



**Consejo Económico y
Social**

Distr.
GENERAL

E/CN.17/1994/5
13 de abril de 1994
ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLÉS

COMISIÓN SOBRE EL DESARROLLO SOSTENIBLE
Segundo período de sesiones
16 a 27 de mayo de 1994
Tema 6 a) del programa provisional

EXAMEN DE GRUPOS SECTORIALES, PRIMERA ETAPA: a) SALUD,
ASENTAMIENTOS HUMANOS Y AGUA POTABLE

Evaluación de los progresos realizados en el fomento
del desarrollo sostenible de los recursos humanos

Informe del Secretario General

Resumen

En el presente informe se examinan los progresos realizados en la aplicación de los capítulos 7 y 21 del Programa 21, relativos al fomento del desarrollo sostenible de los recursos humanos y a la gestión ecológicamente racional de los desechos sólidos y cuestiones relacionadas con las aguas cloacales. Se ha tomado como base en gran medida la información proporcionada por el Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, en su condición de gerente de tareas para el Comité Interinstitucional sobre el Desarrollo Sostenible, y otros organismos del sistema de las Naciones Unidas que ejecutan programas y actividades relacionados con los capítulos 7 y 21. Se ofrece el informe completo del gerente de tareas como documento de antecedentes, para información de la Comisión. En el presente informe también se ha incorporado, en la medida posible, la información proporcionada en los informes de los países y de las organizaciones no gubernamentales. Se invita a prestar especial atención a la sección IV, en la cual figuran las conclusiones y recomendaciones.

ÍNDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
INTRODUCCIÓN	1 - 3	3
I. RESEÑA GENERAL	4 - 7	3
II. EXAMEN DE LOS PROGRESOS REALIZADOS EN LAS ÁREAS DE PROGRAMAS DEL CAPÍTULO 7	8 - 63	4
A. Cooperación internacional	8 - 29	4
B. Experiencia nacional	30 - 44	9
C. Papeles e iniciativas de los grupos principales	45 - 56	12
D. Creación de capacidades, tecnología y finanzas	57 - 63	15
III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DE MEDIDAS	64 - 80	16
A. Cuestiones prioritarias de nuevo planteamiento	66 - 71	17
B. Criterios de gestión eficaces	72 - 76	18
C. Mecanismos de prestación eficientes	77 - 80	19
<u>Anexo.</u> Gestión de los desechos sólidos y cuestiones relativas a las aguas cloacales		
INTRODUCCIÓN	1 - 3	22
I. PANORAMA GENERAL	4 - 9	22
II. EXAMEN DE LOS AVANCES EN LAS ÁREAS DE PROGRAMA DEL CAPÍTULO 21	10 - 15	24
A. Cooperación internacional	10 - 14	24
B. Papel e iniciativas de los principales grupos	15	25
III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DE MEDIDAS	16 - 26	25
A. Conclusiones	16 - 21	25
B. Recomendaciones	22 - 26	26

INTRODUCCIÓN

1. En su primer período de sesiones, celebrado en junio de 1993, la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible aprobó un programa de trabajo temático y multianual como marco para el examen de los progresos realizados en la aplicación del Programa 21. Con arreglo al programa de trabajo, la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible pidió que se prepararan varios informes temáticos para los períodos de sesiones que celebrarían entre 1994 y 1996. El presente informe es uno de los cinco informes temáticos previstos en el programa de trabajo de la Comisión para 1994. Se basa en un documento de antecedentes sobre los asentamientos humanos preparado por el Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (CNUAH) (Hábitat)¹.

2. En este informe se examinan las tendencias y las necesidades surgidas en la aplicación del capítulo 7 del Programa 21, relativo al fomento del desarrollo sostenible de los recursos humanos. También se resumen varios informes recibidos de los gobiernos y se analiza el papel y la contribución de los principales grupos interesados en los asentamientos humanos, incluidas las organizaciones no gubernamentales, el comercio y la industria y las organizaciones de autoridades locales.

3. El informe se concentra en las principales tendencias que puedan observarse en las esferas gubernamental, intergubernamental y no gubernamental, y se presentan varias recomendaciones a la consideración de la Comisión.

I. RESEÑA GENERAL

4. El capítulo 7 del Programa 21 contiene más de 100 actividades en relación con ocho áreas de programas:

- a) Suministro de vivienda adecuada para todos;
- b) Administración de los asentamientos humanos;
- c) Planificación y ordenación sostenible del uso de la tierra;
- d) Infraestructura ambiental;
- e) Sistemas sostenibles de energía y transporte en los asentamientos humanos;
- f) Planificación de los asentamientos humanos en las regiones propensas a los desastres;
- g) Actividades sostenibles en la industria de la construcción;
- h) Aumento de la capacidad para el adelanto de los asentamientos humanos.

Las necesidades financieras estimadas de este capítulo constituyen la tercera parte del costo anual estimado de la aplicación del Programa 21 en su totalidad y es la estimación de costos más alta (más de 200.000 millones de dólares de los EE.UU. anuales)² de todos los capítulos del Programa 21.

5. En los programas del capítulo se promueve un enfoque facilitador así como la cooperación entre una amplia gama de asociados de los sectores público, privado y de la comunidad en la consecución del desarrollo sostenible. Se hace hincapié en una participación de base amplia y en un enfoque intersectorial e integrado de la gestión y el desarrollo de los asentamientos humanos.

6. Las cifras estadísticas ilustran la creciente importancia que reviste la cuestión de los asentamientos humanos en las actividades en pro del desarrollo sostenible. Alrededor de 1.300 millones de personas, principalmente de países en desarrollo, viven en zonas urbanas que no cumplen las normas establecidas por la Organización Mundial de la Salud (OMS) en relación con el polvo en suspensión y el humo. A escala mundial, una de cada cinco personas vive en ciudades que rebasan las normas establecidas por la OMS para el bióxido de azufre. Actualmente 1.400 millones de personas viven por debajo del límite de pobreza y la tercera parte (y a veces más) de las poblaciones urbanas habita en viviendas que no reúnen las condiciones necesarias. Se espera que en el año 2030 la población mundial habrá aumentado en 3.700 millones de personas. Según los cálculos, el 90% del aumento tendrá lugar en los países en desarrollo y, de éste, el 90% ocurrirá en zonas urbanas. Esto sitúa las actividades de los programas sectoriales del Programa 21 frente a la perspectiva de la cuestión de los asentamientos humanos: probablemente la mayor parte de las actividades del Programa 21 se realizarán, coordinarán y gestionarán en ciudades y poblados.

7. Los asentamientos humanos ocupan cada vez más el centro de la atención cuando se analizan problemas nacionales e internacionales como el alivio de la pobreza, el desempleo, el crecimiento demográfico y las pautas de consumo en la fuente, es decir, a nivel local. No obstante, paradójicamente, para romper el ciclo de pobreza y de deterioro ambiental será necesario un mayor crecimiento económico que, en su mayor parte, probablemente tendrá lugar en los poblados y las ciudades de los países en desarrollo. Por esta razón, el capítulo 7 ocupa una posición central en la aplicación del Programa 21.

II. EXAMEN DE LOS PROGRESOS REALIZADOS EN LAS ÁREAS DE PROGRAMAS DEL CAPÍTULO 7

A. Cooperación internacional

8. Las actividades del sistema de las Naciones Unidas en general que guardan relación con el capítulo 7 parecen concentrarse en la gestión de los asentamientos humanos, la infraestructura ambiental y la creación de capacidad. Las iniciativas nuevas en otras áreas de programas, como las relativas al transporte urbano y la ordenación de la tierra, son algo más escasas. Igualmente, si bien existe acuerdo general respecto de que la vivienda es una cuestión importante que debe atenderse, ello no ha dado lugar a una aceleración de las actividades en el área de programa a) (suministro de vivienda adecuada para todos) por conducto de programas como la Estrategia Mundial de la Vivienda hasta el Año 2000.

9. En la mayoría de los organismos de las Naciones Unidas no se observan cambios importantes de las prioridades de los programas de trabajo en lo que respecta concretamente a las áreas de programas del capítulo 7. Entre algunas excepciones notables figura la decisión adoptada por el Secretario General a

principios de 1993 de fomentar una relación de trabajo y una programación conjunta más estrechas entre el PNUMA y el CNUAH (Hábitat)³. Asimismo, también en 1993, el Banco Mundial creó una vicepresidencia para el desarrollo ecológicamente sostenible⁴. Estas iniciativas nuevas están facilitando el tipo de enfoque multisectorial de la gestión de los asentamientos que resulta indispensable para el éxito de la aplicación del Programa 21. El programa Capacidad 21, otra iniciativa emprendida directamente en respuesta al Programa 21, parece tener posibilidades de contribuir a la aplicación del capítulo 7, en particular si formara parte de una asociación interinstitucional más amplia para la realización de actividades en pro de los asentamientos humanos.

Área de programa a)

10. El objetivo es proporcionar viviendas adecuadas para las poblaciones que están creciendo rápidamente y para los pobres de las zonas urbanas y rurales actualmente desfavorecidos, mediante un enfoque facilitador y ecológicamente sostenible del desarrollo y mejoramiento de la vivienda. El éxito en esta área de programa depende en gran medida del grado de colaboración y asociación que exista entre los gobiernos y la gran diversidad de agentes económicos y grupos sociales que participan en la construcción de viviendas.

11. El principal programa mundial dedicado al suministro de viviendas adecuadas para todos es la Estrategia Mundial de la Vivienda hasta el Año 2000, elaborada por el CNUAH (Hábitat) en 1988. Esta Estrategia requiere el establecimiento de un ambiente legislativo y de reglamentación capaz de facilitar y acelerar el mejoramiento y la construcción de viviendas, en particular por parte de los pobres de las zonas urbanas y rurales. Existen numerosos ejemplos de colaboración institucional después de la celebración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Entre ellos figuran el Programa de apoyo a la estrategia de la vivienda (Hábitat/PNUD); el Programa de Indicadores de Vivienda (Hábitat/Banco Mundial); las operaciones de préstamo del Banco Mundial relacionadas con la vivienda; y los proyectos de normas y reglamentos en materia de vivienda (ONUDI/Hábitat). No obstante, los trabajos en relación con la vivienda, tanto a escala nacional como internacional, se encuentran en un nivel inferior a la demanda actual y a las necesidades futuras.

Área de programa b)

12. El objetivo principal consiste en lograr una ordenación sostenible de los asentamientos urbanos para mejorar las condiciones de vida de las personas, como medio de lograr los objetivos del desarrollo económico. Un enfoque estratégico aplicado en esta esfera ha sido el Programa de Administración Urbana (Hábitat/Banco Mundial/PNUD). Este Programa se hace hincapié en la investigación, la difusión de información y la creación de capacidad mediante redes regionales de conocimientos especializados. Sus actividades se concentran en cinco aspectos principales: la ordenación de tierras, la gestión de la infraestructura, la financiación y administración a nivel municipal, la mitigación de la pobreza urbana y el entorno urbano. En lo que respecta al medio ambiente, su principal instrumento es el Programa de ciudades sostenibles, que trabaja con las autoridades locales y sus asociados de los sectores público y privado.

13. Otros proyectos internacionales de importancia son el Programa de ciudades sanas (OMS)⁵; el Programa de desarrollo municipal para África (Banco Mundial); la Asociación para el alivio de la pobreza urbana (OIT/Hábitat/PNUD/Voluntarios de las Naciones Unidas); el Programa de servicios urbanos básicos y el programa basado en zonas (ambos del UNICEF)⁶; y el programa de préstamos del Banco Mundial para el sector urbano, cuyo alcance va en aumento. Un aspecto que plantea problemas de manera persistente es el lograr una visión común del desarrollo urbano que sea compartida por las instituciones multilaterales y bilaterales⁷. Probablemente, esa visión común también mejoraría las asociaciones gubernamentales, intergubernamentales y no gubernamentales.

Área de programa c)

14. El objetivo consiste en satisfacer las necesidades de tierras de los asentamientos humanos mediante una planificación física y una utilización de la tierra ecológicamente racionales a fin de asegurar el acceso a la tierra y, según proceda, alentar la propiedad y la gestión comunal y colectiva de la tierra.

15. Entre las actividades correspondientes a esta área de programa figuran la promoción del avance, la vigilancia y evaluación de las políticas y estrategias relativas a la tierra, el estudio de las repercusiones de las actividades relacionadas con la tierra en el desarrollo de los asentamientos humanos, el análisis de los procedimientos, los reglamentos y los instrumentos destinados a la modernización gradual de los sistemas de tenencia de tierras, y la formulación y aplicación de políticas relativas a la tierra. Un enfoque innovador que guarda relación con esta área de programa es el de "compartir la tierra"⁸. Entre otras actividades figura el Programa de Ordenación Urbana, en virtud del cual se proporciona asistencia en asesoramiento sobre tenencia de la tierra y políticas y mecanismos de ordenación de la tierra. También se observa un aumento de la asistencia bilateral en esta esfera.

16. El rápido crecimiento urbano y sus múltiples y conflictivas demandas sobre la tierra plantean un problema de difícil solución. A este respecto las actividades bilaterales y multilaterales en curso no parecen estar a la altura de las necesidades actuales.

Área de programa d)

17. Esta área de programa d) está estrechamente relacionada con el capítulo 21 del Programa 21, relativo a la gestión de los desechos sólidos, que también será examinado por la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible en 1994. En lugar de presentar un informe por separado, el CNUAH (Hábitat) preparó una nota breve sobre el capítulo 21 que figura en el anexo I infra.

18. Esta área de programa establece el año 2025 como plazo para suministrar en todos los asentamientos instalaciones adecuadas de infraestructura ambiental. Las iniciativas de diversos organismos mencionadas anteriormente, tales como el Programa de ciudades sostenibles y el Programa de desarrollo de la comunidad, orientan sus actividades a la creación de capacidades locales, la atención de las preocupaciones en torno a la equidad mediante el establecimiento de normas y la creación de asociaciones entre los diversos participantes institucionales. El Banco Mundial, el PNUD y el CNUAH (Hábitat) están adoptando medidas para

evaluar el papel potencial del sector privado y elaborar programas que fortalezcan la participación de ese sector en la creación de infraestructuras.

19. Los programas en curso han proporcionado diversas lecciones que deberán integrarse en el futuro diseño de programas. Entre ellas figuran las limitaciones de la planificación sectorial; la falta de participación de la comunidad en la elaboración de proyectos; el hincapié en las inversiones en suministros nuevos a expensas del mantenimiento; y la financiación inadecuada para los proveedores de la infraestructura.

Área de programa e)

20. Esta área de programa tiene por objeto ampliar el uso eficaz de fuentes de energía nuevas y renovables en los asentamientos humanos, a nivel de los hogares y en el transporte de personas y bienes.

21. Numerosos organismos de las Naciones Unidas participan en la promoción de sistemas y tecnologías para el uso de fuentes de energía nuevas y renovables; la ONUDI promueve su producción, la UNESCO ofrece capacitación en su utilización y aprovechamiento, la FAO se interesa en la producción de leña y el CNUAH (Hábitat) fomenta una mayor utilización de las tecnologías que emplean energías de biomasa. El Banco Mundial ejecuta un amplio programa de préstamos para el transporte urbano y esa asistencia va acompañada de una extensa investigación al respecto. Las comisiones económicas regionales realizan diversas actividades en este ámbito, tales como cursos prácticos (CEPE), directrices relativas a sistemas sostenibles de energía y transporte (CEPA), y manuales sobre asentamientos humanos sostenibles (CESPAO). No se observan políticas y estrategias comunes en las actividades multilaterales en curso. Además, los mecanismos de vigilancia son inadecuados y no existe un enfoque amplio de la eficiencia energética en el desarrollo de los asentamientos humanos.

Área de programa f)

22. La reducción de los desastres ambientales a largo plazo es un objetivo relativamente nuevo en el contexto de las políticas de las Naciones Unidas sobre alivio de las consecuencias de los desastres y la preparación para enfrentarlos. La mayor parte de las actividades del sistema de las Naciones Unidas consiste en respuestas a los desastres naturales súbitos y no en estrategias de prevención a largo plazo.

23. Entre las contribuciones al logro de resultados a más largo plazo figuran la elaboración de métodos para evaluar los riesgos y la vulnerabilidad (UNICEF y UNDRO); la incorporación de la reducción de riesgos en la planificación y ordenación de los asentamientos humanos (CNUAH); la preparación y difusión de conocimientos especializados sobre materiales de construcción resistentes a los desastres (ONUUDI); y el mejoramiento de la preparación en casos de desastre (UNDRO).

24. Es necesario vincular mejor las actividades futuras de éstos y otros programas de las Naciones Unidas con los programas de desarrollo sostenible. Entre otros aspectos que habrá que atender figura la orientación de programas de asistencia técnica a la creación de capacidades locales para la gestión de riesgos naturales; el apoyo al establecimiento de sistemas de alerta temprana; y

el mejoramiento de la cooperación entre los organismos de las Naciones Unidas, las organizaciones no gubernamentales internacionales y las instituciones multilaterales.

Área de programa g)

25. El objetivo primordial consiste en adoptar políticas, estrategias y tecnologías que permitan al sector de la construcción alcanzar los objetivos de desarrollo de los asentamientos humanos y al mismo tiempo evitar las consecuencias perjudiciales para la salud humana y para la biosfera.

26. La Reunión mundial de consulta sobre la industria de la construcción, organizada conjuntamente por el CNUAH y la ONUDI, es una iniciativa interinstitucional adoptada en este ámbito después de la celebración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Entre otras iniciativas figuran la base de datos sobre tecnologías urbanas del PNUD, que incluye datos relativos a la construcción, la promoción por la CEPE de normas de construcción ecológicamente racionales y las actividades de la CEPA destinadas a difundir información sobre prácticas de construcción sostenibles.

Área de programa h)

27. Esta área de programa abarca dos cuestiones de particular importancia: los servicios básicos relacionados con la infraestructura urbana y la gestión de desechos sólidos a nivel municipal. El actor fundamental es la autoridad local urbana.

28. Los organismos de las Naciones Unidas, en particular el CNUAH, tienen en curso programas mediante los cuales se presta a las autoridades locales servicios de capacitación y asistencia técnica en la creación de capacidades. La mayor parte de los programas ya mencionados incluyen la creación de capacidades en el contexto urbano. También existen programas especializados a nivel regional, como el Programa de formación de instructores en apoyo de la administración municipal para los Estados árabes, a cargo del CNUAH, el PNUD y donantes bilaterales.

29. No existe la certeza de que las iniciativas mencionadas supra y otras conexas entrañen asignaciones significativas de recursos humanos y financieros por parte de los organismos para las cuestiones relacionadas con los asentamientos humanos. Es probable que la actual tendencia de disminución de las corrientes de ayuda multilateral y reducción de los presupuestos de los organismos de financiación siga constituyendo un obstáculo. Los cambios recientes en el estilo de trabajo de algunos organismos, que ahora se orientan hacia el aumento de la demanda, el consenso y la creación de capacidades, podría marcar el comienzo de un aumento en la asignación y distribución de recursos. En el documento de trabajo del CNUAH se indica la necesidad de una coordinación interinstitucional más eficaz que esté en consonancia con el nivel de coordinación y vigilancia requerido para la aplicación del Programa 21, incluida la esfera de los asentamientos humanos. Dada la cuantía decreciente de los recursos multilaterales, es obvio que la programación conjunta debe pasar a un primer plano. En el documento de trabajo también se indica la necesidad de considerar el establecimiento de mecanismos de financiación mediante los cuales se compense a los programas en que participen varios organismos y que estén encaminados al logro de los objetivos del Programa 21 en cooperación con los "grupos principales".

B. Experiencia nacional

30. En conjunto, la información recibida de los gobiernos respalda más bien la formulación de observaciones que la determinación de tendencias firmes y confiables⁹. Los informes recibidos de países desarrollados fueron en general más detallados y más concentrados en las áreas de programas del capítulo 7. Acaso esto indique que los países en desarrollo necesitan más asistencia, cooperación y apoyo técnico de otra índole para vigilar la aplicación del Programa 21, de manera que la información que se reciba de los países desarrollados y de los países en desarrollo sea equilibrada.

1. Países en desarrollo

31. El examen programático de las actividades relacionadas con el desarrollo sostenible de los recursos humanos requerirá una información más concreta y detallada. Ninguno de los informes recibidos, contenía información programática concreta y sólo algunos tenían secciones dedicadas al capítulo 7 en general. Por otra parte, se necesitarían más informes para poder hacer comparaciones geográficas o determinar tendencias regionales.

32. Algunos países en desarrollo indican que han formulado estrategias nacionales de vivienda, proyectos de ley sobre tenencia de la tierra, reglamentaciones para el establecimiento de zonas de ordenación agrícola y de la tierra y programas de inversión en la infraestructura. Un país afirma haber elaborado un programa de inversiones en infraestructura para poblados y ciudades pequeños y de mediano tamaño.

33. No se proporcionó información alguna sobre energía y transporte, sobre la gestión en las regiones propensas a desastres ni sobre el papel de la industria de la construcción, aunque los países en desarrollo plantearon estas cuestiones en el proceso de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Muchos países en desarrollo señalan su necesidad de asistencia técnica y financiera en la formulación de políticas de asentamientos humanos sostenibles y en la prestación de los servicios conexos. No obstante, es necesario que especifiquen la magnitud y la índole de sus necesidades. Asimismo, si bien los países desarrollados aseguran que sus programas bilaterales abarcan las comunidades locales y el aumento de capacidad en los países en desarrollo, esta información no se refleja en los informes de los países en desarrollo.

2. Países en transición

34. En los informes los países en transición también se observa la falta de información programática concreta así como de información general sobre el capítulo 7.

35. Se recibieron dos informes de este grupo de países. Uno de ellos no contenía información alguna sobre la cuestión de los asentamientos humanos. De acuerdo con lo expuesto en el otro informe, existe la necesidad urgente de integrar las cuestiones de los asentamientos humanos en el actual proceso de transición a la economía de mercado. Aunque en este último informe no se

menciona la cuestión de la vivienda como un problema universal, se afirma que es necesario dar mantenimiento a los edificios existentes y construir otros nuevos más eficientes en función de la energía. También se menciona la planificación regional y la necesidad de establecer una coordinación entre las diversas autoridades locales que han alcanzado la autonomía recientemente. La preservación de los monumentos históricos es motivo de preocupación. Aunque este es un enfoque "tradicional", y anterior a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio ambiente y el Desarrollo, de una cuestión relativa a los "asentamientos humanos", también puede ser un indicador del efecto nocivo de la contaminación atmosférica en esa parte del mundo. El país del caso también notifica que ha establecido normas técnicas para los edificios nuevos y ha emprendido un programa de información en materia de arquitectura para ayudar a las autoridades locales y a los grupos profesionales con respecto a la industria de la construcción.

3. Países desarrollados

36. En los países desarrollados se hace hincapié en la conservación de las viviendas y la infraestructura de los asentamientos humanos existentes y no en la construcción de viviendas nuevas; el aumento de la eficiencia energética de las viviendas existentes; el reciclado de los materiales de construcción y otras formas de colaboración con la industria de la construcción y las asociaciones profesionales pertinentes; el fomento de políticas preventivas dedicadas a enfrentar los problemas urbanos mediante la participación y el apoyo de la comunidad; y la reducción de los desechos de los hogares mediante el reciclado y la gestión de los desechos peligrosos en el entorno urbano. Con cierta frecuencia, estas cuestiones se atienden mediante programas en curso que no fueron diseñados concretamente en respuesta al Programa 21. La información proporcionada por este grupo de países permitió hacer el siguiente análisis programático.

Área de programa a)

37. La mayoría de los países desarrollados parece tener relativamente pocas necesidades en materia de vivienda para todos, aunque las cifras que ofrecen son escasas y dificultan la comparación. Con todo, hay indicaciones de que la vivienda es relativamente adecuada puesto que la tasa media es de aproximadamente 400 unidades de vivienda por cada 1.000 personas. Las cifras indican también que, pese al problema de las personas sin hogar, la vivienda relativamente universal es un objetivo asequible en la mayor parte de los países desarrollados.

Área de programa b)

38. Las actividades relativas a la administración de los asentamientos humanos se concentran en medidas preventivas y dinámicas. Entre ellas figuran programas y actividades destinados a reducir la diseminación urbana y la erosión de las poblaciones rurales, programas de apoyo a la participación a nivel de la comunidad, experimentos en el diseño de zonas residenciales sanas, como los ecopueblos, y la descentralización de las actividades destinadas a ampliar el papel y la contribución de los gobiernos locales.

Área de programa c)

39. La planificación y ordenación del uso de la tierra están previstas en varias leyes así como en la capacidad institucional. Desde el punto de vista institucional no existen elementos comunes, puesto que las bases administrativas y económicas de la ordenación de la tierra no son uniformes. Existe la tendencia a integrar la ordenación de la tierra con evaluaciones de las repercusiones ambientales. Algunos países desarrollados consideran que su planificación urbana es satisfactoria pero señalan la necesidad de un trabajo ulterior en las zonas rurales.

Área de programa d)

40. En general, los países desarrollados indican una atención adecuada de las necesidades en materia de infraestructura. Se observa que actualmente la reducción al mínimo y la gestión de los desechos constituyen prioridades. Algunos de estos países han establecido metas de reducción de desechos que deben ser cumplidas por los gobiernos locales. El alcance del suministro de energía es adecuado; se pone el acento en la eficiencia así como en el suministro de energía procedente de fuentes sustitutivas, y no en el logro de metas de electrificación universal. También en este caso se presta especial atención al mantenimiento y mejoramiento de la infraestructura existente. Algunos países declaran su necesidad de enfoques más descentralizados pero coordinados a nivel regional para mejorar la infraestructura actual. (Véase en el anexo I un examen de los progresos realizados en la gestión de los desechos sólidos y las recomendaciones conexas).

Área de programa e)

41. Se destacan las cuestiones relativas a la energía y el transporte. Los esfuerzos parecen concentrarse en el suministro de un transporte público adecuado para reducir el uso del transporte personal, que provoca ruido y contaminación de la atmósfera urbana. Se está tratando de formular políticas energéticas amplias, requisitos obligatorios de conservación de la energía y otras medidas de ahorro de la energía, y de apoyar la creación de tecnologías y sistemas sustitutivos así como la investigación conexas. Muchos países indican que tienen programas técnicos y financieros destinados a transferir los conocimientos y las tecnologías pertinentes a los países en desarrollo.

Área de programa f)

42. Sólo unos pocos países desarrollados proporcionan información basada en las características geográficas de las zonas propensas a desastres. Algunas de ellas, situadas en tierras en que existe actividad geofísica o que se ven afectadas frecuentemente por el aumento del nivel del mar, parecen contar con sistemas de alerta temprana y otros instrumentos nacionales de política destinados a evitar daños innecesarios. Estos países también prestan asistencia técnica y financiera a los países en desarrollo afectados por condiciones geográficas similares.

Área de programa g)

43. La cooperación con la industria de la construcción parece ser parte integrante de las actividades notificadas. Se presta especial atención al aumento del uso de materiales secundarios, el reciclado general, el uso eficiente de los recursos y varios incentivos y objetivos dedicados al logro de estas metas. Un país menciona la cooperación con el sector privado a fin de reducir el número de personas sin hogar en las ciudades. Otro país se refiere al papel de las asociaciones profesionales con respecto a la industria de la construcción. Se pone de relieve la eficiencia energética en el contexto urbano.

Área de programa h)

44. La creación de capacidad forma parte de los esfuerzos señalados supra. Muchos de los empeños orientados a la creación de capacidad se concentran en la cooperación internacional por conducto de organismos de las Naciones Unidas como los programas bilaterales conjuntos con el CNUAH (Hábitat) y organizaciones no gubernamentales internacionales como el International Council on Local Environmental Initiatives. También se realizan actividades bilaterales a escala regional con los países vecinos. Ahora bien, se necesita recibir más información sobre los pormenores financieros y administrativos de estas actividades.

C. Papeles e iniciativas de los grupos principales

1. Autoridades locales

45. Se recibieron informes de dos organizaciones de autoridades locales: el capítulo del Reino Unido de la International Union of Local Authorities (IULA), y el International Council on Local Environmental Initiatives (ICLEI).

46. El primer informe se concentra en la iniciativa Programa 21 local del Reino Unido. Las actividades abarcan cinco asociaciones de autoridades locales, la Junta de administración de los gobiernos locales y el Grupo directivo del Programa 21 local. El Grupo directivo ha pedido también a algunas otras organizaciones que se sumen a estos esfuerzos. Entre ellos figuran organizaciones que representan a la mujer, la industria, los sindicatos, los educadores y los intereses ambientales¹⁰.

47. El programa de trabajo de este grupo de autoridades locales incluye la elaboración de indicadores de la sostenibilidad, programas de capacitación, la organización de una serie de mesas redondas para formular directrices prácticas y la realización de estudios sobre ejemplos de buenas prácticas. Entre las directrices figuran una guía del Programa 21 local, una guía práctica para el diseño y la construcción y una guía de planes de ordenación ecológica y contabilidad. Estos materiales se distribuyen ampliamente entre los gobiernos locales participantes. Mediante la estructura internacional de la IULA se realizan esfuerzos por distribuir entre las autoridades locales de otros países las conclusiones y los instrumentos elaborados.

48. El informe del International Council on Local Environmental Initiatives se concentra en las necesidades y las contribuciones potenciales de las autoridades locales a las áreas de programas del capítulo 7. Por ejemplo, en relación con la creación de capacidades, el informe sugiere cuatro necesidades principales: descentralización; estabilización; fortalecimiento financiero; y mejoramiento de la productividad, transferencia de tecnología y creación de productos nuevos. Entre las recomendaciones concretas figuran la creación de condiciones que permitan a las autoridades locales establecer nuevas fuentes de ingreso (por ejemplo, mediante la reforma de las tarifas de los usuarios para sufragar el costo de los servicios); apoyo e integración de enfoques innovadores (públicos o privados) en el contexto de "empresas públicas" como los servicios de agua, electricidad, etc., administrados por las autoridades locales. El informe contiene además algunas sugerencias concretas: por ejemplo, las autoridades locales podrían facilitar negociaciones entre los propietarios de tierras y los ocupantes ilegales; obtener contratos de arrendamiento para las comunidades de ocupantes ilegales; capacitar a las comunidades pobres en los aspectos financieros y jurídicos de la compra y la ordenación de tierras; y establecer bancos de tierras y fondos rotatorios de préstamos para compras de tierras.

49. De conformidad con el documento de antecedentes del CNUAH (Hábitat), el establecimiento de vínculos entre los programas de las asociaciones de autoridades locales ha permitido realizar intercambios y proyectos entre el Norte y el Sur. Muchos de ellos se concentran directamente en el desarrollo de los asentamientos humanos, sobre todo en la mejora de las habilidades técnicas y de dirección a nivel administrativo. Estas actividades se podrían fortalecer aún más tratando de mejorar los vínculos con las redes de autoridades locales y profesionales de los países en desarrollo a fin de evitar duplicación, e incluso contradicción, entre las actividades paralelas. También es preciso fortalecer las redes regionales y nacionales existentes. A este efecto podría servir de punto de partida un centro regional en el que participaran, entre otras organizaciones, la Coalición Asiática para el Derecho a la Vivienda y la Red de información sobre los asentamientos en Africa (SINA).

2. Organizaciones no gubernamentales

50. Varios países comunican las iniciativas positivas adoptadas por grupos comunitarios, incluidos grupos de mujeres, a fin de hallar soluciones locales para problemas definidos a nivel local. Estos grupos participan en actividades relacionadas con tecnologías de fuentes de energía renovables, proyectos de eficiencia en función de la energía, reciclado y reutilización de desechos y muchas otras esferas.

51. Se ha registrado una continuación y consolidación de las tendencias, experiencias y experimentos en el sector de las organizaciones no gubernamentales que ya eran evidentes antes de 1992. Son dignas de mención tres tendencias:

a) Un diálogo y una cooperación más amplios entre las organizaciones no gubernamentales y las instituciones gubernamentales, incluidos los gobiernos nacionales y locales y otras organizaciones estatales;

b) Mayor conocimiento sobre la utilización de los medios de difusión, los mecanismos de mercado y el sector privado, así como un empleo más avanzado de ellos;

c) Mejor apreciación de los vínculos que existen entre el medio ambiente y los objetivos de desarrollo, lo que permite establecer enlaces entre las organizaciones no gubernamentales locales que se ocupan del medio ambiente y el desarrollo y los componentes ambientales de los proyectos de desarrollo comunitario en zonas urbanas.

52. Los procesos preparatorios de las conferencias internacionales importantes parecen capaces de "llegar a la base" o "abrirse paso" para llegar al nivel local y movilizar el apoyo de las organizaciones no gubernamentales y las comunidades en favor de los objetivos del desarrollo sostenible, como quedó demostrado en el proceso conducente a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. El proceso preparatorio nacional para la Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II), que se celebrará en Turquía en 1996, podía ser una vía más para establecer coaliciones locales y nacionales de diversos participantes en favor del desarrollo sostenible de los asentamientos humanos.

53. Las asociaciones entre los organismos de las Naciones Unidas y las organizaciones no gubernamentales van en aumento gradualmente. La tendencia reciente de proporcionar financiación bilateral directa a las organizaciones no gubernamentales podría aumentar las posibilidades de establecer asociaciones más equitativas y una colaboración más positiva entre los organismos de las Naciones Unidas y las organizaciones no gubernamentales en la consecución del desarrollo sostenible de los asentamientos humanos.

3. Comercio e industria

54. A nivel internacional, el debate acerca del comercio y el medio ambiente se ha venido concentrando cada vez más en los medios en que la legislación sobre el medio ambiente podría actuar a manera de "proteccionismo verde". También se presta mayor atención a la política en materia de competitividad y medio ambiente, que tendrá importantes repercusiones sobre los asentamientos humanos en lo tocante a materiales de construcción, reciclado y utilización de desechos, conservación de la energía y control de la contaminación en el sector de la construcción. Una importante orientación positiva, en la que el comercio y la industria ya están realizando progresos es la internalización de los gastos ambientales mediante el uso de instrumentos económicos y la movilización de mercados financieros en pro del desarrollo sostenible.

55. Se observa una actividad creciente en algunos sectores industriales con respecto al control de la contaminación, la gestión de desechos, la utilización de energía y el abastecimiento de agua. Cabe destacar las actividades del Consejo de las Empresas para un Desarrollo Sostenible, el World Industry Council for the Environment y la International Network for Environmental Management. Estas organizaciones están desempeñando un importante papel en el plano internacional con el apoyo de iniciativas provenientes de asociaciones sectoriales, industriales y comerciales, especialmente en las esferas de la construcción, las sustancias químicas y el turismo.

4. Comunidades científica y tecnológica

56. Los avances científicos y tecnológicos recientes en esferas como los sistemas de información geográfica para la ordenación de recursos de tierras, la evaluación y el pronóstico de riesgos naturales, la ordenación de recursos y el control de la contaminación, y lo que es más importante, los revolucionarios avances en materia de tecnología de la información, pueden, en conjunto, prestar un valioso apoyo al establecimiento de un hábitat más sostenible. El Programa 21 ha estimulado, entre los organismos de profesionales en todo el mundo, un extenso debate sobre las repercusiones científicas y tecnológicas del desarrollo sostenible. Mediante este debate, ya las comunidades científica y tecnológica están cumpliendo las funciones que mejor desempeñan: difundir información, crear conciencia entre el público y los encargados de formular las políticas, y estimular la investigación y creación de nuevas tecnologías mediante su asociación con la industria.

D. Creación de capacidades, tecnología y finanzas

1. Creación de capacidades y tecnología¹¹

57. Las actividades relacionadas con la transferencia de tecnologías ecológicamente racionales se describen con mayor detalle en el informe sobre la marcha de los trabajos y en los documentos de antecedentes relativos al capítulo 34. En el presente informe se exponen algunas tendencias y esferas prioritarias relacionadas con las cuestiones de asentamientos humanos.

58. La información disponible muestra algunas tendencias y posibilidades tecnológicas recientes que guardan relación con las áreas de programas concernientes a sistemas sostenibles de energía y transporte, y actividades sostenibles en la industria de la construcción.

59. Un importante acontecimiento en materia de energía y transporte es el relativo a la creciente disponibilidad comercial de sistemas y tecnologías de fuentes de energía renovables. Actualmente se observa disponibilidad comercial de las siguientes tecnologías, en orden decreciente: combustibles de biomasa y biogás, calentadores de agua mediante energía solar, sistemas fotovoltaicos y electricidad eólica. Por otra parte, es preciso realizar más esfuerzos para incrementar la disponibilidad comercial de las siguientes tecnologías: estufas para cocinar a partir de biomasa, bombas de agua solares termodinámicas, bombas de riego basadas en energía eólicas, y tecnología de generadores de electricidad y minisistemas o microsistemas de energía hidroeléctrica.

60. Los obstáculos que impiden alcanzar una mayor eficiencia energética no radican tanto en la disponibilidad de tecnologías como en la adopción de decisiones (respecto del suministro o de la demanda) y en la perspectiva de largo o corto plazo con que se emprendan los esfuerzos. La eficiencia energética en el contexto de los hogares requiere que se trabaje más en relación con la demanda y se adopten perspectivas de largo plazo.

61. La energía es uno de los aspectos más costosos del proceso de la construcción¹². Ya se encuentran disponibles en los sectores público y privado algunas tecnologías nuevas que producen cemento, acero y cristal con mayor

eficiencia. No obstante, en muchos países en desarrollo sigue siendo muy ineficiente en función de la energía la producción de otros materiales (ladrillos, baldosas y cal), pese a que hay opciones más eficientes en los sectores público y privado. Existen materiales de bajo contenido energético que ofrecen grandes posibilidades de ahorro de energía, entre ellos diluentes de bajo contenido energético para la sustitución parcial del cemento, construcciones de tierra estabilizada y el uso estructural de variedades secundarias de madera de construcción.

2. Finanzas

62. Los países en desarrollo invierten todos los años aproximadamente 150.000 millones de dólares en infraestructura urbana, sin contar las inversiones en viviendas. Esta cifra no basta para satisfacer el incesante crecimiento de la población urbana y subsanar las deficiencias en materia de servicios e infraestructura que se han acumulado a causa del relativo descuido de las inversiones urbanas en el transcurso de los años. Aún no se han definido las consecuencias generales que tendrá en materia de costos una mayor atención a la sostenibilidad ambiental del crecimiento urbano. Con todo, la planificación informativa y la inversión a largo plazo son más eficaces en función de los costos que el "remozamiento" a posteriori.

63. Es probable que la asistencia de los donantes siga constituyendo una pequeña porción del total. El Banco Mundial se propone financiar 150 proyectos de desarrollo urbano de un valor total de 15.000 millones de dólares en el período 1991-1995. La duplicación prevista del nivel actual de compromisos del Banco, 3.500 millones de dólares, representa el 9% de sus préstamos totales; en el período quinquenal anterior ese rubro constituyó el 5%. Entre 1987 y 1989, los compromisos del PNUD para actividades urbanas oscilaron entre el 2,8% y el 4,7% del total de compromisos de financiación. Es probable que el apoyo del PNUD en esta esfera no experimente cambios. Además de estos obstáculos financieros, todavía los donantes bilaterales no han decidido asignar prioridad a las inversiones en el desarrollo urbano.

III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DE MEDIDAS

64. No basta, dada la enorme magnitud de los problemas que plantean los asentamientos humanos, especialmente en los países en desarrollo, el resultado global de algunas actividades prometedoras y de algunas iniciativas nuevas. Cabe esperar que el crecimiento explosivo de las zonas urbanas en los países en desarrollo complique y exacerbe paulatinamente los problemas mutuamente relacionados entre sí de los asentamientos humanos y el medio ambiente.

65. El examen y análisis precedentes de los avances en la ejecución de las medidas del capítulo 7 del Programa 21 han permitido determinar algunas de las cuestiones prioritarias, los criterios de gestión y las estrategias de prestación para la ejecución efectiva de los programas de asentamientos humanos del Programa 21. Al examinar las recomendaciones infra, hay que tener presente que se basan sólo en algo más de un año de experiencia en la ejecución del Programa 21.

A. Cuestiones prioritarias de nuevo planteamiento

66. Salvar la disparidad de recursos. La tendencia a la urbanización en los países en desarrollo exige grandes inversiones en infraestructura urbana y en servicios básicos. Esto aumenta la importancia no sólo de la financiación externa adicional, sino también del empleo eficaz de los recursos nacionales. La Comisión podría tal vez considerar la posibilidad de instar a los interesados para que la labor de asistencia técnica se canalizase hacia la determinación de medios locales apropiados para movilizar los recursos nacionales y hacia la prospección de fuentes hasta ahora sin explotar. Esto podría aumentar el valor real de las inversiones actuales y futuras, así como mejorar las prácticas de gestión, hacer más transparente la cadena de responsabilidades, aumentar la capacidad de operación y mantenimiento y hallar las tecnologías apropiadas que permitan explotar la demanda real.

67. Hacer que vayan unidas la asistencia técnica y la inversión de capitales. La Comisión tal vez también podría pensar en sugerir que los programas de asistencia técnica se concentren en preparar el terreno para las inversiones de capital, lo que podría implicar la ampliación del círculo de participantes, empezando por los bancos regionales de desarrollo, mediante la programación conjunta y la coordinación de actividades. Este tipo de cooperación debe ampliarse a los sectores privados de las finanzas y los negocios¹³.

68. Prestar atención al "programa gris". La Comisión tal vez podría considerar la posibilidad de señalar a la atención de los gobiernos y de los órganos intergubernamentales los efectos que tiene la contaminación urbana sobre la salud, efectos a los que colectivamente se alude como "programa gris". Algunas de las cuestiones subyacentes en este contexto son el uso inadecuado de la tierra, la precariedad de la vivienda, la deficiencia del transporte público y la congestión viaria y los accidentes. Esta forma de tratar el tema permitiría también establecer la relación con los elementos pertinentes a "los asentamientos humanos" del Programa 21 que no se incluyen en el capítulo 7¹⁴.

69. Tratamiento de conjunto de la pobreza urbana. La Comisión tal vez desee reiterar el mensaje del Programa 21 sobre la necesidad de un tratamiento global en el que se relacione el desarrollo económico comunitario y la generación de empleo, teniendo debidamente en cuenta la vivienda, la salud y otros servicios básicos¹⁵. Debe destacarse nuevamente en este caso el papel del sector no gubernamental, especialmente de las organizaciones comunitarias.

70. La ejecución equilibrada del capítulo 7. Como parte de las medidas que se adopten tras el examen del capítulo 7, la Comisión tal vez podría considerar la posibilidad de instar a los gobiernos y a los órganos intergubernamentales a seguir un criterio más equilibrado. La gestión de la tierra y el transporte son dos esferas de programa que podrían beneficiarse de una mayor colaboración y atención por parte de los organismos, el sector privado y la nación en su conjunto.

71. Fortalecimiento de las instituciones y organizaciones de la sociedad civil. La ejecución del Programa 21 sólo puede proseguir gracias a las organizaciones e instituciones nacionales y comunitarias de cada lugar, organizaciones e instituciones que siguen sin tener fuerza en muchos países en desarrollo. La creación de instituciones a nivel municipal local es, pues, una prioridad

destacada. Algunos organismos de las Naciones Unidas han estado aportando su contribución en esta esfera¹⁶. Las autoridades locales y las asociaciones profesionales internacionales también han apoyado activamente a sus homólogas de los países en desarrollo. No obstante, es preciso seguir fortaleciendo y creando redes nacionales y regionales de instituciones de la sociedad civil que propicien un mayor intercambio y participación en los recursos. Debiera destacarse sobre todo en este sentido la participación de la sociedad civil con una base amplia y verdadero significado. También debe darse especial prioridad, en las políticas correspondientes, a las necesidades de los grupos vulnerables.

B. Criterios de gestión eficaces

72. Intervenciones estratégicas. La Comisión tal vez desee considerar la posibilidad de sugerir factores que están presentes a numerosos niveles como, por ejemplo, la gestión del suelo, y definirlos como esferas estratégicas de dedicación futura.

73. El buen gobierno. El desarrollo de los asentamientos humanos, en particular, y el desarrollo sostenible, en general, exigen numerosos cambios sociales, políticos y económicos. La legitimidad y el proceder de conformidad con estos cambios están en la base de una labor fructífera. La Comisión tal vez desee considerar el reconocimiento oficial del "buen gobierno" (la transparencia, la responsabilidad y la participación) a nivel local en apoyo de esta labor.

74. Fortalecimiento de las autoridades locales. En muchos países las autoridades locales dependen financiera y políticamente del gobierno central. Los intentos de aumentar la eficiencia y la actitud de servicio en las prestaciones urbanas de las autoridades locales deben ir acompañados de la descentralización política y de medidas que doten de transparencia a la cadena de responsabilidad, mejoren el acceso del gobierno municipal a la financiación de inversiones de capital e institucionalicen los sistemas de rendición de cuentas ante el electorado local.

75. Asociación y colaboración. Las asociaciones en las que participan el sector público y el privado, las instituciones exteriores, nacionales y locales, las organizaciones públicas, junto con las organizaciones no gubernamentales y los grupos comunitarios, son fundamentales para el desarrollo sostenible de los asentamientos humanos. En este sentido, se trata más de una colaboración activa e interactiva, en la que los socios comparten responsabilidades, deberes y recompensas, que de una mera coordinación administrativa. Tal vez la Comisión desee considerar la posibilidad de invitar a los interesados gubernamentales y no gubernamentales a formular propuestas.

76. "Capacidad para crear capacidad". Muchos organismos de las Naciones Unidas han determinado que la creación de capacidad es una de las prioridades del desarrollo sostenible. Para apoyar esta tendencia y llevarla aún más lejos, la Comisión tal vez desee sugerir que "la capacidad para crear capacidad" sea una tarea prioritaria. Ello implica el fortalecimiento de la capacidad de las instituciones locales de capacitación en creación de capacidad en todos los aspectos de la gestión de los asentamientos humanos. En esta creación de capacidad también podrían participar las organizaciones no gubernamentales y otros grupos de la sociedad civil¹⁷.

C. Mecanismos de prestación eficientes

77. El consorcio. Algunas cuestiones estratégicas, como el "programa gris", pueden constituir un marco en el que perseguir los objetivos de las áreas de programa del capítulo 7 de forma coherente y efectiva. La Comisión tal vez podría considerar sugerir que se formen consorcios y organismos en torno a cuestiones determinadas para prestar apoyo a largo plazo en la ejecución.

78. La "práctica óptima" en los mecanismos de prestación. La tendencia de la práctica óptima favorece los sistemas movidos por la demanda, la creación de redes, la creación de capacidad desde la base, las estrategias de demostración/réplica, la coordinación regional y la gestión local descentralizada. La Comisión tal vez desee pedir un examen riguroso de las aplicaciones de la "práctica óptima" en las actividades de desarrollo de los asentamientos humanos. Dicho examen tal vez sienta las bases de la difusión sistemática de modelos eficaces.

79. Fomento de la orientación en el ámbito local. Deben destacarse los mecanismos de prestación que permiten a los organismos trabajar directamente con las comunidades y gobiernos locales y a su servicio en actividades auténticamente descentralizadas que promuevan un desarrollo y empleo mayores de los recursos locales. La Comisión podría recomendar que el Comité Interinstitucional sobre el Desarrollo Sostenible tenga en cuenta esa orientación local al coordinar las actividades de los organismos en el desarrollo sostenible.

80. Aprovechamiento de las oportunidades de "Habitat II". La Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos va a dar oportunidad de aumentar la concienciación, coordinar tratamientos y conseguir apoyos. La Comisión tal vez desee considerar las formas en que este foro podría servir para dirigir la atención de todos los actores y participantes interesados a un programa perfectamente enfocado y orientado a los resultados que tenga por objeto proseguir la labor en materia de asentamientos humanos.

Notas

¹ El Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat) hace las veces de jefe de proyecto para el capítulo 7, conforme a la decisión del Comité Interinstitucional sobre el Desarrollo Sostenible adoptada en su segundo período de sesiones de 1993.

² En este total se incluyen los fondos públicos y privados. Según el documento de trabajo, unas tres cuartas partes del total (150.000 millones de dólares) están siendo ya movilizadas e invertidas por los países en desarrollo. La eliminación de las disparidades dependerá de la disponibilidad de asistencia internacional, asistencia que ha venido disminuyendo. Del documento de trabajo se desprende que, cuando se cuenta con ella, esa asistencia debe "ser estratégica y funcionar como catalizador" que haga posible el logro de los mejores resultados.

Notas (continuación)

³ Por ejemplo, el Programa de ciudades sostenibles es una iniciativa conjunta del Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat) y del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente con el fin de proporcionar a las autoridades municipales y a sus socios en los sectores público, privado y comunitario mejor planificación ambiental y capacidad de gestión.

⁴ La ejecución conjunta del Programa de Ordenación Urbana, a la que también aportan fondos el PNUD y algunos organismos bilaterales, es un ejemplo de la cooperación entre el Banco Mundial y Hábitat. El Programa se concentra en la creación de capacidad en los sectores de gestión del suelo urbano, gestión de la infraestructura urbana, finanzas y administración municipales, gestión del medio ambiente urbano y alivio de la pobreza urbana.

⁵ El Programa de ciudades sanas tiene como objetivo la gestión de las cuestiones que atañen a la salud urbana, aplicando criterios participativos como, por ejemplo, la formación de coaliciones a nivel municipal y la creación de redes entre las ciudades.

⁶ Con el tratamiento mediante programas basados en la región se pretende iniciar una acción social sostenible combinando la participación comunitaria, la facultación de la mujer, la creación de capacidad y las intervenciones que abarquen varios sectores para mejorar las condiciones de la infancia y de la mujer en los asentamientos pobres tanto rurales como urbanos.

⁷ En una reunión conjunta del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos fue tema de debate la formación de un criterio común y compartido del desarrollo urbano.

⁸ La participación en el disfrute de la tierra lleva consigo la negociación de acuerdos entre los terratenientes y los moradores de asentamientos urbanos precarios por los que estos últimos obtienen la tenencia legal del suelo a cambio de lotes reducidos para viviendas. De esta forma los terratenientes se evitan largos procesos de desahucio y consiguen tener opción inmediata al desarrollo del suelo.

⁹ En el momento de redactarse el presente informe, se habían recibido 14 informes nacionales. La distribución geográfica era la siguiente: seis de países desarrollados, seis de países en desarrollo y dos de países en transición. Los informes en los que figuraba una sección específicamente dedicada a los asentamientos urbanos procedían principalmente de países desarrollados.

¹⁰ Figuran en la lista los siguientes: Confederation of British Industry; Advisory Committee for Business and the Environment; Royal Society for Nature Conservation; National Council for Voluntary Organizations; Committee of Vice-Chancellors and Principals/Council for Environmental Education; Trade Union Congress; the National Alliance of Women's Organizations.

Notas (continuación)

¹¹ La información se basa en un informe aparte elaborado por el Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat) atendiendo a la petición de información sobre el capítulo 34 del Programa 21 sobre la transferencia de tecnologías ecológicamente racionales, la cooperación y el aumento de la capacidad, formulada por la secretaría de la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible.

¹² La producción de materiales de construcción se lleva más del 75% de la energía empleada en el sector de la construcción, y buena parte de ésta se utiliza en la fabricación de un reducido número de materiales de consumo intensivo de energía, como el cemento y el acero, los productos de arcilla cocida y hormigón, el vidrio y los plásticos.

¹³ La propuesta del Programa de asociación pública y privada del PNUD/Hábitat/PNUMA con el Consejo Comercial para el Desarrollo Sostenible puede considerarse un paso en esta dirección.

¹⁴ Por ejemplo, la mejora de la infraestructura y los servicios en las pequeñas comunidades y en los centros urbanos son un elemento crítico del capítulo 6. Estas cuestiones también entran en los capítulos 18 a 21. El tratamiento en el marco general del "programa gris" podría evitar que se duplicasen los esfuerzos en distintos capítulos.

¹⁵ Un ejemplo actual en este sentido es el Programa de asociación sobre la pobreza urbana iniciado recientemente por el PNUD, Hábitat y la OIT.

¹⁶ Ejemplos de ello son la labor del PNUD y el UNICEF con las organizaciones no gubernamentales, la de la ONUDI con la industria de la construcción, la de la OMS en el sector de la salud, la del Programa de desarrollo de la comunidad destinado a la capacitación de dirigentes comunitarios, de Hábitat y la del Banco Mundial sobre creación de instituciones.

¹⁷ Hábitat, el Banco Mundial y el PNUD han sido la vanguardia conjunta en este tipo de tratamiento, que ha abierto la puerta a las instituciones de capacitación públicas y privadas en materia de asentamientos humanos en los países en desarrollo y enlaza con otras modalidades de cooperación Sur-Sur para la obtención de capacidad.

Anexo

GESTIÓN DE LOS DESECHOS SÓLIDOS Y CUESTIONES RELATIVAS A LAS
AGUAS CLOACALES

INTRODUCCIÓN

1. Muchas de las actividades comprendidas en la gestión de desechos sólidos son un conjunto de actividades, parte a su vez de una actividad más amplia que es la de la gestión de los asentamientos humanos. En consecuencia, el examen y las recomendaciones que siguen han de considerarse junto con la información que figura en el texto principal en el que se examina el capítulo 7.

2. El capítulo 21 del Programa 21 sobre la gestión de desechos sólidos y cuestiones relacionadas con las aguas cloacales comprende cuatro áreas de programa:

- a) Reducción al mínimo de los desechos;
- b) Promoción del reciclado y reutilización de los desechos;
- c) Promoción de la eliminación ecológicamente racional de los desechos;
- d) Ampliación del alcance de los servicios que se ocupan de los desechos.

3. La reducción al mínimo de los desechos está relacionada con la modificación de patrones de consumo insostenibles y, en consecuencia, hace necesarias políticas a nivel nacional. El reciclado y la reutilización de los desechos exige la colaboración de las autoridades locales con el sector no estructurado local dado el peso que este sector tiene en la posible generación de ingresos, especialmente en los países en desarrollo. La eliminación ecológicamente racional de los desechos exige la colaboración de las autoridades locales y nacionales sobre la base de instrumentos jurídicos adecuados y perdurables y de su aplicación efectiva. En estos instrumentos tal vez sea necesario examinar nuevamente la aplicación del principio de "el contaminador paga" al caso concreto de la gestión de los desechos sólidos. El alcance de los servicios que se ocupan de los desechos es un sector en el que procede la programación conjunta con la participación de los sectores estructurado y no estructurado en funciones clave. En la labor que se haga en esta esfera han de tenerse presentes las diferencias existentes en cuanto a voluntad de pagar y en cuanto a ingresos.

I. PANORAMA GENERAL

4. La rápida urbanización y el crecimiento de la industria y los servicios que lleva aparejados son factores clave del desarrollo económico y demográfico en muchos países en desarrollo. En la actualidad las ciudades absorben dos tercios del crecimiento demográfico total de todo el mundo en desarrollo. Si se mantiene ese ritmo, se estima que para el año 2000 las zonas urbanas de los países en desarrollo estarán habitadas por 1.900 millones de personas, lo que viene a añadirse al nivel de urbanización, ya de por sí elevado, de los países en desarrollo.

5. Uno de los problemas ecológicos más destacados que suscita la urbanización es el volumen de desechos sólidos que genera, a un ritmo que sobrepasa la capacidad del medio ambiente natural para asimilarlo y de las autoridades municipales para gestionarlo. La contaminación resultante afecta a todos los medios naturales y se refleja negativamente en la salud humana y en la calidad de la vida urbana. Las modalidades de gestión de los desechos sólidos actualmente en uso son, en su conjunto, insostenibles.

6. A pesar de este descuido aparente, los desechos sólidos acaparan hoy una proporción elevada de la mayoría de los presupuestos municipales, llegando en algunos casos al 50%. La reducción de estos gastos liberaría fondos municipales para otros servicios, como la atención primaria de la salud, y alentaría a proseguir el desarrollo de técnicas de reutilización y reciclado que hagan de los desechos sólidos un recurso valioso.

7. El primer responsable de la gestión de desechos sólidos son las autoridades municipales, que son también el factor individual más importante en la ejecución de las actividades del capítulo 21. Para conseguir buenos resultados será necesario que los gobiernos centrales deleguen funciones especiales y la administración de recursos financieros en las autoridades locales. Esto, en muchos casos, llevará aparejados cambios de políticas, reformas legislativas, la creación de capacidad institucional y la aplicación de criterios modernos de gestión y de tecnologías apropiadas para mejorar la eficiencia y eficacia de las prácticas actuales de gestión de desechos sólidos.

8. En muchas ciudades del mundo desarrollado, la gestión de los desechos sólidos y líquidos está a cargo del sector privado mediante contratos con las autoridades locales. Esta participación por parte del sector privado también parece ir en aumento en los países en desarrollo. No obstante, la infraestructura que ha de ponerse a punto antes de esta privatización entraña algunos riesgos. Por ejemplo, un servicio público deficientemente llevado (lo que ocurre a menudo con la recogida de desechos), podría ser sustituido por un monopolio privado sobre el que las autoridades municipales tuvieran escaso control. Las licitaciones, y el recurso a diferentes empresas para prestar los servicios necesarios, así como la vigilancia del funcionamiento del contratista, podrían garantizar la eficacia y un nivel aceptable de servicios.

9. Hay mucho campo para aumentar el valor real de las inversiones actuales y futuras en el sector estructurado y no estructurado de la gestión de desechos. Por ejemplo, los estudios llevados a cabo por Hábitat, el PNUD y el Banco Mundial han demostrado que, especialmente en los países en desarrollo^a, existen redes no estructuradas y muy desarrolladas en plena actividad en materia de gestión de desechos. De igual manera, muchas autoridades locales y sus organizaciones están tomando iniciativas en el marco de asociaciones y hermanamientos para compartir técnicas y hacer frente de esta manera al problema cada vez mayor de los desechos sólidos. Una política de estímulo y apoyo por parte de los gobiernos centrales respaldaría la actividad de los sectores estructurado y no estructurado de la gestión de desechos sólidos. En el caso de este último sector, un apoyo mayor no sólo reduciría drásticamente los costos de recogida de desechos, sino que aumentaría las oportunidades de empleo y de generación de recursos de los pobres urbanos.

II. EXAMEN DE LOS AVANCES EN LAS ÁREAS DE PROGRAMA DEL CAPÍTULO 21

A. Cooperación internacional

10. El principal cometido de los organismos de las Naciones Unidas como catalizadores de la acción emprendida en virtud del capítulo 21 del Programa 21 debe consistir en el fortalecimiento de las capacidades autóctonas de los países en desarrollo para gestionar los desechos, tarea que a menudo recae en el sector no estructurado. El desafío que han de recoger los organismos de las Naciones Unidas es el de servir de vehículo para la transferencia tecnológica entre los países en desarrollo y señalar a la atención de las autoridades de la gestión de desechos en el sector estructurado el potencial tecnológico que ofrece el sector no estructurado. Todo ulterior desarrollo de la tecnología ha de basarse en la adaptación de la investigación y el desarrollo autóctonos.

11. Los organismos de las Naciones Unidas se han venido concentrando en la gestión de los desechos sólidos. La preocupación por la gestión municipal de los desechos sólidos ha sido un elemento clave del programa de los asentamientos humanos del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. Este organismo ha organizado numerosos cursos de capacitación sobre la gestión municipal de desechos, a través de su Subdivisión de Tecnología y Medio Ambiente, antes de que se iniciaran la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo o el Programa 21. Bajo los auspicios de la secretaría del Convenio de Basilea sobre desechos peligrosos, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente emprendió algunas actividades relativas a la gestión municipal de desechos. La OMS tiene un historial análogo en lo que atañe a la información sobre alternativas técnicas en materia de gestión de desechos y en la organización de cursos prácticos regionales sobre temas específicos, comprendidos los desechos médicos. La OMS colabora en la actualidad con la Organización Marítima Internacional en una encuesta mundial sobre desechos. El Banco Mundial ha participado en diversos proyectos de desarrollo de infraestructuras para la gestión de desechos sólidos.

12. Hábitat ha contribuido activamente al tratamiento de cuestiones afines a la infraestructura ambiental en el plano de la investigación y el desarrollo y en el de la cooperación técnica. Las actividades y proyectos del Programa de asentamientos, infraestructuras y medio ambiente van dirigidos a áreas específicas tales como el desarrollo de herramientas de gestión de desechos sólidos, los tratamientos innovadores del reciclado y la reutilización y la creación de capacidad mediante cursos prácticos de capacitación. El Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos también ha elaborado programas informáticos para la selección de vehículos de residuos, y ha promovido las tecnologías autóctonas, organizado cursillos prácticos internacionales y ampliado su Programa de datos sobre las ciudades para aumentar la eficacia y funcionalidad de la gestión de desechos sólidos en las ciudades de los países en desarrollo.

13. El Programa de ciudades viables de Hábitat ha contribuido al movimiento hacia la privatización de la gestión de desechos sólidos en determinadas ciudades y ha establecido un marco innovador de consultas municipales para mejorar el funcionamiento de la gestión municipal.

14. El Programa de Administración Urbana de Hábitat, en colaboración con el Banco Mundial y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, elabora actualmente publicaciones sobre la asociación privada y pública para la gestión de desechos sólidos, y en las actividades regionales se ha tratado, a beneficio de los gestores municipales de desechos, de la cooperación técnica entre países en desarrollo. Bajo los auspicios del Cuadro mixto de expertos sobre ordenación del medio ambiente^b en la lucha antivectorial, Hábitat también ha participado estrechamente en las actividades relativas a los vectores de enfermedades humanas, especialmente los relacionados con los desechos.

B. Papel e iniciativas de los principales grupos

15. Muchas organizaciones no gubernamentales de los países en desarrollo desempeñan un papel cada vez más importante en proyectos de desarrollo, especialmente en iniciativas de base comunitaria en las que las comunidades asignan prioridad a sus necesidades de forma independiente. Los organismos internacionales han reconocido que la ejecución de proyectos a través de las organizaciones no gubernamentales tiene muchas ventajas, entre ellas, la eficacia con respecto al costo. Los organismos de las Naciones Unidas y los ajenos a ellas deben reconocer y promover una participación mayor de las organizaciones no gubernamentales en este sector. También el sector privado participa cada vez más en la infraestructura del medio ambiente, impulsado en parte por la industria ecológica.

III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DE MEDIDAS

A. Conclusiones

16. Es preciso seguir investigando en tecnologías nuevas y autóctonas que permitan reducir los desechos y los productos de desechos. Un sector especialmente crucial es el de la investigación en el tratamiento de los desechos médicos, en el que colaboran Hábitat y la OMS.

17. El reciclado de los desechos líquidos ofrece varias alternativas de procesos que permiten "convertir el desecho en recurso". Por ejemplo, en los países en los que hay escasez de agua, las aguas residuales domésticas ofrecen grandes posibilidades para el riego, con lo que se generan amplias posibilidades de alivio de la pobreza urbana en el medio agrario de las ciudades. Los conocimientos especializados de Hábitat en materia de técnicas de tratamiento de aguas cloacales podrían combinarse eficazmente con los de la FAO y la OMS en la reutilización de estas aguas en agricultura y en actividades relacionadas con la salud.

18. Un factor esencial en una buena gestión consiste en contar con buenos datos interactivos a la hora de tratar los problemas de los desechos sólidos. Es preciso sacar partido de la información que obra en poder del sistema de las Naciones Unidas y en otros lugares, especialmente para desarrollar indicadores capaces de asistir a los productores y manipuladores de desechos a sacar el máximo beneficio de sus sistemas de gestión.

19. Es preciso estudiar los planes de medidas para la gestión de desechos de manera integrada. Por ejemplo, las posibilidades de poner a punto instalaciones de tratamiento de aguas cloacales domésticas e industriales por separado permitiría contar con más agua para el riego y pondría en manos de las autoridades encargadas de la gestión hídrica un control más estrecho sobre las industrias muy contaminantes. Es importante en este sentido la cooperación con la FAO, el PNUMA y la ONUDI.

20. También se necesita urgentemente actualizar la legislación, ya que en muchos países las normas y procedimientos de tratamiento y eliminación de los desechos tienden a estar desfasados. La cooperación de Hábitat y de otros organismos de las Naciones Unidas en programas de derecho del medio ambiente podrían ayudar a reducir las prácticas jurídicas restrictivas y a modernizar las normas ambientales correspondientes.

21. Esta colaboración entre organismos exigirá un mayor intercambio de información entre ellos, comprendida la utilización de medios de comunicación electrónicos. El recurso a los sistemas modernos de información con toda probabilidad mejorará el desarrollo de proyectos y fortalecerá los que se llevan a cabo entre organismos. También se necesita más colaboración en la coordinación de actividades a nivel nacional a fin de evitar duplicaciones innecesarias.

B. Recomendaciones

22. Promover una mayor confluencia de actividades entre los sectores estructurado y no estructurado. A pesar del papel importante del sector no estructurado en la gestión de los desechos sólidos, poco se ha hecho para capitalizar su potencial. Las organizaciones de las Naciones Unidas deben ayudar a las autoridades municipales a reconocer e integrar el potencial del sector no estructurado.

23. Promoción de la concienciación sobre los riesgos ecológicos y para la salud que representa una gestión deficiente de los desechos sólidos. La investigación aplicada demuestra que los sistemas de eliminación de desechos utilizados en los últimos decenios han causado la muerte y la invalidez a muchas personas. Si se consiguiera una mayor concienciación sobre las cuestiones relativas a los desechos sólidos, es probable que se influyera en los patrones de consumo y se aplicaran mejor las políticas sostenibles. Debe ponerse más de relieve el aumento de la cantidad de materiales peligrosos en los desechos domésticos.

24. Promoción del desarrollo y utilización de las tecnologías autóctonas. Para mejorar su infraestructura, muchos países en desarrollo dependen de tecnologías importadas, comprendidas las de la gestión de desechos. Estas tecnologías exigen una gran inversión inicial de capital, con lo que se reduce el potencial de inversión privada. A pesar de ello, muchas de las tecnologías más adecuadas pueden obtenerse a nivel local en modalidades de fácil y abordable adaptación a las necesidades correspondientes. Este hecho indica la posibilidad de aumentar la cooperación técnica entre los países en desarrollo, comprendida la cooperación regional e internacional.

25. La atención a áreas de programa estratégicas. Las áreas de programa relativas a la promoción del reciclado y la reutilización de desechos y al aumento del alcance de los servicios parece encerrar la mayor promesa de ejecución del Programa 21 a corto plazo. Esto se debe en parte a que son estas áreas las que ofrecen buenas oportunidades a las iniciativas de base comunitaria. La promoción del reciclado y de la reutilización de desechos ofrece una oportunidad única en la gestión de éstos; resuelve el problema de la degradación ambiental y tiene potencial para aliviar la pobreza urbana y generar ingresos en el sector más pobre de las ciudades. No obstante, para lograr el éxito se necesitan, por una parte, políticas atentas a la oferta con objeto de promover y apoyar la recuperación de recursos y, por otra, políticas atentas a la demanda, con objeto de estimular el mercado de materiales y productos recuperados.

26. Promoción de sistemas de información que puedan acelerar la ejecución del Programa 21. La ejecución del Programa 21 en el desarrollo sostenible puede mejorar si media un compromiso fundamental en favor de la cooperación entre organismos. A diferencia de las organizaciones no gubernamentales, del sector privado, del estamento universitario y de las instituciones de investigación, los organismos de las Naciones Unidas han visto obstaculizada su labor por la falta de sistemas de información no restrictivos y bien dispuestos hacia ellos.

Notas

^a Al hablar de la gestión de desechos sólidos, el "sector no estructurado" alude a los pobres (principalmente urbanos) que consiguen el sustento extrayendo lo que haya de aprovechable entre los desechos y recogiendo objetos domésticos o de uso comercial que puedan ser utilizados todavía por los fabricantes locales. De hecho, este sector funciona como una microempresa. A pesar de su nivel cultural aparentemente bajo, el sector no estructurado de la gestión de desechos en los países en desarrollo ha sido el agente que ha permitido reciclar una gama de materiales tales como el vidrio, el metal, el papel y el aluminio, mucho antes de que el reciclado se convirtiera en el eje de las políticas de gestión de desechos urbanos en los países desarrollados. Más recientemente, el concepto parece abarcar también las iniciativas comunitarias de carácter voluntario para resolver los problemas locales que plantean los desechos sólidos, especialmente en los casos en que no existe un sistema estructurado o en los que éste resulta insuficiente.

^b En el Cuadro participan la OMS, la FAO, el PNUMA y el Hábitat.
