



Consejo Económico y Social

Distr. general
14 de marzo de 2001
Español
Original: inglés

Comisión sobre el Desarrollo Sostenible constituida en comité preparatorio de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible

Período de sesiones de organización

Tema 3 del programa provisional*

30 de abril a 2 de mayo de 2001

Progresos realizados en las actividades preparatorias de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible que se lleven a cabo en los planos local, nacional, subregional, regional e internacional, así como las que lleven a cabo los grupos principales

Desarrollo sostenible de los asentamientos humanos y gestión ecológicamente racional de los desechos sólidos**

Informe del Secretario General

Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción	1-3	2
II. Fomento del desarrollo sostenible de los asentamientos humanos	4-18	2
A. Mejoramiento de la administración urbana	8-11	3
B. Mejoramiento de la infraestructura y los servicios	12-14	3
C. Vivienda para todos	15-18	4
III. Gestión ecológicamente racional de los desechos sólidos en pro de la creación de unos asentamientos humanos sostenibles	19-29	4
A. Reducir al máximo los desechos	19-22	4
B. Promoción de la eliminación, el tratamiento y el reciclado ecológicamente racionales de los desechos	23-26	5
C. Ampliar los servicios de gestión de desechos	27-29	6
IV. Cuestiones que hay que examinar con más detenimiento	30-36	6

* E/CN.17/2001/PC/1.

** El presente informe fue preparado por el Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, entidad encargada de los capítulos 7 y 21 del Programa 21, con contribuciones de otros organismos de las Naciones Unidas y organizaciones internacionales. El informe ofrece una visión de conjunto breve y objetiva, con la intención de informar a la Comisión de las principales cuestiones que se han planteado en relación con esta esfera de actividad.

I. Introducción

1. Son motivo de profunda preocupación las condiciones de los asentamientos humanos en todo el mundo, las cuales se describen en el tercer Informe Mundial sobre los Asentamientos Humanos, que se terminará en breve para su presentación en el examen quinquenal de los resultados de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II). Pese a los incesantes esfuerzos de los gobiernos y sus asociados, en la mayor parte de los países persiste una pobreza urbana generalizada y no se han registrado mejoras significativas de las condiciones de vida. El fomento del desarrollo sostenible de los asentamientos humanos que se prevé en el capítulo 7 del Programa 21 y se confirma en el Programa de Hábitat, sigue planteando en todos los países un desafío a los interesados, entre ellos las mujeres. Para hacer frente a ese desafío se requieren medidas normativas basadas en los principios de la asociación, la participación y la descentralización. Además, huelga señalar que las dimensiones del desarrollo sostenible de los asentamientos humanos deben abarcar las zonas rurales y las zonas urbanas.

2. Debido al aumento que experimentan las tasas de producción de desechos sólidos en los países desarrollados y en los países en desarrollo, se enfrentan graves limitaciones para mejorar las condiciones ambientales y sanitarias de los asentamientos humanos. Es preciso abordar la gestión ecológicamente racional de los desechos sólidos mediante estrategias locales y nacionales encaminadas a promover un desarrollo sostenible de los asentamientos humanos.

3. En el presente informe se examinan los logros y las limitaciones respecto de ambas esferas. En la medida posible, se establecen vínculos entre el desarrollo sostenible de los asentamientos humanos y la gestión ecológicamente racional de los desechos sólidos.

II. Fomento del desarrollo sostenible de los asentamientos humanos

4. En los planos internacional, regional, nacional y local se han alcanzado algunos logros en lo tocante a incorporar los principios de la asociación, la participación y la descentralización y a determinar las mejores prácticas para aplicarlos de una manera integrada. Se han registrado progresos en la legitimación cada vez

mayor de los grupos de ciudadanos, las organizaciones de base y los dirigentes cívicos, en particular a nivel local. En los planos internacional, nacional y local se han establecido asociaciones entre el sector privado, los gobiernos, las autoridades locales y otros agentes de la sociedad civil. La descentralización ha efectuado importantes avances desde la celebración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Después de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer se ha venido reconociendo cada vez más que las cuestiones relacionadas con el género son especialmente pertinentes en lo que concierne a la participación, la administración urbana y la adopción de decisiones, así como a la igualdad de acceso a los derechos de tenencia de tierras, posesión de bienes y herencia.

5. Por conducto de diversos programas internacionales relacionados con el entorno urbano como el programa del Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat) titulado "Localizing Agenda 21" y el programa conjunto de Hábitat y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) titulado "Programa de ciudades sostenibles", se promueve y apoya ese entorno mediante principios de desarrollo, amplios procesos de participación a nivel de todo el sistema en el marco de proyectos de demostración ejecutados en las principales ciudades, cooperación interinstitucional y programas nacionales de repetición de modelos. El programa de iniciativas para aplicar el Programa 21 en el plano local, del Consejo Internacional para las Iniciativas Ambientales Locales, constituye otro ejemplo de especialización en lo que respecta a promover entre las autoridades locales la toma de conciencia, el compromiso y la contribución al desarrollo sostenible de los asentamientos humanos y a la gestión del medio ambiente mundial. La cooperación del Consejo contribuye a evitar la duplicación, lograr economías de escala, promover el aprendizaje a partir de las experiencias mutuas y divulgar las lecciones aprendidas a un público lo más amplio posible, por ejemplo, mediante la participación del Consejo en el Foro sobre el medio urbano.

6. Entre los obstáculos con que tropieza el fomento del desarrollo sostenible de los asentamientos humanos figuran la falta de establecimiento de asociaciones, la insuficiente creación de un entorno equitativo en el que los intereses y las aspiraciones de los miembros de menor influencia política en la sociedad puedan incidir de manera efectiva en los procesos de adopción de decisiones

y reforma legislativa, y la laguna existente entre la transferencia de responsabilidades y la descentralización del poder, los recursos y los mecanismos de generación de ingresos.

7. Uno de los elementos centrales del fomento de asentamientos humanos sostenibles sigue siendo la movilización de suficientes recursos humanos y financieros destinados a ampliar las capacidades y mejorar las condiciones a fin de promover la transferencia de las buenas prácticas, apoyar la asociación entre el gobierno central y los gobiernos locales en materia de formulación de política, velar por que las normas adecuadas se traduzcan en medidas locales eficaces y sostenibles y ampliar las oportunidades para que los pobres, los excluidos y los marginados participen plenamente en la aplicación del Programa 21 y el Programa de Hábitat y se beneficien de ellos.

A. Mejoramiento de la administración urbana

8. En varios países y ciudades se han logrado importantes progresos en el diseño de mecanismos destinados a poner en práctica una buena administración urbana. Esos progresos se pueden clasificar en tres estrategias amplias, a saber, promover la descentralización y fortalecer a las autoridades locales; alentar la participación y la dedicación cívicas; y asegurar una administración transparente, responsable y eficiente de las ciudades.

9. Mediante reformas constitucionales por las que se establecen la celebración de elecciones periódicas, la creación de parlamentos independientes y el traspaso de poderes y responsabilidades a los gobiernos locales se ha facilitado la descentralización y se ha fortalecido a las autoridades locales. Asimismo, se han elaborado sistemas jurídicos y procedimientos presupuestarios destinados a apoyar a estas autoridades en el cumplimiento de nuevas responsabilidades. Esos sistemas han facilitado también la ampliación de la base fiscal de dichas autoridades. Se han iniciado varios programas excelentes de fomento de la capacidad para ayudar a los gobiernos locales a ser más eficaces, receptivos y responsables ante sus ciudadanos.

10. Los gobiernos han efectuado a diversos niveles intervenciones que facilitan la realización de eficaces procesos de consulta entre las partes interesadas y fortalecen las medidas políticas, administrativas y financieras

en el plano local. El notable desarrollo de las organizaciones de ciudadanos ha ejercido influencia sobre las administraciones urbanas para que se les otorgue una mayor participación en la gestión de los asuntos públicos y ha puesto de relieve que se necesita mayor equidad a la hora de definir las prioridades en materia de inversión.

11. Las cuestiones relacionadas con la gestión de los asuntos públicos se han abordado mediante la colaboración entre organismos públicos y privados a diversos niveles, incluidas las asociaciones de elementos públicos y privados, los procedimientos de contratación y los mecanismos de cofinanciación. En este contexto, se han puesto en práctica medidas concretas para mejorar la transparencia y la responsabilidad de las autoridades locales, incluidos procedimientos de licitación transparentes, informes de auditoría independientes, medidas destinadas a reducir la corrupción, disposiciones relacionadas con la divulgación periódica de los bienes de los funcionarios públicos y los representantes electos, mecanismos de divulgación públicos tales como informes sobre los resultados de las evaluaciones y la publicación de todos los documentos del proceso de planificación y participación de proyectos de pequeña y gran escala, así como la celebración de debates públicos en los medios de difusión sobre cuestiones de administración urbana y gestión de los asuntos públicos. Los organismos de las Naciones Unidas apoyan activamente el mejoramiento de la administración urbana; por ejemplo, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) lo hace por conducto de su Dirección de Políticas de Desarrollo y Hábitat por conducto de su campaña mundial en pro de una buena gestión pública urbana.

B. Mejoramiento de la infraestructura y los servicios

12. A pesar de que se han realizado encomiables esfuerzos por ampliar el alcance de la infraestructura y los servicios, sigue en aumento el número de personas que no tienen acceso a los servicios básicos. Muchos de los organismos de asistencia para el desarrollo y el sector privado han comenzado a trabajar directamente con las comunidades y con proveedores independientes de estos servicios en pequeña escala. Estos esfuerzos se han complementado con programas que tienen por objeto establecer asociaciones entre las autoridades locales y los proveedores de servicios de las comunidades. Las iniciativas para aplicar el Programa 21 en el plano

local, el Programa de ciudades sostenibles y otras iniciativas similares han ayudado a crear el marco necesario para tales asociaciones, incluidos la movilización de los recursos, la asignación de responsabilidades, la rendición de cuentas por los participantes y el establecimiento de mecanismos de distribución de los riesgos y beneficios.

13. En muchos países se han introducido reformas en el sector de la infraestructura con miras a atraer el capital que urgentemente necesitan. Se han puesto en funcionamiento novedosos mecanismos de financiación que, además de los fondos usuales provenientes de organismos multilaterales y bilaterales, encauzan directamente inversiones del sector privado a empresas de servicios públicos y proveedores de servicios de carácter comercial. En este contexto, las nuevas asociaciones entre el sector privado y las comunidades se han desarrollado y han demostrado su utilidad.

14. Se considera que las estrategias de conservación y gestión de la demanda constituyen un importante instrumento para que las autoridades locales puedan administrar mejor la infraestructura y los servicios. En el primer caso, los proveedores de los servicios elaboran estrategias a largo plazo con el fin de evaluar y administrar la demanda de servicios dentro del marco de la conservación de los recursos naturales y de planes de acción encaminados a atender las demandas de los consumidores. Estas estrategias y planes permiten que las autoridades locales presten los servicios y movilicen recursos con mayor eficiencia y equidad. Por ejemplo, en el sector de los recursos hídricos se han establecido organismos de ordenación de las cuencas cuyo mandato es coordinar las actividades de todos los agentes que a nivel nacional, provincial y local influyen sobre los recursos hídricos de las ciudades.

C. Vivienda para todos

15. La concentración de la pobreza, de la falta de vivienda y de los tugurios tiene cada vez más relación con el crecimiento de la población urbana mundial. En la mayoría de los casos, ese crecimiento es espontáneo y no está planificado, con lo que, a menudo, las personas viven en lugares indeseables y peligrosos. En los últimos 10 años, se ha puesto de manifiesto con toda claridad que las condiciones de vida de los pobres del mundo han seguido empeorando.

16. Si hay asentamientos espontáneos y se extienden, ello se debe a la escasez de tierras, a la especulación, a la tendencia a reglamentar en exceso y a un conjunto de normas, reglamentos y procedimientos administrativos que son, en el mejor de los casos, indiferentes a las necesidades de los pobres urbanos y, en el caso más frecuente hostiles a ellas.

17. Se reconoce que la cuestión de la seguridad de la tenencia de propiedades es esencial tanto en las zonas rurales como en las urbanas. Una de las claves para lograr el desarrollo rural sostenible es garantizar jurídicamente que los pobres rurales y las personas que carecen de tierras pueden obtener propiedades. Un resultado probable de la inseguridad de la tenencia que entrañan los procesos de urbanización acelerada será que los pobres de las zonas rurales se convertirán en los pobres de las zonas urbanas, en las que ya hay los mismos problemas de inseguridad de la tenencia. El aumento de la seguridad de la tenencia es un elemento fundamental de todo método coordinado que pretenda mejorar las posibilidades que tienen los pobres urbanos de obtener no sólo una vivienda y los demás servicios sociales esenciales, sino también puestos de trabajo y representación política directa.

18. La campaña mundial en pro de la seguridad de la tenencia, que dirige Hábitat, promueve el objetivo de proporcionar una vivienda a todos y, para ello, pretende ayudar a crear las condiciones que permitan a los pobres del mundo, sobre todo a los pobres de los países en desarrollo y con economía en transición, obtener más fácilmente una vivienda. Un elemento fundamental de la campaña es una política en que se reconozca la importancia de que los pobres del mundo participen activamente en el desarrollo. La campaña mundial en pro de la seguridad de la tenencia está relacionada con la campaña mundial en pro de una buena gestión pública local.

III. Gestión ecológicamente racional de los desechos sólidos en pro de la creación de unos asentamientos humanos sostenibles

A. Reducir al máximo los desechos

19. La tasa de producción de desechos de los países desarrollados y de los países en desarrollo aumenta a un ritmo sin precedentes. Lo que era antes una labor

sencilla para los ayuntamientos se ha convertido en un problema ambiental de gran envergadura. Los desechos que produce una ciudad son directamente proporcionales a su riqueza. Los desechos de poca densidad contienen grandes cantidades de envoltorios, plásticos y papel que producen las sociedades prósperas. Los desechos de gran densidad, que contienen un gran porcentaje de humedad, los producen sociedades menos prósperas. Los distintos tipos de desechos requieren métodos de tratamiento y eliminación distintos.

20. Ha aumentado la proporción de desechos peligrosos procedentes de los hogares, las industrias pequeñas y las clínicas. El control de esos desechos es escaso y hay algunos que se esparcen de manera indiscriminada por el medio ambiente. La mayoría de las autoridades locales y de los contratistas privados no están preparados para ocuparse de esos desechos dispersos.

21. Las autoridades municipales suelen gastar entre el 20% y el 30% de su presupuesto en la limpieza y eliminación de desechos. La gran mayoría de esos gastos, alrededor del 70%, son de transporte. Los gastos aumentan todavía más debido a la ineficacia en la recolección de los desechos, lo que se debe, a su vez, a que la planificación de los itinerarios de recogida es mala y a que la conservación de los vehículos es deficiente.

22. El aumento de los precios de la tierra y su escasa disponibilidad dentro de los centros urbanos o en sus alrededores hacen cada vez más difícil y cara la eliminación de desechos. Cada vez resulta más difícil encontrar un lugar apropiado para eliminar los desechos de manera económica.

B. Promoción de la eliminación, el tratamiento y el reciclado ecológicamente racionales de los desechos

23. En muchos países, la eliminación de los desechos todavía deja mucho que desear. El vertido se hace sin control y los desechos peligrosos se eliminan junto con los que no son en los mismos vertederos. Ello entraña un grave peligro no sólo para los trabajadores que se encargan de eliminar los desechos, sino también para quienes viven cerca de los vertederos u obtienen sus ingresos de ellos. En la actualidad, muchas ciudades se hallan al borde de la crisis, debido a los perjuicios que acarrea, tanto para el medio ambiente como para la salud, la gestión de desechos sólidos. Es más, algunas

ciudades ya han sufrido epidemias que han provocado pérdidas económicas considerables, ya que han hecho disminuir el turismo y las posibilidades de exportar. Los pobres de las zonas urbanas son quienes se ven más afectados en su entorno directo. En los países en desarrollo, en los que una gran proporción de los pobres de las zonas urbanas trabajan en la recogida y el reciclado de desechos para obtener ingresos, la búsqueda de desechos aprovechables entraña un peligro grave para la salud, sobre todo para la de los niños. También hay una proporción considerable de enfermedades de transmisión vectorial (por ejemplo, el dengue), cuya prevalencia puede atribuirse a la eliminación deficiente de los desechos sólidos.

24. Las instalaciones residenciales de almacenamiento de desechos suelen ser inapropiadas. Los depósitos no están diseñados para almacenar de manera efectiva desechos putrescibles en zonas de clima tropical, donde la recolección es deficiente. En muchos municipios se recogen, tal vez, menos del 30% de los desechos que se producen. Los gases que se producen en los vertederos, como el metano y el anhídrido carbónico procedentes de la descomposición de los desechos, contribuyen considerablemente a las emisiones de gases termoactivos. La incineración de desechos tiene que hacerse de manera controlada para que no perjudique al medio ambiente. Muchas incineradoras no funcionan a la temperatura óptima que hará que los desechos peligrosos se descompongan en subproductos inocuos.

25. Una gran proporción de los desechos urbanos son orgánicos, hasta el 70% de los de las regiones en desarrollo. Esos desechos son un recurso que debería reaprovecharse, pero, además, es ecológicamente irracional destinar a vertederos una superficie valiosa y escasa. Por otra parte, los desechos orgánicos que se arrojan a los vertederos aumentan, en gran medida, las emisiones de gases termoactivos. En las ciudades en que puedan reaprovecharse esos desechos para la agricultura, lo sensato es utilizarlos para fabricar abonos orgánicos.

26. En las sociedades desarrolladas se han logrado adelantos técnicos en materia de reciclado, al haber aumentado el uso de los materiales reprovechados; por ejemplo, ha mejorado la calidad del papel reciclado. Sin embargo, se suelen preferir los productos fabricados a partir de materias primas a los fabricados con materiales reciclados, sobre todo en los casos en que importa la calidad del producto definitivo.

C. Ampliar los servicios de gestión de desechos

27. La producción de desechos, a diferencia de lo que ocurre con muchos otros servicios o productos, es difícil de medir y, por tanto, resulta difícil calcular los gastos de recogida por volumen y los de eliminación. Las autoridades locales, en particular, necesitan más datos fiables sobre producción de desechos para cobrar a los usuarios en función de los desechos que producen y del costo verdadero de la eliminación de esos desechos. Resulta caro tratar determinados desechos peligrosos mediante procedimientos especializados. Si se tienen unos datos viables de producción, también podrán racionalizarse los servicios de gestión de desechos.

28. Habida cuenta de que se intensifica la tendencia a privatizar los servicios y de que se quiere aumentar su eficiencia, resulta cada vez más necesario contar con normativas que permitan reglamentar satisfactoriamente la recogida y la eliminación de desechos sólidos. Suele olvidarse al sector de las pequeñas empresas de gestión de desechos, pero éste puede desempeñar una función fundamental dentro de una estrategia general de gestión de los derechos urbanos. Los contratos de privatización y las normativas deberían ser lo suficientemente flexibles como para permitir la participación de proveedores de servicios en pequeña escala, sobre todo en las zonas de bajos ingresos de las ciudades.

29. A pesar de los muchos ejemplos de métodos que han dado buenos resultados en todo el mundo, lo normal es que se emplee tecnología inapropiada, sobre todo para recoger desechos sólidos. Por lo común, los vehículos de recogida no están adaptados a las variaciones climáticas extremas ni al estado de las carreteras, con lo que, a menudo, muchos de los vehículos de las autoridades locales no funcionan. Habría que adoptar las tecnologías locales, cuando sea posible, o importar tecnologías rediseñadas para que se ajusten a condiciones precisas. Asimismo, hay deficiencias graves por lo que respecta al funcionamiento y la conservación de la maquinaria de tratamiento de desechos sólidos. En el caso de muchas autoridades locales, la conservación no es preventiva, sino que se hace, más bien, cuando surge un problema.

IV. Cuestiones que hay que examinar con más detenimiento

30. La gran concentración de personas que viven en la miseria en las ciudades plantea algunas cuestiones políticas difíciles que habrá que afrontar adoptando un planteamiento del desarrollo que se base en los derechos y prestando especial atención a la igualdad entre los hombres y las mujeres. En ese planteamiento, se incorporan los derechos humanos en el marco general del desarrollo y se hace especial hincapié en la necesidad de erradicar la discriminación social y jurídica que sufren las mujeres, por ejemplo en el caso de los derechos de herencia. Ello tiene que ver con la necesidad de mejorar la provisión y la disponibilidad de terrenos urbanos que tengan precios razonables y estén bien situados, y de fomentar un desarrollo basado en la iniciativa de sus participantes.

31. Habida cuenta de que cada vez se reconoce más la interdependencia que hay entre las zonas rurales y las zonas urbanas, hay que responder a esta situación con una política que tenga en cuenta la necesidad de crear una red urbana equilibrada en la que se reconozca la relación que hay entre las ciudades grandes, medianas y pequeñas, y las zonas rurales. Es esencial contar con unos asentamientos humanos sanos para comercializar los productos agrícolas y conferir valor añadido a los insumos primarios. A fin de cuentas, esos sistemas son indispensables para promover el crecimiento económico, crear empleo y erradicar tanto la pobreza rural como la urbana.

32. Un problema que plantea a los países la rapidez con que crece el sector de las infraestructuras es el de instituir unos regímenes efectivos de gestión de los asuntos públicos y unos mecanismos administrativos que garanticen la prestación de servicios de manera eficiente y justa. A tal fin, varios organismos internacionales ayudan a los gobiernos mediante programas de fomento de la capacidad.

33. Urge concienciar a las personas con respecto a la necesidad de una gestión efectiva de los desechos sólidos y a su influencia en la creación de unos asentamientos humanos sostenibles. Hay que insistir especialmente en reducir al máximo los desechos. Un servicio eficiente de gestión de desechos sólidos debe contar con la participación de personas en instancias de los sectores público, privado y de base y debe tomar como punto de partida las necesidades de la ciudad de que se trate. El fomento de la capacidad de las ciudades debe

centrarse en la instauración de unos sistemas de información de gestión sencillos que permitan a los sectores de gestión de desechos aprovechar al máximo los proveedores de servicios.

34. En los países en desarrollo, hay que promover más el sector no estructurado del reciclado de desechos. Los programas de reciclado en pequeña escala proporcionan a los pobres de las zonas urbanas unos ingresos que les son muy necesarios. Hay métodos aislados que han dado buenos resultados en muchas ciudades de todo el mundo, pero lo que ocurre es que no se los tiene en cuenta o, si se los tiene en cuenta, no se intenta aplicarlos en otras partes.

35. Hay que fomentar el intercambio de información y de datos sobre la gestión ecológicamente racional de los desechos sólidos. Es importante elaborar y utilizar indicadores de sostenibilidad para supervisar, evaluar y distribuir esa información y esos datos.

36. A fin de endurecer la fiscalización de la eliminación inapropiada, hay que aplicar instrumentos de eficacia probada, como impuestos que graven los vertederos y otros instrumentos económicos que ayuden a las autoridades locales a fiscalizar de manera más estricta la supervisión de la aplicación de las normas ambientales. Los fabricantes y proveedores de equipo de gestión de desechos sólidos necesitan un foro apropiado que garantice que fabriquen equipo adaptado a las necesidades tan diversas de las ciudades y de las autoridades locales de todo el mundo. En la estrategia general de gestión de desechos sólidos de determinadas ciudades habrá que tener en cuenta la información sobre los métodos de eficacia probada que haya aplicado el sector no estructurado de gestión de desechos en muchos países.
