelva.
- Correa Tierra, I. (2008): *El desarrollo sostenible en el ámbito local: metodología para la implementación de una Agenda Local 21. El caso de Punta Umbría (Huelva)*, Tesis Doctoral, Huelva.
- Diputación de Barcelona (2000): *Los procesos de Agenda 21 Local en España. Una visión mediterránea*, XarXa de Ciutats i Pobles cap a la Sostenibilitat, Barcelona.
- Echebarria, C.; y Aguado, I. (2003): "Pursuing a sustainable development through the Local Agenda 21: The case of Spain", *International Conference on Sustainable Planning and Development*, WIT, Southampton, pp. 179-187
- Echebarria, C.; Barrutia, J.M.; y Aguado, I. (2004): "Local Agenda 21: progress in Spain", *European Urban and Regional Studies*, vol. 11, nº 3, pp. 273-281.

- Echebarria Miguel, C; Barrutia Legarreta, JM; Aguado Moraleja, I (2007): "La Agenda 21 Local en Europa: una visión general", *Ekonomiaz* nº 64, 1^{er} cuatrimestre, pp. 72-91.
- Egmasa (2003): Informe sobre el Estado del arte de las Agendas 21 Locales en España, Área de Medio Ambiente de la Diputación de Barcelona – Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía, Sevilla.
- Font, N.; y Subirats, J. (2000): *Local y sostenible. La Agenda 21 Local en España*, Icaria, Barcelona.