



**Consejo Económico y
Social**

Distr.
GENERAL

E/CN.17/1997/2/Add.6
27 de enero de 1997
ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLÉS

COMISIÓN SOBRE EL DESARROLLO SOSTENIBLE
Quinto período de sesiones
7 a 25 de abril de 1997

Progreso general alcanzado desde la celebración de la Conferencia
de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo

Informe del Secretario General

Adición

Fomento del desarrollo sostenible de los asentamientos humanos*
(Capítulo 7 del Programa 21)

ÍNDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
INTRODUCCIÓN	1 - 2	4
I. SELECCIÓN DE OBJETIVOS FUNDAMENTALES	3 - 4	5
II. ANÁLISIS DE LOS LOGROS Y PRESENTACIÓN DE INFORMES AL RESPECTO	5 - 15	6
A. Vivienda para todos: formulación de estrategias nacionales de vivienda	5 - 7	6
B. Mejoramiento de la administración urbana . . .	8 - 9	7
C. Mejoramiento de la infraestructura y los servicios ambientales	10 - 13	8
D. Estrategias nacionales y locales sobre asentamientos humanos, incluidas las destinadas a aplicar el Programa 21 en el plano local	14 - 15	9
III. CAMBIOS PROMETEDORES	16 - 24	11
A. Criterios sobre ordenación integrada	16	11
B. Criterios de participación de amplia base . .	17 - 20	11
C. Aumento de la cooperación y establecimiento de redes	21 - 23	12
D. Compromisos internacionales	24	13
IV. EXPECTATIVAS NO REALIZADAS	25 - 28	13
V. NUEVAS PRIORIDADES	29 - 34	15
A. Atendiendo a las prioridades locales y nacionales	29	15

* El informe fue preparado por el Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat), entidad encargada del capítulo 7 del Programa 21, de conformidad con los arreglos convenidos por el Comité Interinstitucional sobre el Desarrollo Sostenible. El informe es resultado de consultas e intercambio de información entre organismos de las Naciones Unidas, organizaciones nacionales e internacionales, organismos gubernamentales interesados y diversas otras instituciones y particulares.

ÍNDICE (continuación)

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
B. Vinculación de los procesos normativo y analítico	30	15
C. Establecimiento de nuevas asociaciones y diálogo entre los grupos principales	31	15
D. Criterios integrados para abordar las prioridades sectoriales	32	16
E. Nuevos paradigmas en materia de fomento de la capacidad	33	16
F. Creación de un sistema de información y comunicación para el intercambio de conocimientos, especialidades y experiencias	34	17

ÍNDICE (continuación)

Recuadros

	<u>Página</u>
1. Objetivos múltiples del desarrollo sostenible aplicables a las ciudades	4
2. Formulación de iniciativas para aplicar el Programa 21 en el plano local	10
<u>Cuadro.</u> Gastos públicos per cápita en el abastecimiento de agua, el saneamiento, el sistema de alcantarillado, la recogida de basura, la red vial y la electricidad	14

ÍNDICE (~~continuación~~)

1. En el presente informe se examinan los progresos realizados en la consecución de los objetivos establecidos en el capítulo 7 del Programa 21 (Fomento del desarrollo sostenible de los asentamientos humanos)¹, teniendo en cuenta las decisiones adoptadas por la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible en relación con este tema en 1994, durante su segundo período de sesiones.

2. El ritmo rápido de la urbanización, la concentración de la población en las grandes ciudades, la expansión de las ciudades en zonas geográficas de mayor superficie y el rápido crecimiento de las megalópolis son algunas de las transformaciones más importantes de nuestra época. Los asentamientos urbanos hacen concebir esperanzas con respecto a la protección y al aprovechamiento racional de los recursos naturales del mundo, porque pueden dar cabida a un gran número de personas y limitar sus efectos negativos para el medio natural. En consecuencia, los asentamientos humanos deben ser un objetivo del desarrollo sostenible porque son esenciales para el progreso económico y social y, en un mundo cada vez más interdependiente, indispensables para el bienestar de la población urbana y la población rural (véase el recuadro 1).

Recuadro 1Objetivos múltiples del desarrollo sostenible
aplicables a las ciudades

Satisfacer las necesidades actuales ...

- Necesidades económicas: abarcan el acceso a viviendas adecuadas o a bienes productivos con los que pueda alcanzarse este objetivo, así como la obtención de ingresos mínimos o seguridad económica en caso de desempleo, enfermedad, discapacidad o ante la imposibilidad de asegurar el sustento.
- Necesidades sociales, culturales y de salud: abarcan el acceso a viviendas sanas, seguras y económicas, situadas en barrios sanos con agua corriente, saneamiento, desagües, transporte, atención médica, centros de enseñanza y servicios para el desarrollo del niño. Abarcan también la protección del hogar, del lugar de trabajo y del medio vital contra peligros ambientales como la contaminación de productos químicos. También debe tenerse en cuenta la necesidad de que las personas elijan las viviendas y los barrios que estimen más convenientes para satisfacer sus necesidades y prioridades sociales y culturales. Las viviendas y los servicios deben satisfacer las necesidades especiales de los niños, los adolescentes y los adultos responsables del cuidado de los niños (generalmente las mujeres). Este objetivo sólo se logrará con una distribución de ingresos más equitativa dentro de las naciones y entre ellas.

- Necesidades políticas: abarcan la necesidad de lograr que la población participe en la vida política nacional y local, así como en la adopción de decisiones relativas a la administración y organización del hogar y del barrio propios, en un marco más amplio en el que se respeten los derechos civiles y políticos y las leyes ambientales.

... sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades.
- Reducir al mínimo el despilfarro de fuentes no renovables: significa reducir al mínimo el consumo de combustibles fósiles en la vivienda, el comercio, la industria y los transportes, así como sustituirlos por fuentes renovables cuando sea viable, aprovechar menos recursos minerales escasos y reducir al mínimo la pérdida de estos recursos (disminución del uso, reutilización, reciclado y recuperación). Además, hay que tener en cuenta que las ciudades poseen bienes culturales, históricos y naturales insustituibles y, por tanto, no renovables, por ejemplo, distritos históricos, parques y paisajes naturales que ofrecen a los habitantes espacio para las actividades lúdicas, el esparcimiento y acceso a la naturaleza.
- Utilizar las fuentes renovables de forma sostenible: significa que las ciudades deben utilizar las aguas dulces de una forma viable, y que es necesario lograr que las actividades realizadas por los productores y los consumidores de las ciudades para obtener productos agrícolas, productos de madera y biocombustibles de las tierras sean sostenibles para el medio ambiente.
- Mantener los desechos de las ciudades dentro de los límites de la capacidad de absorción de los vertederos locales y mundiales: abarca la capacidad de los ríos de degradar los desechos biodegradables, así como el empleo de métodos para controlar los productos químicos persistentes, incluidos los gases de efecto invernadero, los productos químicos que agotan el ozono de la estratosfera y los plaguicidas persistentes.

Fuente: Diana Mitlin y David Satterthwaite, "Cities and sustainable development", documento de antecedentes presentado en el Foro Mundial de 1994, Ayuntamiento de Manchester, junio de 1994.

I. SELECCIÓN DE OBJETIVOS FUNDAMENTALES

3. Durante los cinco años transcurridos desde la Cumbre para la Tierra se han planteado cuatro prioridades para impulsar el desarrollo sostenible de los asentamientos humanos. Estas prioridades son: a) vivienda para todos; b) fomento de la capacidad de administración urbana; c) mejoramiento de la infraestructura y los servicios ambientales, y d) planes y estrategias globales de desarrollo de los asentamientos humanos que tengan en cuenta el género, incluidos los formulados para ejecutar el Programa 21 en el plano local. Las prioridades del apoyo internacional a los asentamientos humanos se han orientado hacia el asesoramiento político, el fomento de la capacidad, las asociaciones

/...

con las autoridades locales y otros grupos importantes como el sector privado y las organizaciones no gubernamentales, el establecimiento de relaciones y el intercambio de información sobre las mejores prácticas para el desarrollo y la administración de los asentamientos humanos. El Programa de Hábitat², el plan de acción mundial aprobado en la segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II), constituye una estrategia pormenorizada para fomentar el desarrollo sostenible de la vivienda y los asentamientos humanos basado en los principios de asociación y habilitación.

4. Merecen encomio los esfuerzos desplegados durante los cinco años transcurridos desde la Cumbre para la Tierra con respecto a las numerosas actividades realizadas para fomentar el desarrollo sostenible de los asentamientos humanos. El proceso preparatorio de Hábitat II ayudó de muchas maneras a agilizar estas actividades y fue un elemento catalizador para iniciar otras nuevas y fortalecer la colaboración en el sistema de las Naciones Unidas. El Programa de Hábitat no es únicamente una afirmación del Programa 21 sino también un marco integral para las actividades destinadas a llevar a la práctica las decisiones y recomendaciones pertinentes de un decenio de conferencias de las Naciones Unidas.

II. ANÁLISIS DE LOS LOGROS Y PRESENTACIÓN DE INFORMES AL RESPECTO

A. Vivienda para todos: formulación de estrategias nacionales de vivienda

5. Desde la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, 80 países han formulado nuevas políticas y estrategias de vivienda o han modificado las ya formuladas a fin de adaptarlas a las recomendaciones de la Estrategia Mundial de Vivienda hasta el año 2000³. Uno de los objetivos principales de estas estrategias es adelantar la construcción y renovación de viviendas destinadas a grupos de bajos ingresos encargados de esta tarea. Además, se ha procurado formular estrategias ecológicamente sostenibles, sobre todo con respecto al uso de la tierra, las técnicas de construcción y los materiales empleados, como se indica en el Programa 21 y se reitera en el Programa de Hábitat. Con las estrategias se procura también satisfacer la necesidad de crear mercados eficientes de tierras y viviendas con los que tanto las mujeres como los hombres tengan mayor acceso a la tenencia de tierras y a los créditos, un objetivo que está vinculado a los progresos que deben lograrse en el marco de la reforma económica y depende de ellos de muchas maneras. El Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat) y el Banco Mundial han ayudado a más de 100 países a formular nuevas estrategias nacionales de vivienda estableciendo indicadores cuantitativos de vivienda y urbanos que incorporan las normas adoptadas a fin de establecer prioridades y orientar el proceso de adopción de normas.

6. Uno de los compromisos fundamentales contraídos por los gobiernos al adoptar el Programa de Hábitat es procurar que la población realice plena y gradualmente el derecho a una vivienda adecuada. Al adoptar medidas con ese fin deberán procurar aumentar el acceso de los grupos de bajos ingresos a la vivienda y abordar cuestiones fundamentales como la seguridad de la tenencia.

La consagración del derecho a una vivienda adecuada para todos, que se considera uno de los logros más importantes de Hábitat II, permitirá conseguir nuevos progresos en relación con el acceso a la vivienda en los próximos años.

7. La mayor parte de los países que formularon estrategias nacionales de vivienda ya han empezado a ejecutarlas. Cuando los países empiecen a hacer reformas legislativas y políticas este proceso cobrará nuevo impulso. A fin de aplicar estrategias facilitadoras de la vivienda es necesario contar con el apoyo de un amplio sector de la población, que debe incluir a las autoridades locales y al sector privado. Cabe esperar que las iniciativas locales, impulsadas por Hábitat II, contribuyan a concretar estas asociaciones.

B. Mejoramiento de la administración urbana

8. El segundo objetivo fundamental de la aplicación del capítulo 7 del Programa 21 es mejorar y fomentar la administración urbana a fin de ayudar a las autoridades locales a afrontar los problemas relacionados con el rápido ritmo de la urbanización y la sostenibilidad ambiental. La experiencia ha demostrado que cuando se sigue un enfoque que fomenta la participación en la administración urbana se consigue que los agentes y los interesados más importantes contraigan compromisos más firmes. Gracias a una mayor conciencia acerca del valor de la participación de las partes interesadas en los programas de apoyo a los asentamientos humanos se han formulado proyectos que en su mayoría se ejecutan y reiteran con bastante éxito. Además, las asociaciones y organizaciones de autoridades locales han fortalecido sus relaciones en los planos internacional, regional y nacional, y así han establecido las bases para crear asociaciones fructíferas con las que se pretende mejorar las autonomías locales, que son elementos esenciales del fomento de la capacidad.

9. Después de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, la principal medida adoptada por las Naciones Unidas para mejorar la administración urbana en los países en desarrollo ha sido formular el Programa de Administración Urbana, que se está ejecutando en 55 países con apoyo de 10 organismos bilaterales de apoyo externo. Los principales métodos de trabajo que se siguen para ejecutar este programa son fomentar la administración urbana en el plano nacional y regional, facilitar el diálogo sobre distintas opciones normativas y programáticas que requieren la utilización de expertos de los países en desarrollo y establecer mecanismos para fomentar la cooperación técnica entre los países en desarrollo. Desde la celebración de la Conferencia de Río se han puesto en marcha varios programas de este tipo. Los que han tenido más éxito son los que se han ejecutado con apoyo de diversos organismos, por ejemplo el Programa de Ciudades Sostenibles. Como mecanismo conjunto del Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat) y del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) establecido para promover la participación de los interesados en la planificación y la ordenación ambientales, el Programa de Ciudades Sostenibles está a la vanguardia de los esfuerzos desplegados por las Naciones Unidas en esta esfera, y las actividades llevadas a cabo en su marco en los últimos cinco años han impulsado iniciativas parecidas adoptadas por otras entidades.

C. Mejoramiento de la infraestructura y los servicios ambientales

10. Una de las mejores maneras de aumentar la calidad y el alcance de la infraestructura y los servicios para los pobres de las zonas urbanas es aprovechar los recursos y la experiencia de las propias comunidades. En los últimos años, las organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales han demostrado en muchas ciudades de países en desarrollo que, incluso con pocos recursos, se pueden lograr grandes progresos. Estos progresos se han logrado gracias a programas ejecutados por organizaciones locales. En los últimos cinco años, la mayoría de los organismos de apoyo externo ha atribuido mayor importancia a la colaboración con el sector privado y los grupos basados en las comunidades con miras a mejorar la infraestructura y los servicios urbanos. Es importante señalar que se han prometido más fondos para programas integrados de desarrollo urbano y que estos fondos se destinan a inversiones en distintos tipos de infraestructura y servicios urbanos. Muchos de estos proyectos incorporan el fomento de la capacidad de las autoridades locales. Las instituciones financieras multilaterales en particular, han otorgado más préstamos para la lucha contra la contaminación urbana.

11. Cada vez se tiene mayor conciencia de que la cooperación técnica en las ciudades debe orientarse, a largo plazo, a fomentar la capacidad de los gobiernos nacionales y locales de planificar y administrar la infraestructura urbana, invertir en ella y movilizar los recursos de todos los agentes locales, especialmente el sector privado. Sin embargo, todavía existen problemas muy graves. Por ejemplo, en 1994, más de 1.000 millones de personas carecían de instalaciones adecuadas para el abastecimiento de agua en distintos asentamientos humanos urbanos y rurales.

12. La Conferencia de Beijing sobre recursos hídricos, celebrada en marzo de 1996, contribuyó fundamentalmente a sensibilizar a la opinión pública mundial acerca de la inminente crisis de los recursos hídricos en las ciudades. Celebrada junto con el Día Mundial del Agua en 1996, la Conferencia atrajo una atención sin precedentes de los medios de difusión sobre esta crisis, que amenaza especialmente a ciudades que están creciendo con rapidez. Casi todas las principales ciudades del mundo tienen graves problemas de abastecimiento de agua, o de calidad del agua, o ambos. La Conferencia de Beijing ha dado lugar a varias consultas internacionales orientadas a la adopción de medidas para solucionar este problema, en las que han participado especialmente el Banco Mundial y el Subcomité sobre el Desarrollo de los Recursos Hídricos del Comité Administrativo de Coordinación.

13. Las ciudades de los países en desarrollo afrontan también problemas parecidos en relación con el saneamiento. La situación se complica aún más debido a la pobreza de millones de personas que no tienen acceso a estos servicios, que son los más elementales. Esta situación demuestra la relación existente entre la pobreza, el deterioro del medio ambiente y el empeoramiento de la calidad de vida de las personas en las zonas urbanas. Habida cuenta de las enormes necesidades en esta esfera, el criterio más eficaz adoptado ha sido el de apoyar las gestiones basadas en las ciudades y los barrios que movilizan la energía de la población afectada. Entre los programas de las Naciones Unidas que siguen este criterio cabe citar el Programa de ciudades sanas de la

Organización Mundial de la Salud (OMS), el Programa de Ciudades Sostenibles del Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat) y el PNUMA, el Programa de Servicios Urbanos Básicos del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), y el Programa de la Iniciativa Local para el Medio Ambiente del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

D. Estrategias nacionales y locales sobre asentamientos humanos, incluidas las destinadas a aplicar el Programa 21 en el plano local

14. Después de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, y como resultado directo del proceso preparatorio de Hábitat II, 138 países han preparado informes pormenorizados sobre la situación relativa a los asentamientos humanos en sus territorios: 127 informes contienen planes nacionales de acción iniciales, de cinco años de duración, para fomentar el desarrollo sostenible de los asentamientos humanos, preparados de conformidad con las directrices formuladas por el Comité Preparatorio de la Conferencia de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat II). El carácter abarcador de los preparativos y el componente de información de estos planes, basado en diversos indicadores y en las iniciativas mejores, así como el considerable interés de los donantes en esos preparativos, contribuirán a que los planes no sólo gocen de un amplio apoyo político y social sino que también se conviertan en políticas y programas más prácticos que puedan atraer el apoyo y la financiación de entidades locales e internacionales. En muchos de los planes se insiste en lograr una mayor participación de la sociedad civil y de los grupos más importantes. Casi todos hacen hincapié en la necesidad de fomentar la capacidad de las autoridades locales de adoptar decisiones, así como su capacidad administrativa y financiera. De estos informes nacionales se desprende que en los países en desarrollo se está prestando especial atención a la relación entre el mejoramiento del medio ambiente y la reducción de la pobreza por medio de infraestructuras básicas como los servicios de abastecimiento de agua y saneamiento y la gestión y eliminación de desechos. Por otra parte, los informes nacionales de los países industrializados ponen de manifiesto el interés de estos países en mantener la viabilidad de los ciclos de producción y consumo en los asentamientos humanos y lograr que no perjudiquen la calidad de vida. En todos los países sin excepción se considera primordial movilizar recursos e identificar nuevas fuentes de financiación para el desarrollo sostenible de los asentamientos humanos. Otra prioridad es lograr la viabilidad financiera de las instituciones locales, ya que sólo así se logrará el desarrollo sostenible en el plano local.

15. La observación constante de estas prioridades redundará en beneficio de las iniciativas locales para ejecutar el Programa 21 (véase el recuadro 2). Un elemento importante que ha contribuido a aumentar el ritmo de las iniciativas locales para aplicar el Programa 21 es el International Council for Local Environmental Initiatives (ICLEI), que colabora estrechamente con las autoridades locales y sus asociaciones, así como con diversos donantes. Uno de los principales objetivos del Programa de Hábitat será fortalecer las iniciativas locales para aplicar el Programa 21 y apoyar su reiteración en todo el mundo.

Recuadro 2

Formulación de iniciativas para aplicar el Programa 21 en el plano local

Cientos de administraciones locales en todo el mundo formulan iniciativas para aplicar el Programa 21 a fin de fomentar o fortalecer el interés por el medio ambiente en sus planes y operaciones. Las actividades locales para aplicar el Programa 21 varían de una ciudad a otra porque se reflejan los distintos contextos locales en los que transcurren, así como las estructuras institucionales existentes.

Algunos países han formulado programas nacionales de apoyo a esas iniciativas. Entre ellos cabe mencionar Australia, los Países Bajos, Dinamarca, Suecia, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y Finlandia. En el Reino Unido, estas iniciativas promueven los procesos consultivos locales sobre el desarrollo sostenible; proporcionan orientaciones a las autoridades locales para lograr la sostenibilidad en el plano local y preparar modelos para la celebración de consultas con las comunidades, la participación y el fomento del consenso local; y piden la participación de otros sectores y grupos importantes en la aplicación de sus iniciativas locales en relación con el Programa 21 en todo el país. En Suecia, todas las autoridades locales han formulado estrategias que abarcan la reducción mínima de los residuos y el reciclaje. La mayor parte de los ayuntamientos ha comenzado también a aplicar iniciativas para ejecutar el Programa 21 en el plano local. Varios países europeos estudian la posibilidad de vincular las iniciativas locales para ejecutar el Programa 21 con los sistemas oficiales de planificación del uso de la tierra. Por ejemplo, la ciudad de Estocolmo prepara un nuevo plan, más estratégico y a más largo plazo que otros planes anteriores, para promover especialmente la integración de los objetivos ambientales, sociales y ecológicos. Este nuevo plan formará parte de los planes que la ciudad ejecutará en relación con el Programa 21. En Dinamarca se están adaptando los instrumentos de planificación existentes a las necesidades del Programa 21, a fin de que los planes municipales se conviertan en planes generales de acción en pro del medio ambiente, no sólo en el país sino también en toda Europa. Muchas autoridades locales de países en desarrollo han formulado iniciativas para ejecutar el Programa 21 en el plano local. Por ejemplo, los municipios que integran la zona metropolitana de Bogotá (Colombia) formulan sus propios programas locales en pro del medio ambiente bajo los auspicios del gobierno metropolitano, las organizaciones no gubernamentales y los círculos académicos. Otros centros urbanos de Colombia, como Manizales, tienen iniciativas bien establecidas para ejecutar el Programa 21. Algunas ciudades del Sur han formulado iniciativas locales, como Cajamarca en el Perú, Durban en Sudáfrica y Santos en el Brasil. El International Council for Local Environmental Initiatives (ICLEI) y el Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat) colaboran en mayor medida con las ciudades africanas para aplicar las iniciativas locales relacionadas con el Programa 21.

Fuente: Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat), An Urbanizing World: Global Report on Human Settlements, 1996 (Oxford University Press, 1996), págs. 407 a 409.

III. CAMBIOS PROMETEDORES

A. Criterios sobre ordenación integrada

16. Actualmente los donantes multilaterales y bilaterales, las instituciones financieras y otros organismos de apoyo externo están haciendo mayor hincapié en el fomento de la capacidad local, como lo hicieron hace unos años las organizaciones no gubernamentales y las asociaciones de autoridades locales. Esta cuestión guarda estrecha relación también con la cuestión más general del mejoramiento del ejercicio del poder y la gestión, que se convierte cada vez más en centro de los esfuerzos de los gobiernos a nivel mundial.

B. Criterios de participación de amplia base

17. Esencial para prácticamente todo el recuento de éxitos que se acaba de hacer han sido la participación y el aumento del activismo de los grupos principales, especialmente las autoridades locales, las organizaciones no gubernamentales y el sector privado. En realidad, todo apunta al papel estratégico que en el futuro deberán desempeñar los organismos de las Naciones Unidas en el fomento del desarrollo sostenible concentrándose en viabilizar las nuevas asociaciones. Habrá que apoyar el intercambio mundial y regional de nuevos conocimientos y experiencias derivados de las mejores prácticas locales, así como las nuevas redes entre grupos principales que realizan actividades en el desarrollo de asentamientos humanos. Además la experiencia ganada con programas tales como el Programa de ciudades sostenibles, el Programa de ciudades sanas y el Programa de Administración Urbana para citar sólo tres ejemplos, demuestra claramente que los organismos de las Naciones Unidas, gracias a su reconocida neutralidad, pueden desempeñar un papel central reuniendo a todos los protagonistas, desde departamentos de gobierno hasta organizaciones comunitarias, para examinar problemas, determinar prioridades y decidir sobre medidas conjuntas.

18. La participación de la comunidad en la adopción de decisiones y la ejecución a nivel local normalmente tiene resultados que surten un efecto inmediato y visible en la vida de la población. Estrategias tan incluyentes aumentan también la probabilidad de que se cumplan las medidas acordadas, sobre todo si tienen repercusiones financieras. Dicho de otro modo, es muy probable que la población pague por servicios nuevos y mejores, por un abastecimiento de agua menos contaminada, por una atmósfera menos contaminada y por un mejor transporte, si participan en el proceso de adopción de decisiones que propicien el logro de esos resultados.

19. Mirando hacia el futuro parece evidente que la posibilidad de éxito de los planes de acción y las políticas nacionales dependerá del arraigo que logren entre la sociedad civil y del establecimiento de compromisos locales, ya sea de los círculos comerciales o de la población. Ha pasado ya la época en que la formulación, planificación, financiación y ejecución de programas y políticas era primordialmente competencia de los organismos de gobierno y de las instituciones de desarrollo.

20. Las observaciones que se acaban de señalar se confirman en el llamamiento sin precedentes de Hábitat II y la experiencia ganada en ese proceso. En la

mayoría de los países, este proceso culminó en diálogos de amplia base entre el gobierno y la sociedad civil. Estos diálogos permitieron determinar cuestiones prioritarias de interés común, así como los medios y arbitrios para abordarlas. De igual modo, la participación activa de autoridades locales y de sus asociaciones en el proceso preparatorio de Hábitat II no sólo ha fortalecido la red mundial de autoridades locales, sino que ha hecho también que éstas propongan una nueva asociación con las Naciones Unidas, asociación que concretamente pidieron en Estambul. El establecimiento de esa asociación entre las Naciones Unidas y los grupos principales ha sido, en definitiva, uno de los objetivos principales del Programa 21, y los progresos significativos alcanzados al respecto deben considerarse un logro fundamental de Hábitat II. En la práctica se ha hecho evidente que el impulso ganado por el proceso de ejecución y seguimiento de Hábitat II y de su plan de acción, parte de las expectativas de estos grupos de socios, así como de los Estados Miembros, lo cual repercutirá también en la ejecución del Programa 21 en los años venideros y no solamente en la esfera de los asentamientos humanos.

C. Aumento de la cooperación y establecimiento de redes

21. Como resultado directo de las recomendaciones de la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible y el Comité Interinstitucional sobre el Desarrollo Sostenible en 1994, más de una docena de organismos de asistencia bilateral y multilateral emprendieron negociaciones que culminaron en la formación del Foro Urbano, que servirá de vehículo para el intercambio de información y la programación conjunta en la esfera del desarrollo sostenible de los asentamientos humanos. El éxito del Día de las Autoridades Locales en el tercer período de sesiones de la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible, celebrado en 1995, y la publicación conjunta por las autoridades locales y sus organizaciones, la International Council for Local Environmental Initiatives (ICLEI), organismo de desarrollo de las Naciones Unidas y el Grupo de 4+, el Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat) y el PNUMA, del libro Making Cities Work: The Role of Local Authorities in the Urban Environment⁴ ha contribuido también a centrar la atención en el papel decisivo que desempeñan las autoridades locales en su condición de custodios del medio ambiente urbano. Tales iniciativas señalan el camino hacia una mancomunidad de esfuerzos más eficaces en función de los costos en la consecución de objetivos compartidos.

22. Fundamental para los progresos futuros será el establecimiento de redes entre todos los asociados y los grupos de asociados. En este aspecto se han logrado notables progresos en los últimos tiempos. La creación de la Comisión de Huairou, en calidad de junta consultiva de alto nivel del Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat) y otros órganos de las Naciones Unidas, integrada por mujeres de organismos populares, de organizaciones no gubernamentales y de la política, activistas e investigadoras y funcionarias de las Naciones Unidas ha permitido asegurar que las cuestiones relacionadas con la mujer sigan siendo una prioridad en el Programa de Hábitat. Las autoridades municipales y sus asociaciones han logrado también importantes adelantos en el establecimiento de redes de ciudades para el intercambio de información y experiencias y para el fomento de la cooperación entre ciudades en relación con cuestiones concretas. Se están realizando nuevas gestiones en este sentido para consolidar una red mundial que vincule las redes patrocinadas por

las Naciones Unidas con las de las asociaciones internacionales de ciudades y las establecidas, por ejemplo, por la ICLEI en su labor de promoción de las iniciativas locales para aplicar el Programa 21.

23. Dada la positiva respuesta recibida a la idea de un intercambio de las mejores prácticas en materia de desarrollo y ordenación de los asentamientos humanos, que surgió durante el proceso preparatorio de Hábitat II y recibió el respaldo de la Asamblea General en su quincuagésimo período de sesiones, se están realizando gestiones actualmente para establecer una red mundial de instituciones de fomento de la capacidad que participe activamente en el intercambio de conocimientos de las mejores prácticas, conocimientos especializados y experiencia con el apoyo del sector privado y valiéndose de la tecnología de información más avanzada para tener un fácil acceso local y mundial. Otro de los adelantos prometedores logrados paralelamente a esto es que más de 100 países de todo el mundo han adoptado indicadores urbanos y de vivienda como instrumentos de información para la formulación de políticas en el sector de los asentamientos humanos. Con miras a consolidar los efectos de estos programas, la Comisión de Asentamientos Humanos, en su 50º período de sesiones, pidió al Director Ejecutivo de Hábitat que estableciera un "observatorio mundial urbano y de la vivienda" que permitiera la "evaluación internacional comparativa de los progresos realizados en la consecución de los objetivos" del Programa de Hábitat y que señalara a la atención las condiciones de los asentamientos humanos en el mundo y proporcionara información al respecto⁵.

D. Compromisos internacionales

24. En Hábitat II, 171 países se comprometieron con el desarrollo sostenible de los asentamientos humanos. El Programa de Hábitat constituye una reconfirmación del Programa 21 en general y de sus programas relacionados con los asentamientos humanos en particular. En otro orden de cosas, el Programa de Hábitat también constituye una expresión clara y detallada de los programas y prioridades locales de los países en desarrollo en relación con el medio ambiente, que se han centrado en servicios esenciales como el abastecimiento del agua, el saneamiento y la eliminación de los desechos, entre otros, y se basan en las relaciones entre la pobreza y la degradación del medio ambiente y por consiguiente, en la necesidad de un crecimiento económico sostenible para abordar esos dos programas. La naturaleza interrelacionada también claramente vincula los capítulos discretos y sectoriales del Programa 21 con el desarrollo sostenible de los asentamientos humanos.

IV. EXPECTATIVAS NO REALIZADAS

25. Es cada vez más evidente que las políticas sobre tierras y ordenación de tierras no deben tratarse por separado a los niveles urbano y rural sino más bien de manera integrada. Esta necesidad de un enfoque general se confirma también por las repercusiones que el crecimiento de las ciudades tiene para el medio ambiente. La falta de una política nacional general sobre tierras es uno de los principales obstáculos en la mayoría de los países para alcanzar el desarrollo sostenible de los asentamientos humanos y el uso sostenible de la tierra y de los recursos hídricos, tanto para la agricultura como para las

necesidades de los asentamientos. Sin embargo, hasta la fecha sólo se han logrado progresos limitados en el establecimiento de políticas nacionales generales y de acuerdos institucionales adecuados. Los organismos del sistema de las Naciones Unidas que trabajan en la esfera del desarrollo social y económica tampoco han sido capaces hasta ahora de establecer una cooperación eficaz en la esfera decisiva de la ordenación de tierras, aunque ya han comenzado a realizarse esfuerzos para remediar esta situación.

26. Dadas las tasas de urbanización que se registran en los países en desarrollo y la consiguiente necesidad de servicios e infraestructura en los nuevos asentamientos humanos, causa cierta alarma observar que no se han logrado muchos adelantos en el establecimiento de nuevos mecanismos para una financiación sostenida en la escala que requiere la construcción, el funcionamiento y el mantenimiento de esos servicios básicos y de esa infraestructura (véase el cuadro).

Gastos públicos per cápita en el abastecimiento de agua, el saneamiento, el sistema de alcantarillado, la recogida de basura, la red vial y la electricidad

Agrupación por ingresos: ciudades	Dólares per cápita	Agrupación regional: ciudades	Dólares per cápita
Países de bajos ingresos	15,0	África al sur del Sáhara	16,6
Países de bajos a medianos ingresos	31,4	Asia meridional	15,0
Países de medianos ingresos	40,1	Asia oriental	72,5
Países de medianos a altos ingresos	304,6	América Latina y el Caribe	48,4
Países de altos ingresos	813,5	Europa oriental, Grecia, África septentrional y el Oriente Medio	86,2
		Europa occidental, América del Norte, Australia	656,0

Fuente: The Housing Indicators Programme, vol. III, Preliminary Findings. Programa conjunto del Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat) y el Banco Mundial, Washington D.C., abril de 1993.

27. Relacionado con lo anterior está el hecho de que, a medida que las ciudades crecen, sus problemas de transporte empeoran debido al número de vehículos motorizados y a que su nivel de utilización crece mucho más rápido que los ingresos, la población y la inversión en la infraestructura y los servicios de transporte, lo que trae consigo un mayor congestionamiento y la degradación del

medio ambiente. También es especialmente desalentador observar que el ritmo de motorización ha llevado a una parálisis de la política en muchos países y ciudades, pese a que se reconoce que hay que hacer algo al respecto.

28. Las mejoras en la vivienda, la infraestructura y los servicios deben ir a la par de las políticas de desarrollo económico y social que propicien un crecimiento y un nivel de empleo sostenidos y significativos. Todo parece indicar que los países que no cuentan con niveles suficientes de infraestructura y servicios urbanos ni con una buena administración urbana se están viendo marginados por los cambios económicos y los procesos de globalización en marcha. Cuando las ciudades no funcionan, no hay inversiones ni de fuentes nacionales ni de fuentes extranjeras; cuando las ciudades funcionan mal, las economías de los países, por regla general, tienden a funcionar mal. Por lo mismo, las políticas y prácticas discriminatorias y de exclusión social deben ser sustituidas por el fomento de la cohesión social y la solidaridad humana.

V. NUEVAS PRIORIDADES

A. Atendiendo a las prioridades locales y nacionales

29. En la preparación de Hábitat II, más de 130 países formularon planes nacionales de acción de cinco años para el desarrollo sostenible de los asentamientos humanos como primera medida. La ejecución de estos planes proporciona el marco operacional y programático de la asistencia internacional y constituye además el interés fundamental de la asistencia en esferas prioritarias sustantivas que se han determinado a los niveles nacional y local.

B. Vinculación de los procesos normativo y analítico

30. La vigilancia de los progresos en la ejecución de los componentes del Programa 21 relacionados con los asentamientos humanos y en la ejecución del Programa de Hábitat crea la oportunidad de vincular la formulación de políticas con el análisis de la información que generan los planes nacionales y locales de acción. Las experiencias derivadas de las mejoras prácticas en el mejoramiento del entorno y el desarrollo del marco de referencia normativa basado en indicadores urbanos y de vivienda deben contribuir a garantizar que la ejecución de estos planes de acción se materialice en reformas de política y estrategias nuevas. Esto a su vez deberá generar apoyo, inversiones y financiación tanto a nivel local como internacional. En la ejecución del Programa de Hábitat, ésta será una de las esferas principales de concentración del Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat).

C. Establecimiento de nuevas asociaciones y diálogo entre los grupos principales

31. Los procesos de participación de amplia base en los que la inmensa mayoría de los países se vieron enfrascados en preparación de Hábitat II constituyen un fundamento sólido para el establecimiento de asociaciones estratégicas entre los grupos principales, a saber, los gobiernos a todos los niveles, las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones comunitarias, así como

el sector privado. El constante apoyo de la comunidad internacional al fortalecimiento y a la promoción de la participación de la sociedad civil, la población y las asociaciones deberá proporcionar un impulso adicional a los esfuerzos que se realizan en materia de administración urbana y gestión de los asuntos públicos. Se debe hacer hincapié en el establecimiento de redes tanto entre estos grupos como entre ellos y el sistema de las Naciones Unidas. Los múltiples beneficios que se derivaron de la participación de los grupos principales en esta conferencia internacional redundarán de manera importante en la ejecución del plan mundial de acción aprobado en la Conferencia. Estos beneficios, también se ponen de manifiesto en los actuales esfuerzos que se hacen para hacer participar a los representantes de las autoridades locales, las organizaciones no gubernamentales y el sector privado en la labor de la Comisión de Asentamientos Humanos, como se pide en el Programa de Hábitat. Cabe destacar entre estas asociaciones la labor de las mujeres en la Comisión Huairou respecto de la vigilancia constante del Programa de Hábitat desde la perspectiva de género.

D. Criterios integrados para abordar las prioridades sectoriales

32. El Programa de Hábitat constituye un útil marco de organización para la elaboración de enfoques integrados y holísticos con miras a la consecución de los objetivos pertinentes de muchos de los capítulos sectoriales del Programa 21. Sin embargo, conseguir esto requiere que el sistema de las Naciones Unidas sea más sistemático en su promoción de los procesos de participación. Valiéndose del marco que constituyen el Programa de Hábitat y los planes nacionales de acción, el apoyo a la ejecución se basará cada vez más en los vínculos intersectoriales e interinstitucionales y deberá proporcionar mediante el uso, entre otras cosas, de indicadores y de las mejores prácticas, los medios mediante los cuales se puedan evaluar los efectos locales de los aspectos social, económico y ambiental del Programa 21.

E. Nuevos paradigmas en materia de fomento de la capacidad

33. Una de las nuevas prioridades fundamentales será el fomento de la capacidad, especialmente a nivel local, para llevar a la práctica:

a) Estrategias nacionales de vivienda a fin de lograr una vivienda decorosa para todos;

b) Una ordenación de tierras y reformas de política para lograr el establecimiento de mercados de tierras que funcionen debidamente y la seguridad de la tenencia;

c) La aplicación de instrumentos económicos al desarrollo urbano y la movilización de recursos financieros nacionales e internacionales;

d) Marcos jurídicos y de política en apoyo de las asociaciones del sector público y privado;

e) Políticas, estrategias y tecnologías para el tratamiento, el reciclado y la reutilización de los desechos sólidos;

f) Políticas de ordenación de la demanda de recursos hídricos y reducción del despilfarro de estos recursos;

g) Principios rectores de la autonomía local;

h) El fortalecimiento del papel de la mujer en la ordenación de los asentamientos y la formulación de decisiones de política;

i) La capacitación y los sistemas de desarrollo de la gestión;

j) La institucionalización de los procesos consultivos y de participación y la movilización del compromiso de la sociedad civil;

k) La promoción de la integración social y la solidaridad humana; y

l) Políticas y sistemas para la preparación en casos de desastre y la mitigación.

Estas prioridades en materia de fomento de la capacidad, que son compatibles con las prioridades establecidas en los informes nacionales presentados a Hábitat II, contribuirán a fortalecer el capital institucional y humano necesario para la ejecución de los planes nacionales de acción y de los programas 21 locales.

F. Creación de un sistema de información y comunicación para el intercambio de conocimientos, especialidades y experiencias

34. Una contribución fundamental del programa Hábitat a la ejecución del Programa 21 radica en el desarrollo inicial de sistemas eficaces de información y comunicación que utilicen las nuevas tecnologías de la información, siempre que sea posible, para facilitar el intercambio y la difusión de conocimientos, especialidades y experiencias ganados a nivel local y nacional. El establecimiento de redes, el intercambio de información y la comunicación por medio de métodos modernos deben facilitar en gran medida el intercambio y la difusión de, entre otras cosas, los conocimientos especializados, las mejores prácticas y la experiencia, el uso de indicadores de vivienda y urbanos y la transferencia de tecnología en desarrollo.

Notas

¹ Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, vol. I, Resoluciones aprobadas por la Conferencia (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.93.I.8 y corrección), resolución 1, anexo II.

² Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II), Estambul, 3 a 14 de junio de 1996 (A/CONF.165/14), cap. I, resolución 1, anexo II.

³ Documentos Oficiales de la Asamblea General, cuadragésimo tercer período de sesiones, Suplemento No. 8, adición (A/43/8/Add.1)

Notas (continuación)

⁴ Londres, Earthscan Publications, 1996. Autores Don Stevenson y otros.

⁵ Véase Documentos Oficiales de la Asamblea General, quincuagésimo período de sesiones, Suplemento No. 8 (A/50/8 y Corr.1 y 2), anexo I, secc. A, resolución 15/6, párr. 6.
