NACIONES
UNIDAS

A

Asamblea General

Distr.
GENERAL

A/S-19/17
3 de junio de 1997
ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLÉS

Decimonoveno período extraordinario de sesiones
Tema 8 del programa

EXAMEN Y EVALUACIÓN GENERALES DE LA EJECUCIÓN DEL PROGRAMA 21

Contribución de la Comisión de Asentamientos Humanos al período extraordinario de sesiones

Nota del Secretario General

1. En su resolución 51/181, de 16 de diciembre de 1996, la Asamblea General acogió con satisfacción los resultados de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II), celebrada en Estambul del 3 al 14 de junio de 1996, destacó el interés que revestía para el tema del desarrollo sostenible, e invitó a la Comisión de Asentamientos Humanos a que aportara una contribución al período extraordinario de sesiones en relación con la ejecución del Programa de Hábitat[1] adoptado en Estambul.

2. La Comisión, en su resolución 16/24, de 7 de mayo de 1997 (véase el anexo I), pidió al Director Ejecutivo del Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat) que presentara su informe (véase el anexo II) a la Asamblea General en su período extraordinario de sesiones. La Comisión también pidió al Presidente que transmitiera a la Asamblea el texto de la resolución 16/24 de la Comisión.

Notas

[1] A/CONF.165/14, cap. I, resolución 1, anexo II.

97-14816 (S) 200697 200697

Anexo I

COMISIÓN DE ASENTAMIENTOS HUMANOS - RESOLUCIÓN 16/24, APROBADA EL 7 DE MAYO DE 1997

Período extraordinario de sesiones de la Asamblea General para realizar un examen y una evaluación generales de la ejecución del Programa 21

La Comisión de Asentamientos Humanos,

Recordando los resultados de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II), en particular la Declaración de Estambul sobre los Asentamientos Humanos y el Programa de Hábitat[1] y de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, en particular el Programa 21[2],

Recordando la resolución 47/190 de la Asamblea General, de 22 de diciembre de 1992, en la que se instó a los gobiernos y órganos del sistema de las Naciones Unidas a que adoptaran las medidas necesarias para complementar eficazmente la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo y el Programa 21,

Consciente de que la rápida urbanización, la concentración de la población urbana en las grandes ciudades, la expansión de las ciudades en zonas geográficas más amplias y el rápido crecimiento de las megaciudades se encuentran entre las transformaciones más significativas de los asentamientos humanos,

Tomando nota de que, para el año 2005, la mayoría de la población mundial vivirá en zonas urbanas,

Destacando que las zonas urbanas ejercerán una fuerte influencia en el mundo del siglo XXI, y que las poblaciones urbanas y rurales serán cada vez más interdependientes para su bienestar económico, ambiental y social,

Convencida de que los asentamientos humanos bien planificados y administrados encierran la promesa del desarrollo humano y de la protección de los recursos naturales del mundo por su capacidad de sustentar a gran número de personas limitando al mismo tiempo su impacto en el medio ambiente,

Preocupada por que muchas ciudades están registrando pautas dañinas de crecimiento, producción y consumo, de uso del suelo, movilidad y de degradación de su estructura física, y tomando nota de que esos problemas son con frecuencia sinónimos de contaminación de la tierra, el aire y el agua, el despilfarro de recursos y la destrucción de recursos naturales,

---

[1] 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, anexos I y II.

[2] Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Río de Janeiro, 3 a 14 de junio de 1992, vol. I (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.93.I.8 y correcciones), resolución 1, anexo II.

Reafirmando que el desarrollo sostenible es esencial para el desarrollo de los asentamientos humanos y tiene plenamente en cuenta las necesidades y las condiciones para el logro del crecimiento económico, el desarrollo social y la protección del medio ambiente,

Consciente de que el desarrollo humano sostenible exige que se tenga en cuenta la capacidad de carga de todo el ecosistema que apoya ese desarrollo, incluidas las medidas para prevenir y mitigar los efectos ambientales adversos que se producen fuera de las zonas urbanas,

1. Exhorta a la Asamblea General a que, en su período extraordinario de sesiones convocado para realizar un examen y una evaluación generales de la ejecución del Programa 21, tenga en cuenta el mensaje del Programa de Hábitat y de la Declaración de Estambul, a saber, que es necesario adoptar medidas urgentes en las ciudades y los asentamientos humanos a fin de conseguir asentamientos humanos sostenibles y condiciones de vida seguras y saludables, especialmente para la población urbana, reconociendo el efecto de la urbanización en todos los sectores de los asentamientos humanos sostenibles;

2. Invita a todos los organismos especializados y organizaciones conexas competentes del sistema de las Naciones Unidas, y a las instituciones de Bretton Woods, a que intensifiquen y ajusten sus actividades, programas y estrategias de mediano plazo, conforme a sus mandatos y según proceda, para que en ellos se tenga en cuenta el seguimiento de Hábitat II, en especial en las actividades sobre el terreno. Los órganos rectores correspondientes deberían examinar sus normas, programas, presupuestos y actividades a este respecto;

3. Pide al Director Ejecutivo que fomente la cooperación y el intercambio de información entre el Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat) y el Departamento de Coordinación de Políticas y de Desarrollo Sostenible a fin de mantener informados a sus mecanismos intergubernamentales de sus aportaciones respectivas al abordar las cuestiones relacionadas con el desarrollo sostenible de los asentamientos humanos;

4. Pide al Director Ejecutivo que presente su informe titulado "Aplicación del Programa 21"[3], junto con las observaciones formuladas al respecto por la Comisión, a la Asamblea General en su período extraordinario de sesiones convocado para realizar un examen y una evaluación generales de la ejecución del Programa 21;

5. Pide al Presidente de la Comisión de Asentamientos Humanos que transmita la presente resolución a la Asamblea General en su período extraordinario de sesiones.

---

[3] HA/C/16/15 y Corr.1.

Anexo II

INFORME DEL DIRECTOR EJECUTIVO DEL CENTRO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS (HÁBITAT) SOBRE LA EJECUCIÓN DEL PROGRAMA 21*

Resumen

El presente informe se ha preparado de conformidad con lo dispuesto en la resolución 47/190 de la Asamblea General, de 22 de diciembre de 1992, en la que la Asamblea instó a los gobiernos y a los órganos del sistema de las Naciones Unidas a que adoptaran las medidas necesarias para complementar eficazmente la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo y el Programa 21, y en la resolución 15/12 de la Comisión de Asentamientos Humanos, de 1° de mayo de 1995, en la que la Comisión pedía al Director Ejecutivo que, con los recursos disponibles, continuara ampliando el papel coordinador del Centro en la aplicación de las partes del Programa 21 relativas a los asentamientos humanos y que informara sobre los resultados de esa coordinación a la Comisión en su 16° período de sesiones. En el informe se resumen las actividades del Centro y de sus entidades asociadas para alcanzar esos objetivos en el contexto de su programa de trabajo y de sus funciones actuales en su calidad de organismo de coordinación para la aplicación del componente de asentamientos humanos del Programa 21.

La Asamblea General, en el párrafo 13 de su resolución 51/181, de 16 de diciembre de 1996, titulada "Período extraordinario de sesiones para realizar un examen y una evaluación generales de la ejecución del Programa 21", acogió con satisfacción los resultados de la segunda Conferencia de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat II) y destacó el interés que reviste con el tema del desarrollo sostenible, y pidió una interacción eficaz y un intercambio de información sobre la labor de la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible y la Comisión de Asentamientos Humanos. También invitó a la Comisión de Asentamientos Humanos que aportara una contribución al período extraordinario de sesiones de la Asamblea General en relación con la ejecución del Programa de Hábitat adoptado en Estambul. Además, la Asamblea General, en el párrafo 14 de la resolución 51/177, de 16 de diciembre de 1996, relativa a la aplicación de los resultados de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II) recomendó que, en su período extraordinario de sesiones, la Asamblea prestara la atención debida a la cuestión de los asentamientos humanos en el contexto del desarrollo sostenible.

Por consiguiente, las opiniones y la decisión de la Comisión acerca del informe adjunto se presentarán a la Asamblea General en su período extraordinario de sesiones, de conformidad con lo dispuesto en las resoluciones antes mencionadas de la Asamblea General en su quincuagésimo primer período de sesiones.

INTRODUCCIÓN

1. La rápida urbanización, la concentración de la población urbana en las grandes ciudades, la expansión de las ciudades en zonas geográficas más amplias y el rápido crecimiento de las megaciudades son algunas de las transformaciones más significativas de nuestros tiempos. Los asentamientos urbanos podrían permitir la protección y el uso prudente de los recursos naturales del mundo por

---

* Publicado originalmente con la signatura HS/C/16/15 y Corr.1.

su capacidad para albergar a numerosas personas limitando así su impacto en el medio natural. Por consiguiente, los asentamientos humanos deberían ser un objetivo básico para lograr el desarrollo sostenible, de la misma manera que lo son para el progreso social y económico y, en un mundo cada vez más interdependiente, imprescindibles para el bienestar de las poblaciones urbanas y rurales (véase el recuadro 1).

I. SELECCIÓN DE LOS OBJETIVOS PRINCIPALES

2. En los cinco años transcurridos desde la Cumbre para la Tierra, numerosas actividades relacionadas con el Programa 21 para promover el desarrollo de asentamientos humanos sostenibles y con atención al género y decisiones de la Comisión de Asentamientos Humanos, de la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible y de otros órganos rectores de programas y organismos de las Naciones Unidas, así como la Conferencia Hábitat II y su proceso preparatorio, han permitido establecer las cuatro prioridades siguientes: en primer lugar, vivienda para todos; en segundo lugar, mejoramiento de la capacidad de ordenación urbana; en tercer lugar, mejoramiento de las infraestructuras y servicios ambientales; y, en cuarto lugar, planes y estrategias de asentamientos humanos abiertos y en que se tengan en cuenta las cuestiones de género, incluidos los Programas 21 locales. Las prioridades para el apoyo internacional al desarrollo de los asentamientos humanos en los cinco años transcurridos desde la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD) se han centrado en el asesoramiento normativo, el fomento de la capacidad, la asociación con las autoridades locales y otros grupos principales, incluidos el sector privado y las organizaciones no gubernamentales, y el establecimiento de redes y el intercambio de prácticas óptimas para el desarrollo y la ordenación de los asentamientos humanos.

3. Es encomiable la labor realizada en los cinco años transcurridos desde la Cumbre para la Tierra en lo que respecta a la ejecución de numerosas actividades para promover el desarrollo de los asentamientos humanos sostenibles. El proceso de preparación de la Conferencia Hábitat II sirvió, en numerosas y significativas formas, para acelerar este proceso y actuó como catalizador para el inicio de nuevas actividades, así como para fomentar la colaboración en todo el sistema de las Naciones Unidas. El Programa de Hábitat no sólo representa una confirmación del Programa 21 sino que ofrece un marco operacional y global para aplicar las decisiones y recomendaciones que, sobre esos asuntos, se han formulado en un decenio de conferencias de las Naciones Unidas.

Recuadro 1

Objetivos múltiples del desarrollo sostenible aplicado a las ciudades

Satisfacer las necesidades del presente ...

Necesidades económicas: Acceso a medios de subsistencia adecuados o a bienes de capital productivos que permitan ganarse la vida; también ingresos mínimos o seguridad económica en caso de desempleo, enfermedad, discapacidad u otro tipo de incapacidad para ganarse la vida.

Necesidades sociales, culturales y sanitarias: Vivienda sana, segura, asequible y protegida, en un vecindario que constituya un medio sano, con agua corriente, saneamiento, desagües, transporte, atención de la salud, enseñanza y desarrollo de la infancia. Además, hogar, lugar de trabajo y medio vital protegidos de los peligros del medio ambiente, incluida la contaminación química. Son igualmente importantes las necesidades relacionadas con las opciones que tienen y el control que ejercen las personas, tales como viviendas y vecindarios valorados por sus habitantes en los que se satisfagan sus necesidades sociales, culturales y sus prioridades. Las viviendas y los servicios deben satisfacer las necesidades concretas de los niños, los adolescentes y los adultos encargados de la crianza de niños (por lo general mujeres). Para lograr esto es preciso que sea más equitativa la distribución de los ingresos, tanto dentro de los países como entre unos países y otros.

Necesidades políticas: Libertad para participar en la política nacional y local y en las decisiones sobre la gestión y el desarrollo en los propios hogares y vecindarios, en un marco más amplio en el que se garantice el respeto de los derechos civiles y políticos y el respeto de la legislación sobre el medio ambiente.

.... sin mermar la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer su propias necesidades

Uso sostenible de los recursos renovables: Las ciudades deben aprovechar los recursos de agua dulce a niveles sostenibles de consumo; mantener a un nivel ecológico sostenible las tierras que los productores y los consumidores de las ciudades usan para la agricultura, la silvicultura y la obtención de combustibles de biomasa.

***Reducción del desperdicio de los recursos no renovables*: Reducir el consumo de los combustibles fósiles en la vivienda, el comercio, la industria y el transporte y, además, cuando sea posible, reemplazar estos combustibles con fuentes renovables de energía, y minimización del desperdicio de los recursos minerales escasos (reduciendo el uso, reutilizando, reciclando y regenerando esos recursos). Hay también bienes culturales, históricos y naturales dentro de las ciudades que son irremplazables y, por lo tanto, no renovables: por ejemplo, barrios históricos, parques y paisajes naturales que ofrecen a los habitantes de la ciudad espacios para el juego, el recreo y el acceso a la naturaleza.**

Desechos de las ciudades acordes con la capacidad de absorción de los sumideros locales y mundiales. Capacidad de los ríos para descomponer los desechos biodegradables y métodos para tratar los productos químicos persistentes, incluidos los gases de efecto invernadero, las sustancias químicas destructoras del ozono estratosférico y los plaguicidas persistentes.

Fuente: Mitlin, Diana y David Satterthwaite, Cities and Sustainable Development, documento de antecedentes del Global Forum '94, Manchester City Council, junio de 1994.

II. INFORMACIÓN SOBRE LOS ÉXITOS OBTENIDOS Y ANÁLISIS DE ÉSTOS

A. Vivienda para todos

4. Después de la Conferencia de Río, 80 países han redactado nuevas políticas de vivienda o han reformulado las existentes con arreglo a las recomendaciones de la Estrategia Mundial de la Vivienda hasta el Año 2000. Estas nuevas estrategias de vivienda hacen hincapié en el establecimiento de un marco legislativo y normativo facilitador de la construcción y mejoramiento de viviendas por parte de las comunidades, el sector privado y las familias. Uno de los principales objetivos de esas estrategias es acelerar la construcción y mejoramiento de la vivienda por y para grupos de bajos ingresos. Por otra parte, también se ha prestado especial atención a las estrategias ambientalmente sostenibles, sobre todo por lo que hace al uso de la tierra, las técnicas de construcción y los materiales utilizados, tal como se indica en el Programa 21, y se reconfirma en el Programa de Hábitat. También se recalca la necesidad de crear mercados de tierra y vivienda eficientes que amplíen el acceso a la seguridad de tenencia y al crédito, objetivo que está vinculado y, en muchos aspectos, dependiente de los avances que se hagan en las esferas más amplias de la reforma económica. La formulación de nuevas estrategias nacionales de vivienda ha contado con el apoyo, en varios países, de las actividades de Hábitat y el Banco Mundial, que se han centrado, primordialmente, en la prestación de ayuda a más de 100 países para preparar indicadores urbanos y de vivienda cuantitativos y vinculados a políticas concretas para ayudar a establecer prioridades y orientar el proceso de formulación de políticas.

5. Uno de los compromisos más importantes contraídos por los gobiernos al aprobar el Programa de Hábitat fue el de desplegar esfuerzos para lograr progresivamente el pleno ejercicio del derecho a una vivienda adecuada. Los esfuerzos que se realicen en esta esfera tendrán como objetivo primordial la expansión del acceso a la vivienda por parte de los grupos de bajos ingresos y se abordarán aspectos importantes como la seguridad de tenencia. Se considera que el compromiso de lograr el pleno ejercicio del derecho a una vivienda adecuada es uno de los principales logros de Hábitat II y abre el camino a otros avances en la esfera del acceso a la vivienda en los próximos años.

6. En la mayoría de los países que formularon esas estrategias ya ha comenzado el progreso de aplicación. Este proceso recibirá un nuevo impulso a medida que los países amplíen su legislación y reformen sus políticas. La puesta en práctica de estrategias facilitadoras de la vivienda requiere el apoyo de una amplia base de grupos interesados, que debe incluir a las autoridades locales y al sector privado. Se espera que las iniciativas de las comunidades de base que se alentaron en Hábitat II contribuyan a concretar esas asociaciones.

B. Mejoramiento de la capacidad de gestión urbana

7. El segundo objetivo primordial de la aplicación del capítulo 7 del Programa 21 es el mejoramiento de la gestión y el aumento de la capacidad a fin de ayudar a las autoridades locales a hacer frente a los problemas de la rápida urbanización y la sostenibilidad del medio ambiente. La experiencia demuestra que cuando se adopta un enfoque decididamente participatorio a la ordenación urbana se produce un notable aumento del compromiso de los agentes principales y de los interesados directos. El aumento de la conciencia del valor de la participación de los interesados directos en programas de apoyo a los asentamientos humanos se está traduciendo en un aumento de los proyectos que logran ejecutarse y

multiplicarse. Cada vez en mayor medida, las asociaciones y organizaciones de autoridades locales han fortalecido también su capacidad para establecer redes a nivel internacional, regional y nacional, sentando así las bases para el establecimiento de colaboraciones productivas en apoyo del mejoramiento del autogobierno local como elemento fundamental del aumento de capacidad.

8. El Programa de Gestión Urbana se presenta, desde la CNUMAD, como la principal actividad a nivel de todas las Naciones Unidas para mejorar la capacidad de gestión urbana en los países en desarrollo. El Programa de Gestión Urbana es el mayor programa mundial de apoyo técnico de diversos organismos en la esfera del desarrollo urbano y se ejecuta actualmente en 55 países con el apoyo de diez organismos bilaterales de apoyo externo. El Programa, que opera por conducto de sus cuatro oficinas regionales, promueve la adopción de políticas urbanas coherentes, el fortalecimiento de la gestión urbana y el mejoramiento de los servicios municipales en apoyo del desarrollo local sostenible. Los principales métodos de trabajo son el aumento de la capacidad en los planos nacional y regional, la facilitación del diálogo sobre opciones de política y programas con el apoyo de expertos de países en desarrollo, y la creación de mecanismos para la cooperación técnica entre los países en desarrollo.

9. Se han iniciado otros nuevos programas en los años transcurridos desde la Conferencia de Río. De entre éstos, los más exitosos son los programas en los que intervienen varios organismos tales como el Programa de Ciudades Sostenibles (PCS). Este programa, que es un servicio conjunto del CNUAH (Hábitat) y el PNUMA para promover los enfoques participatorios en la planificación y gestión del medio ambiente, se encuentra al frente de las actividades de las Naciones Unidas en esta esfera, y gracias a su labor en los últimos cinco años, se han catalizado iniciativas análogas a cargo de otras entidades. El Programa de Ciudades Sostenibles, en cooperación estrecha con el Programa de Gestión Urbana del CNUAH (Hábitat), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Banco Mundial, así como con un gran número de organismos de ayuda bilateral, ha iniciado proyectos de demostración en ciudades de cuatro continentes para aumentar la capacidad de planificación y ordenación del medio ambiente. El Programa de Ciudades Sostenibles también ha desempeñado un papel dirigente en el apoyo al establecimiento de redes entre las ciudades, potenciando así el flujo de la información en el plano local y fomentando el intercambio de experiencias a nivel de ciudad. En cooperación con el Programa de Gestión Urbana, el PCS celebró tres conferencias internacionales sobre estrategias ambientales para las ciudades, que culminaron en la reunión sobre la ejecución del programa de medio ambiente urbano que tuvo lugar en Estambul la víspera de la Conferencia de Hábitat II. La cooperación entre los programas internacionales de apoyo a nivel mundial, tal como lo demuestra el éxito de la citada reunión, se está traduciendo en un aumento de la complementariedad y en un mejoramiento de la cooperación, así como en la adopción de nuevas medidas para institucionalizar la cooperación y la programación conjunta entre los organismos y otras partes interesadas que se ocupan del sector urbano.

10. Otro programa de alcance mundial en el que participan más de 1.000 ciudades de todo el mundo, es el Programa de ciudades sanas de la Organización Mundial de la Salud. En el marco de este programa, las ciudades han suscrito planes de desarrollo de la salud municipal para el mejoramiento del medio humano, de las instalaciones de atención de la salud y de varias actividades de promoción de la salud. Una serie de reuniones de seguimiento de nivel regional patrocinadas por la OMS y Hábitat II han contribuido a fortalecer y ampliar las redes nacionales y regionales del programa.

11. Por último, debe señalarse también que, desde la celebración de la Conferencia de Río, se ha producido un cambio considerable en la orientación de la planificación y la gestión en las zonas propensas a los desastres. En vista del aumento de las operaciones de mantenimiento y establecimiento de la paz de las Naciones Unidas desde la Conferencia de Río, se ha comenzado a dar mayor importancia a la gestión de las actividades de reconstrucción y reedificación en las sociedades asoladas por la guerra, a expensas del aumento de la capacidad para la planificación y la gestión en la previsión de los desastres naturales.

Aproximadamente el 95% de los fondos disponibles en el sistema de las Naciones Unidas en esta esfera se dedican en la actualidad a resolver los problemas que son consecuencia de los desastres creados por el hombre. Aunque esta novedad puede considerarse positivamente, como respuesta de la comunidad internacional a problemas imprevistos, el abandono relativo de las actividades orientadas a la prevención y mitigación de los desastres naturales en los últimos años podría tener graves consecuencias. La labor que se ha realizado en esta última esfera se ha limitado debido a las dificultades financieras, aunque puede tener consecuencias estratégicas, tales como la concentración en el Decenio Internacional para la Prevención de los Desastres Naturales en la reducción de desastres creando una cultura de

prevención en su campaña de concienciación pública de 1996 "Ciudades en Riesgo" y el Plan de acción estratégica del PNUMA y el CNUAH (Hábitat) para la región de los Grandes Lagos de África. Pero es evidente que poco es lo que pueden hacer unos cuantos organismos con escasos recursos, cuando es preciso desplegar esfuerzos a nivel de todo el sistema con apoyo financiero sólido.

C. Mejoramiento de los servicios e infraestructuras ambientales

12. La falta de infraestructuras y servicios es una de las causas de muchos de los problemas de salud más graves que se manifiestan en todas las regiones. El mejoramiento del suministro de agua, el saneamiento, la eliminación de los desechos y los desagües no sólo reducen las enfermedades sino que también mejoran la calidad de la vida en general, en particular la de las mujeres y los niños pequeños, que pasan la mayor parte del día en sus viviendas. Una de las formas más prometedoras de mejorar la calidad y el alcance de los servicios y las infraestructuras para los pobres de las zonas urbanas es aprovechar los recursos y la experiencia de las propias comunidades. En los últimos años, diversas organizaciones no gubernamentales internacionales han demostrado en numerosas ciudades de países en desarrollo que es mucho lo que puede lograrse incluso cuando los recursos son modestos. Esos éxitos se han obtenido gracias a programas realizados por organizaciones de base. La mayor parte de los organismos de apoyo externo han dado mayor prioridad a la colaboración con el sector privado y los grupos comunitarios a fin de mejorar la infraestructura y los servicios urbanos. Por consiguiente, buena parte de la labor del Programa de Servicios Básicos Urbanos del UNICEF y del Programa de Desarrollo Comunitario y el Programa de Infraestructura y Medio Ambiente de los Asentamientos que reciben el apoyo del CNUAH (Hábitat) y del Organismo Danés de Desarrollo Internacional (DANIDA) se han orientado al establecimiento y multiplicación de proyectos de demostración adecuados para apoyar las actividades de las organizaciones de base y las organizaciones no gubernamentales.

13. En los cinco últimos años, la mayor parte de los organismos de apoyo externo han dado mayor prioridad a la colaboración con el sector privado y los grupos comunitarios a fin de mejorar la infraestructura y los servicios urbanos. Es significativo que hayan aumentado los compromisos financieros en apoyo de los programas de desarrollo urbano integrado en los que se combinan las inversiones para diferentes tipos de servicios e infraestructuras urbanas. En muchos de esos proyectos se integra un componente de aumento de la capacidad para fortalecer las instituciones locales. Las instituciones financieras multilaterales, en particular, han aumentado sus préstamos para la lucha contra la contaminación urbana (véase el recuadro 2).

Recuadro 2

Ejemplos de préstamos concedidos por el Banco Mundial en 1993

para proyectos de lucha contra la contaminación

China: 250 millones de dólares EE.UU. para el Proyecto de protección del medio ambiente de Jiangsu meridional, para inversiones rentables en proyectos urbanos e industriales para la lucha contra la contaminación del agua. Asimismo se fortalecerá la capacidad institucional, normativa y de ordenación del medio ambiente de los organismos locales. Jiangsu meridional es una de las regiones más industrializadas de China.

México: 220 millones de dólares EE.UU. para el proyecto de gestión de la calidad del aire vinculada al transporte, en la zona metropolitana de México D.F., un programa gubernamental para reducir la contaminación en México D.F., apoyado por asistencia técnica financiera para diseñar vehículos con emisiones reducidas y la reconversión o sustitución de vehículos con altas emisiones. Asimismo la asistencia financiera contribuirá a la instalación de sistemas de recuperación de emanaciones en las estaciones de servicio.

Brasil: 245 millones de dólares EE.UU. para el Proyecto de calidad del agua y lucha contra la contaminación en São Paulo. El objetivo de este proyecto es aplicar un enfoque económico del control de la contaminación del agua en dos de las zonas más densamente pobladas y contaminadas del país. Este objetivo se logrará mediante la creación de dos juntas para el control de dos cuencas hidrográficas de abastecimiento a centros urbanos -una del río Guarapiranga cerca de São Paulo y otra del río Iguazú en Curitiba- y la financiación de inversiones para la lucha contra la contaminación del agua.

Fuente: UNCHS (Hábitat), An Urbanizing World: Global Report on Human Settlements 1996, Oxford University Press, página 395.

14. Se es cada vez más consciente de que la cooperación técnica para el medio urbano debería centrarse, a largo plazo, en el desarrollo de la capacidad de los gobiernos nacionales y locales para planificar, invertir y gestionar la infraestructura urbana y para movilizar los recursos de todos los actores locales, especialmente los del sector privado. Sin embargo el problema es enorme. En 1994, más de mil millones de personas en asentamientos urbanos y rurales carecían de un abastecimiento de agua adecuado. Esta cifra, a pesar de su magnitud, puede inducir a error. El Programa de Indicadores del CNUAH (Hábitat) ha recogido datos sobre la proporción de unidades de vivienda con agua corriente en la parcela que ocupan. Este es un indicador más fiable de la cobertura que las estimaciones de disponibilidad de agua a "una distancia conveniente". En términos de cobertura, cuando se delimita el perímetro urbano excluyendo a una proporción significativa de asentamientos periféricos o situados en el extrarradio, las estadísticas suelen estar sesgadas o son incompletas.

15. La Conferencia de Beijing sobre el Agua, que tuvo lugar en marzo de 1996, fue un hito en el aumento de la concienciación del mundo sobre la inminente crisis de agua en las ciudades. La Conferencia, celebrada en conjunción con el Dia Mundial del Agua de 1996, atrajo una atención sin precedentes de los medios de comunicación mundiales sobre la inminente falta de agua, especialmente en las ciudades de rápido crecimiento. Actualmente casi todas las principales ciudades del mundo sufren deficiencias graves en el abastecimiento de agua o en la calidad de ésta. Después de la Conferencia de Beijing sobre el Agua se celebraron varias reuniones de consulta para tomar medidas correctivas a nivel internacional en las que participaron, en particular, el Banco Mundial y el Subcomité de Recursos Hídricos del Comité Administrativo de Coordinación (CAC). La Conferencia también influyó directamente en las

recomendaciones de la Conferencia Hábitat II, que hizo suya, entre otras cosas, la Declaración de Beijing sobre el Agua. El abastecimiento de agua y la ordenación de los recursos hídricos son cuestiones altamente prioritarias en la aplicación de los componentes relativos a los asentamientos humanos del Programa 21 durante los próximos decenios.

16. En la esfera del saneamiento las ciudades de los países en desarrollo se enfrentan a una problemática no menos formidable. Según las proyecciones actuales sobre la prestación de servicios de saneamiento para el año 2000, si la situación no mejora, más de la mitad de la población mundial carecerá de saneamiento adecuado, con los posibles riesgos para la salud que esto implica, especialmente en las zonas urbanas densamente pobladas. La situación se ve agravada por la pobreza de quienes carecen de acceso a este servicio tan básico. En este caso, como en los del abastecimiento de agua y la gestión de los desechos, es más evidente la relación directa entre la pobreza y el deterioro del medio ambiente y de la calidad de la vida de las personas de la zonas urbanas. La pobreza y la degradación del medio ambiente están vinculadas de dos modos. En primer lugar, la pobreza suele ser resultado del deterioro del medio ambiente; en segundo lugar, la pobreza suele ser causa de éste. Pese a ello, los pobres de las zonas urbanas han demostrado tener bastante iniciativa en la mejora de su entorno inmediato, especialmente mediante el reciclado, por lo que se convierten en verdaderos pioneros ecológicos en sus respectivas ciudades y comunidades. Esta creatividad debería fomentarse. Dada la magnitud de las necesidades, el enfoque más eficaz ha sido apoyar en ciudades y vecindarios las actividades de movilización de la población afectada. Entre los programas de las Naciones Unidas que han adoptado este enfoque se encuentran el Programa de ciudades sanas de la OMS, el Programa de Ciudades Sostenibles del CNUAH (Hábitat) y el PNUMA, el Programa de Servicios Urbanos del UNICEF y el Servicio financiero para la iniciativa local en pro del medio ambiente (LIFE) del PNUD.

D. Estrategias nacionales y locales de asentamientos humanos,

incluidos los programas 21 locales

17. Desde la CNUMAD, y como resultado directo del proceso preparatorio de Hábitat II, 138 países han preparado informes detallados sobre el estado de sus asentamientos humanos: en 127 de estos informes se incluyen, planes quinquenales de acción preliminares de ámbito nacional para el desarrollo de asentamientos humanos sostenibles, elaborados de conformidad con las directrices establecidas por el Comité Preparatorio de la Conferencia Hábitat II. La mayoría de estos planes han sido preparados por comités nacionales de base amplia integrados por organismos y ministerios pertinentes de los gobiernos nacionales, así como por representantes de organizaciones no gubernamentales, autoridades locales y el sector privado. Los planes nacionales de acción se formularon sobre la base de la evaluación de la situación de la vivienda y los asentamientos humanos, y en ellos se establecieron las prioridades locales para la acción. En muchos países, los planes nacionales de acción se prepararon aprovechando la experiencia adquirida en el uso de mejores prácticas para el mejoramiento del medio vital e indicadores urbanos y de vivienda, recogidos y analizados con asistencia financiera y técnica de varios donantes, tales como el Banco Mundial, el CNUAH (Hábitat) y varios organismos de apoyo bilateral externo. La naturaleza inclusiva de la preparación de los planes, el componente informativo de éstos que aportan los indicadores y las iniciativas de mejores prácticas, así como el gran interés de los donantes en la elaboración de los planes, contribuirá a garantizar que éstos no sólo tengan un amplio apoyo político y social, sino que se traduzcan en políticas y programas tangibles, capaces de recabar apoyo tanto local como internacional.

18. Estos planes nacionales de acción también tienen puntos comunes, que revelan las nuevas prioridades que van surgiendo en la esfera de la vivienda y los asentamientos humanos y cómo deberían abordarse durante los próximos años. La mayoría de los planes subrayan el aumento de la participación de la

sociedad civil y de los grupos principales. Asimismo destacan, casi sin excepción, la necesidad de fortalecer las autoridades locales y su capacidad para adoptar decisiones en el desempeño de sus funciones financieras y de gestión. La gran mayoría de los planes piden que se preste mayor atención al acceso a la vivienda por parte de los grupos de ingresos bajos y respaldan la función facilitadora del sector público. Asimismo, en estos informes nacionales se observa que en los países en desarrollo se da prioridad a la reducción de la pobreza mediante el suministro de infraestructura básica como el abastecimiento de agua, el saneamiento y la eliminación de los desechos. Las cuestiones relativas al medio ambiente de las zonas urbanas de los países en desarrollo están directamente vinculadas a la mejora de la salud y a la erradicación de la pobreza. Se reconoce, cada vez más, que la infraestructura ambiental es el medio principal para alcanzar estas metas. Por otro lado, en los informes nacionales de los países industrializados se refleja una preocupación por la sostenibilidad de los ciclos de producción y consumo en los asentamientos humanos y sus efectos en la calidad de la vida. En todos los países, sin excepción, la movilización de recursos y la búsqueda de nuevas fuentes de financiación para el desarrollo de asentamientos humanos sostenibles son las necesidades primordiales. También es prioritario garantizar la viabilidad financiera de las instituciones locales, porque si estas instituciones no son viables, no se podrá lograr el desarrollo sostenible a nivel local.

19. El seguimiento frecuente de estas prioridades influirá, sin duda, en el éxito de los Programas 21 locales, que han proliferado desde la CNUMAD y que deben considerarse uno de los principales logros del proceso de aplicación posterior a la Conferencia. Desde 1992, el aumento en activismo comunitario y de las autoridades locales ha puesto en marcha más de 1.800 Programas 21 locales en ciudades y comunidades de todo el mundo, cuyo objeto es el mejoramiento del medio vital de los asentamientos humanos (véase el recuadro 3). Una importante contribución al impulso cobrado por las iniciativas para elaborar Programas 21 locales ha sido la labor del Consejo Internacional para las Iniciativas Ambientales Locales (CIIAL), que trabaja en estrecha colaboración con las autoridades locales y sus asociaciones, así como con varios donantes. Uno de los objetivos principales de la aplicación del Programa de Hábitat será el fortalecimiento de los Programas 21 locales y el apoyo para que se multipliquen en todo el mundo. El proceso de Hábitat II se benefició del activismo comunitario iniciado por los Programas 21 locales, y los objetivos del Programa 21 y del Programa de Hábitat son especialmente complementarios y se apoyan mutuamente a nivel local.

Recuadro 3

Elaboración de Programas 21 locales

Cientos de autoridades locales en todo el mundo están elaborando Programas 21 locales para introducir o fortalecer actividades en favor del medio ambiente en sus planes y operaciones. Los procesos para la elaboración de los Programas 21 locales difieren de una ciudad a otra, debido a los distintos contextos locales en los que deben aplicarse así como a las estructuras institucionales existentes.

Algunos países tienen programas nacionales de apoyo a esas iniciativas como Australia, Dinamarca, Finlandia, los Países Bajos, Suecia y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte. En el Reino Unido, estas iniciativas son: el fomento de procesos locales de consulta sobre el desarrollo sostenible; la difusión de orientaciones para las autoridades locales del Reino Unido sobre el modo de avanzar hacia la sostenibilidad a nivel local y elaborar modelos para la consulta comunitaria, la participación y la creación de un consenso local; y el fomento de la participación de otros sectores y grupos principales en el proceso de los Programas 21 locales en todo el país.

En Suecia, todas las autoridades locales tienen estrategias ambientales que incluyen la reducción y el reciclado de los desechos. La mayoría de los municipios han iniciado sus actividades para elaborar Programas 21 locales. Varios países europeos están estudiando la posibilidad de vincular la labor sobre los Programas 21 locales a los sistemas oficiales para la planificación del uso de la tierra. Por ejemplo, en la ciudad de Estocolmo se está preparando actualmente un nuevo plan con una visión más estratégica y a un plazo más largo que los de planes anteriores, que fomentará expresamente la integración de las metas ambientales, sociales y económicas. El nuevo plan formará parte del Programa 21 local de la ciudad. En Dinamarca se están adaptando los instrumentos de planificación existentes a las necesidades del Programa 21 para que los planes municipales sean planes generales de acción para el medio ambiente no sólo a nivel nacional, sino también en el contexto de Europa.

Asimismo muchas autoridades locales de países en desarrollo están elaborando Programas 21 locales. Por ejemplo, en Colombia, cada uno de los municipios que integran la zona metropolitana de Bogotá está elaborando su propio programa local para el medio ambiente con el patrocinio de las autoridades metropolitanas, las organizaciones no gubernamentales y los académicos. Otros centros urbanos de Colombia, como Manizales, también tienen Programas 21 locales bien establecidos. Hay otras ciudades del Sur que también están elaborando sus Programas 21 locales, como Cajamarca en el Perú, Durban, en Sudáfrica y Santos, en el Brasil. El CIIAL está aumentando su colaboración con los países africanos en la esfera de las iniciativas de los Programas 21 locales.

Fuente: UNCHS (Hábitat), An Urbanizing World: Global Report on Human Settlements 1996, Oxford University Press, páginas 407-9.

III. CAMBIOS PROMETEDORES

A. Enfoques basados en la gestión integrada

20. Con un ritmo de urbanización cada vez mayor y una tendencia hacia

sociedades más urbanizadas, es de esperar que los organismos de las Naciones Unidas y otros pongan mayor interés en los asentamientos urbanos. La experiencia de los últimos cinco años muestra que esto ya está sucediendo. Junto con este cambio, que con toda probabilidad se acelerará en los próximos decenios, ha llegado el reconocimiento, a través de la experiencia de trabajo sobre el terreno, del hecho de que las prioridades sectoriales son mutuamente dependientes y deben vincularse en los planos conceptual y

operacional. De hecho, no hay prácticamente ninguna esfera del desarrollo de los asentamientos que no dependa de una interacción coordinada, simultánea y continua con otros sectores. Todo ello ha conducido a su vez a una mayor apreciación de la necesaria función de la ordenación urbana para coordinar las actividades sectoriales de desarrollo. Los enfoques basados en la conectividad intersectorial y gestión integrada son esenciales para lograr la eficiencia y la eficacia y para promover, de forma plena, el desarrollo sostenible a nivel local y, en última instancia, a nivel nacional y mundial. Este reconocimiento ha ido de la mano de la comprensión, ampliamente compartida ahora en la comunidad que se ocupa del desarrollo, de que uno de los obstáculos más persistentes que se oponen al progreso hacia el desarrollo sostenible y el mantenimiento del crecimiento es la insuficiencia de la capacidad humana e institucional en esferas básicas como la ordenación urbana, la administración pública y las operaciones y el mantenimiento, no sólo a nivel local. Ello explica el interés que hoy prestan a la creación de capacidad local los donantes bilaterales y multilaterales, las instituciones financieras y otros organismos externos de apoyo, así como el que le han venido prestando las organizaciones no gubernamentales y las asociaciones de autoridades locales a lo largo de los últimos años. Esta cuestión está también estrechamente relacionada con la cuestión más amplia del mejoramiento de la administración y la gestión, que ha venido situándose cada vez más en el centro de los esfuerzos gubernamentales en todo el mundo. Los países y las ciudades compiten cada vez más por inversiones en la arena mundial, en el entendimiento de que la buena administración es una condición previa tanto para el desarrollo sostenible centrado en el ser humano como para el crecimiento económico sostenible.

B. Enfoques participativos de base amplia

21. La participación y la actividad cada vez más intensa de los grupos más importantes, especialmente las autoridades locales, las organizaciones no gubernamentales y el sector privado, han sido cruciales en prácticamente todos los casos con éxito que se han mencionado anteriormente. De hecho, todas las indicaciones apuntan a un futuro papel estratégico de los organismos de las Naciones Unidas en el fomento del desarrollo sostenible centrado en la facilitación y el establecimiento de nuevas asociaciones. Será necesario apoyar el intercambio mundial y regional de nuevos conocimientos y experiencias obtenidas de las mejores prácticas empleadas localmente, así como la creación de redes nuevas entre los grupos principales que trabajan en el desarrollo de los asentamientos humanos. Además, la experiencia obtenida de programas como el Programa de Ciudades Sostenibles, el Programa de Ciudades Saludables y el Programa de Gestión Urbana, por citar tan sólo tres ejemplos, demuestra claramente que los organismos de las Naciones Unidas, gracias a su neutralidad, pueden desempeñar una función esencial para sentar juntos a todos los agentes, desde los departamentos gubernamentales a las organizaciones comunitarias, a fin de examinar problemas, determinar prioridades y adoptar decisiones sobre medidas conjuntas.

22. La participación comunitaria en la adopción de decisiones y su aplicación a nivel local arroja normalmente resultados que tienen un efecto inmediato y visible en la vida de la población. Esas estrategias de participación hacen aumentar también las probabilidades de que se cumpla con las medidas acordadas, especialmente si tienen consecuencias financieras. En otras palabras, es más probable que la gente pague por servicios nuevos y mejorados, por un agua y un aire más limpios y mejores medios de transporte, si han tomado parte en el proceso de adopción de decisiones que ha conducido a esas mejoras.

23. Mirando hacia el futuro, parece evidente que el grado de éxito de los planes de acción y políticas nacionales dependerá de la medida en que tengan sus raíces en la sociedad civil y puedan fomentar el compromiso a nivel local, ya sea de la comunidad comercial o de la población. Ya pasó la época en que el desarrollo y la planificación, financiación y ejecución de las políticas y programas eran asuntos reservados principalmente a los organismos gubernamentales y las instituciones de desarrollo.

24. Las observaciones anteriores quedan validadas por el interés que despertó el proceso de Hábitat II y la experiencia que se obtuvo de ese proceso. En la mayoría de los países, este proceso tuvo como resultado diálogos de base amplia, entre el gobierno y la sociedad civil. En esos diálogos se determinaron cuestiones prioritarias de interés común, así como los modos y medios de abordarlas. De forma similar, la participación activa de las autoridades locales y sus asociaciones en el proceso preparatorio de Hábitat II ha fortalecido el establecimiento de redes de autoridades locales a nivel internacional y regional, sentando la base de una nueva relación de trabajo y una asociación entre esas autoridades y las Naciones Unidas a nivel internacional y local, asociación ésta que sus agrupaciones solicitaron específicamente en Estambul. El establecimiento de esas asociaciones entre las Naciones Unidas y los grupos principales ha sido siempre uno de los principales del Programa 21, y el progreso significativo que se ha logrado ha de verse como un éxito importante de Hábitat II. De hecho, aparece de forma evidente que el proceso de seguimiento y aplicación de la Conferencia Hábitat II y su plan de acción está siendo impulsado por las expectativas de estos grupos de asociados, así como por los Estados miembros, lo que entraña consecuencias también para la ejecución del Programa 21 en los años venideros, y no sólo en la esfera de los asentamientos humanos.

C. Aumento de la cooperación y establecimiento de redes

25. Como consecuencia directa de las recomendaciones formuladas en 1994 por la CDS y la Comisión Interorganismos sobre el Desarrollo Sostenible, más de una docena de organismos de asistencia bilateral y multilateral pusieron en marcha negociaciones que condujeron a la formación del llamado "Foro Urbano", concebido para servir como vehículo de intercambio de información y programación conjunta en la esfera del desarrollo sostenible de los asentamientos humanos. Otros foros urbanos especializados, como el Foro sobre el Medio Ambiente Humano y el Foro sobre la Pobreza Humana, están también vinculados con el Foro Urbano por conducto de sus redes. Tomadas en su conjunto, estas iniciativas señalan el camino hacia una forma más rentable de aunar los recursos entre los organismos de las Naciones Unidas para el logro de objetivos compartidos. El éxito del Día de las Autoridades Locales en el tercer período de sesiones de la CDS, celebrado en 1995, y la publicación conjunta por las autoridades locales y sus organizaciones (Consejo Internacional para las Iniciativas Ambientales Locales (CIIAL), Agencia de Desarrollo de los Pueblos Unidos y las asociaciones "G4+" de autoridades locales), junto con Hábitat y el PNUMA, del libro Making Cities Work ha servido también para centrar la atención en la función crítica que desempeñan las autoridades locales como custodios del medio ambiente urbano.

26. Una de las claves del progreso futuro está en el establecimiento de redes entre todos los asociados y grupos de asociados. Recientemente se han hecho avances considerables en este sentido. En primer lugar, con el establecimiento de la Comisión de Huairou, compuesta por movimientos de mujeres de base comunitaria, organizaciones no gubernamentales de mujeres, mujeres políticas, activistas, investigadoras y mujeres de las Naciones Unidas, como junta consultiva de alto nivel del CNUAH (Hábitat) y otros organismos de las Naciones Unidas que ha desempeñado una función básica para velar por que las cuestiones relacionadas con la mujer siguieran teniendo prioridad en el Programa de Hábitat. Las autoridades locales y sus asociaciones también han logrado avances importantes en el establecimiento de redes de ciudades para intercambiar información y experiencia y fomentar la cooperación entre ciudades en cuestiones concretas. En este sentido se están desplegando esfuerzos 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, en el marco del CIIAL en el curso de su trabajo de promoción de iniciativas locales para la aplicación del Programa 21.

27. Entre los instrumentos nuevos e innovadores más prometedores para el intercambio de información sobre la experiencia operacional y para el fomento de los conocimientos prácticos colectivos para el

desarrollo sostenible a nivel local ha sido la elaboración e intercambio de mejores prácticas en el desarrollo y la administración de asentamientos humanos, que se estableció durante el proceso preparatorio de Hábitat II y fue hecho suyo por la Asamblea General en su quincuagésimo período de sesiones. Alentadas por Hábitat, más de 700 ciudades, comunidades y organizaciones de más de 90 países documentaron ejemplos de mejores prácticas, que se han difundido a todo el mundo y se destacaron en la Conferencia de Estambul. Dada la respuesta positiva que provocó esta empresa, se están desplegando esfuerzos para establecer una red mundial de instituciones de creación de capacidad que participan activamente en el intercambio de conocimientos y experiencia sobre mejores prácticas con apoyo del sector privado y utilizando la tecnología de la información más avanzada para facilitar el acceso tanto local como mundial. Otro paso prometedor, paralelo al anterior, es que más de 100 países de todo el mundo han adoptado indicadores urbanos y de vivienda como instrumentos informativos sobre los que basar la formulación de políticas en el sector de los asentamientos humanos. El CNUAH (Hábitat) y el Banco Mundial, trabajando con varias organizaciones bilaterales, han apoyado esta actividad que ha generado un conjunto de datos coherente y compartido en el que podrán apoyarse las futuras políticas y programas. Además, como resultado de la estrecha colaboración entre la secretaría de la CDS y Hábitat, seis de los indicadores sobre asentamientos humanos adoptados por la Comisión de Asentamientos Humanos se han incorporado también al programa de trabajo sobre indicadores para el desarrollo sostenible de la CDS (véase el recuadro 4).

28. Para consolidar los efectos de estos programas, la Comisión de Asentamientos Humanos, en su 15 período de sesiones, pidió al Director Ejecutivo del CNUAH (Hábitat) que estableciese un "observatorio mundial urbano y de la vivienda" para facilitar la evaluación internacional comparada de los avances hacia los objetivos del Programa de Hábitat y para destacar y facilitar información sobre las condiciones de los asentamientos humanos en todo el mundo. Para desempeñar este mandato, Hábitat está aglutinando su Programa de indicadores y su Programa sobre mejores prácticas y liderazgo local para que formen el núcleo sustantivo del observatorio mundial urbano. El objetivo de ese observatorio mundial urbano es ayudar a los gobiernos, las autoridades locales y otros asociados a desarrollar su conocimiento de las cambiantes condiciones de los asentamientos humanos, tanto a nivel local como mundial, y su capacidad para formular y adoptar políticas apropiadas y poner en práctica estrategias eficaces para el desarrollo sostenible de los asentamientos humanos.

D. Compromisos internacionales

29. En la Conferencia Hábitat II, 171 países adquirieron compromiso con el desarrollo sostenible de los asentamientos humanos. Tanto en la Declaración de Estambul como en el Programa de Hábitat se subrayó la importancia fundamental de unos asentamientos humanos sostenibles para el crecimiento sostenido y el desarrollo sostenible y para lograr los objetivos del Programa 21 en un mundo que se urbaniza y globaliza rápidamente. El Programa de Hábitat, por tanto, representa una nueva confirmación del Programa 21 en general y de sus programas relacionados con los asentamientos humanos en particular. Ofrece un marco holístico, operacional, para aplicar las decisiones y recomendaciones pertinentes de un decenio de conferencias de las Naciones Unidas. En él se establecen, en más detalle, las medidas que han de adoptarse en cuatro esferas clave: vivienda; sostenibilidad ambiental de los asentamientos, con especial interés en las infraestructuras y servicios básicos; desarrollo institucional y creación de capacidad; y supervisión y evaluación. Además, la Conferencia estuvo abierta a los grupos principales de una forma en que no lo había estado nunca, por medio de sus diálogos, foros y la serie de "audiciones" que celebró su Comité II. Este proceso suscitó las opiniones sobre el plan de acción de representantes de los grupos principales, desde las autoridades locales a las organizaciones de parlamentarios y profesionales, organizaciones no gubernamentales, el sector privado, sindicatos, grupos de jóvenes y organismos de las Naciones Unidas, así como su propio compromiso con su ejecución, con lo que mejoraron sustancialmente las perspectivas de un seguimiento satisfactorio.

30. En otro nivel, el Programa de Hábitat supone también una expresión clara y detallada del programa de medio ambiente local y de las prioridades de los países en desarrollo, centrada en servicios esenciales como, entre otros, el abastecimiento de agua, el saneamiento y la gestión de los desechos, y está basado en la relación entre la pobreza y el deterioro ambiental y, por tanto, la necesidad de un crecimiento económico sostenible para hacer frente a ambos. Su naturaleza intersectorial enlaza también claramente los capítulos discretos y sectoriales del Programa 21 sobre el desarrollo sostenible de los asentamientos humanos.

IV. EXPECTATIVAS POR SATISFACER

31. Dada la expansión física de las ciudades y pueblos, el aumento correspondiente de su población y la transformación y la modernización de la agricultura en muchos países en desarrollo, se ha hecho cada vez más evidente que las políticas de tierras y de ordenación de tierras no deben tratarse separadamente en los planos urbano y rural, sino de una forma integrada. La necesidad de este enfoque global se acentúa aún más si se tiene en cuenta el impacto ambiental del crecimiento de las ciudades, la llamada "huella ecológica" de la ciudad, así como la necesidad de abordar cuestiones relacionadas con las tierras, que a veces resultan en intereses contrapuestos, entre las necesidades urbanas y agrícolas, entre las que pueden citarse las cuestiones de los mercados de tierra y la tenencia de la tierra, especialmente en la periferia urbana en proceso de expansión que se ha convertido en una "tierra de nadie" jurisdiccional en muchas ciudades. La falta de una política nacional de la tierra de carácter global en muchos países, en los que la jurisdicción sobre la política de tierras y la ordenación de tierras se encuentra a menudo dispersa entre varios órganos y organismos nacionales, regionales y locales, quedó claramente destacada como un problema importante durante el proceso preparatorio de Hábitat II. Para decirlo en pocas palabras, es una de las dificultades principales a las que se enfrentan la mayoría de los países para lograr el desarrollo sostenible de los asentamientos humanos y el uso sostenible de los recursos de agua y de tierra para satisfacer las necesidades de la agricultura y de los asentamientos. Hasta ahora, sin embargo, tan sólo se han hecho progresos limitados hacia el establecimiento de políticas nacionales globales y la adopción de los arreglos institucionales apropiados. Como reflejo de la fragmentación existente en relación con los asuntos relacionados con la tierra a nivel nacional, los organismos del sistema de las Naciones Unidas que trabajan en la esfera del desarrollo económico y social tampoco han sido hasta ahora capaces de cooperar eficazmente en la esfera vital de la ordenación de la tierra, si bien ya se han puesto en marcha medidas para poner remedio a esta situación. La propuesta de un programa interinstitucional de ordenación de la tierra, presentada por el CNUAH (Hábitat) a la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) al PNUD y al Banco Mundial, serviría no sólo para racionalizar los esfuerzos actuales a nivel de todo el sistema sino que podrían convertirse en una fuente de asesoramiento político y asistencia global y coherente para los gobiernos que la soliciten, facilitando así en gran medida el progreso no sólo en la esfera de los asentamientos humanos, sino también en otros capítulos clave del Programa 21.

Recuadro 4

Indicadores del desarrollo sostenible de los asentamientos humanos que responden a las políticas adoptados tanto por la CDS como por la Comisión de Asentamientos Humanos

Indicador	se define como ...
Superficie por persona	la mediana del espacio habitable por persona
Relación entre el precio de la vivienda y los ingresos	la relación entre la mediana del precio de mercado de una vivienda y la mediana de los ingresos anuales por hogar
Tiempo necesario para acudir al trabajo	el tiempo medio para desplazarse de la vivienda al trabajo, incluido el tiempo de espera
Gastos en infraestructura per cápita	la relación entre el gasto total en dólares EE.UU. de todos los niveles de gobierno (incluidas las empresas privadas que prestan servicios públicos y las paraestatales) en servicios de infraestructura durante el año en curso, y la población urbana
Préstamos para vivienda	la proporción de hogares que han obtenido préstamos de vivienda del sector financiero oficial
Consumo de combustible para transporte per cápita	el número de litros de combustible consumidos por persona en el transporte por superficie al año

32. Habida cuenta de las tasas de urbanización en los países en desarrollo y las consiguientes necesidades de servicios e infraestructuras para los asentamientos humanos, así como de vivienda (por no hablar del tremendo atraso en esas esferas, especialmente en los países más pobres), resulta alarmante observar que, aparte del aumento de los préstamos para infraestructura ambiental por parte de varias instituciones financieras regionales e internacionales y algunas entidades financieras públicas y privadas, que en su conjunto satisfacen únicamente una pequeña fracción de las necesidades, no se han hecho muchos avances en el desarrollo de nuevos mecanismos para la financiación sostenida, de la magnitud necesaria, que se precisa para la construcción, funcionamiento y conservación de la infraestructura y los servicios básicos (véase el recuadro 5).

33. También guarda relación con lo anterior el hecho de que al crecer la ciudades sus problemas de transporte empeoran, ya que el número de vehículos y su nivel de utilización crece aún más rápidamente que los ingresos, la población y las inversiones en infraestructura e instalaciones de transporte, lo que conlleva mayor congestión y deterioro ambiental. Es especialmente desalentador observar que el ritmo de motorización ha conducido a la parálisis de la política en muchos países y ciudades, pese a reconocerse que es necesario hacer algo. Los costos prohibitivos de la infraestructura de transporte, unidos a los problemas políticos que es necesario resolver, relacionados con una planificación más racional del uso de la tierra y el fomento de formas de transporte de masas no motorizadas, hacen aumentar las probabilidades de que la calidad de vida en las ciudades se deteriore aún más.

34. Durante el proceso preparatorio de Hábitat II, el Banco Mundial y el CNUAH (Hábitat) iniciaron una serie de consultas sobre estrategias financieras para la vivienda y los asentamientos humanos. Es necesario continuar esos esfuerzos y ponerlos en práctica. No hay duda de que es necesaria una participación mucho más intensa del sector privado, así como una mayor movilización de recursos locales

por medio de mejoras en los mecanismos de cobro de tarifas y recaudación de impuestos. Sin embargo, el límite de lo que los pobres urbanos pueden aportar por sí mismos, en metálico o en especie, está muy bien definido. La mejora de la vivienda, la infraestructura y los servicios ha de ir de la mano de políticas de desarrollo económico que entrañen un crecimiento económico y del empleo significativos y sostenidos. Es claro que existe una relación simbiótica entre la infraestructura y los servicios, por una parte, y el crecimiento económico por otra. Ello conduce al antiguo debate sobre "el huevo o la gallina". Qué viene antes? Todo indica que los países que no cuentan con niveles suficientes de infraestructura y servicios urbanos, así como una buena gestión urbana, se ven marginados en los procesos de globalización y cambio económico en curso. Cuando las ciudades no funcionan, no hay inversiones, ya sea de fuentes nacionales o extranjeras, y cuando las ciudades fracasan, las economías de los países tienden a hacerlo también. De la misma manera, la exclusión social y las políticas y prácticas discriminatorias han de dejar paso al fomento de la cohesión social y la solidaridad humana.

Recuadro 5

Gastos gubernamentales por persona en abastecimiento de agua, saneamiento, drenaje, recogida de basuras, red viaria y electricidad

Grupos de ingresos, ciudades situadas en:	Dólares EE.UU. por persona	Grupos regionales, ciudades situadas en:	Dólares EE.UU. por persona
Países de bajos ingresos	15,0	África Subsahariana	16,6
Países de ingresos bajos o medianos	31,4	Asia meridional	15,0
Países de medianos ingresos	40,1	Asia oriental	72,5
Países de ingresos medianos o altos	304,6	América Latina y el Caribe	48,4
Países de altos ingresos	813,5	Europa oriental, Grecia, norte de África y el Oriente Medio	86,2
		Europa occidental, América del Norte, Australia	656,0

Fuente: Programa de Indicadores de Vivienda, volumen III; Resultados preliminares, programa conjunto del CNUAH (Hábitat) y el Banco Mundial, Washington, D.C., abril de 1993

V. NUEVAS PRIORIDADES

A. Dar respuesta a las necesidades y prioridades nacionales

35. En preparación para la Conferencia Hábitat II, más de 130 países formularon un primer plan de acción quinquenal nacional para el desarrollo sostenible de los asentamientos humanos. La ejecución de esos planes proporciona el marco operacional y programático para la asistencia internacional y señala también los objetivos para la asistencia en esferas prioritarias sustantivas que se han determinado a nivel nacional y local.

B. Vincular los procesos normativo y analítico

36. La supervisión del progreso en la aplicación de los componentes del Programa 21 relacionados con

los asentamientos humanos y de la ejecución del Programa de Hábitat ofrece una oportunidad para vincular el desarrollo de políticas con el análisis de la información generada por los planes de acción nacionales y locales. Las lecciones aprendidas de las mejores prácticas aplicadas para mejorar el entorno de vida, y la elaboración de referencias normativas basadas en los indicadores urbanos y de vivienda deberían servir de ayuda para que la ejecución de los planes de acción se traduzca en nuevas estrategias y reformas de las políticas. Éstas, a su vez, deberían suscitar el apoyo, la inversión y la financiación a nivel local e internacional. Ésta será una de las principales esferas de concentración del CNUAH y sus asociados en la ejecución del Programa de Hábitat.

C. Establecer nuevas asociaciones y un diálogo entre

los grupos principales

37. Los procesos participativos de base amplia iniciados en la gran mayoría de los países en preparación para la Conferencia Hábitat II suponen una base sólida para el desarrollo de asociaciones estratégicas entre los grupos principales, especialmente, los gobiernos a todos los niveles, las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones de base comunitaria y el sector privado. El apoyo internacional continuado al fortalecimiento y la promoción del interés cívico, la participación popular y las asociaciones debería constituir un impulso añadido para los esfuerzos en curso en la esfera de la administración y gestión urbanas. Es necesario hacer hincapié en el establecimiento de redes entre estos grupos y entre ellos y el sistema de las Naciones Unidas. Los múltiples beneficios de la participación de los grupos principales en esa conferencia internacional tendrán un efecto importante en la ejecución del programa de acción mundial aprobado en Hábitat II. Se reflejan también en los esfuerzos en curso por atraer la participación de representantes de las autoridades locales y sus asociaciones, las organizaciones no gubernamentales y el sector privado en el trabajo de la Comisión de Asentamientos Humanos, como se pide en el Programa de Hábitat. Entre estas asociaciones merece mención especial el trabajo de las mujeres en el marco de la Comisión de Huairou, en relación con la supervisión continua del Programa de Hábitat desde la perspectiva de la mujer.

D. Enfoques integrados para abordar prioridades sectoriales

38. Como la de los asentamientos humanos es la esfera en la que convergen muchas cuestiones de importancia común para la reducción de la pobreza y el desarrollo sostenible, el Programa de Hábitat ofrece un marco de organización útil para la adopción de enfoques integrados y holísticos para el logro de los objetivos pertinentes de muchos de los capítulos sectoriales del Programa 21. Su aplicación requerirá, sin embargo, que el sistema de las Naciones Unidas sea más sistemático en la promoción de los procesos participativos, más global en su enfoque de los procesos de asentamiento y urbanización humanos y más participativo en sus actividades. Mediante la utilización del marco que ofrecen el Programa de Hábitat y los planes nacionales de acción, el apoyo a la ejecución se basará cada vez más en vinculaciones intersectoriales e interinstitucionales y proporcionará, mediante el uso de indicadores y mejores prácticas, entre otras cosas, los medios con los que evaluar los impactos a nivel local de las dimensiones social, económica y ambiental del Programa 21.

E. Nuevos paradigmas para la creación de capacidad

39. La creación de capacidad será una de las nuevas prioridades clave, especialmente a nivel local, en

relación con:

a) Estrategias nacionales de vivienda para lograr una vivienda adecuada para todos;

b) La ordenación de la tierra y la reforma de las políticas para conseguir el buen funcionamiento de los mercados de tierras y la seguridad en la tenencia de la tierra;

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

d) Marcos jurídicos y de políticas en apoyo de asociaciones entre los sectores público y privado;

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

f) Políticas para la gestión de la demanda de agua y la reducción de su despilfarro;

g) Sistemas de capacitación y de desarrollo de la administración;

h) Sistemas de información basados en datos intraurbanos espacialmente desagregados para lograr una mayor eficacia de la administración y la formulación de políticas y decisiones en relación con los asentamientos humanos;

i) La institucionalización de los procesos participativo y consultivo y la movilización del interés de la ciudadanía;

j) El fomento de la integración social y la solidaridad humana; y

k) Políticas y sistemas para la preparación de cara a los desastres y la mitigación de sus efectos.

40. Estas prioridades en materia de creación de capacidad, que son compatibles con las prioridades contenidas en los informes nacionales preparados para Hábitat II, deberían servir para acumular el capital institucional y humano necesario para la ejecución de los planes de acción y el Programa 21 a nivel local.

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

41. Una contribución importante del Programa de Hábitat a la aplicación del Programa 21 reside en el inicio del desarrollo de sistemas efectivos de información y comunicación, que utilizan nuevas tecnologías de la información cuando ello es posible, para facilitar el intercambio, de conocimientos y experiencias obtenidas a nivel nacional y local. La creación de redes, el intercambio de información y la comunicación, mediante métodos modernos, deberían facilitar en gran medida el intercambio, entre otras cosas, de conocimientos y experiencias sobre mejores prácticas, el uso de indicadores urbanos y de vivienda que respondan a las políticas y la transferencia de tecnología para el desarrollo.