Naciones Unidas E/CN.17/2006/5/Add.5

# Consejo Económico y Social

Distr. general
29 de noviembre de 2005
Español
Original: inglés

**Comisión sobre el Desarrollo Sostenible**
**14° período de sesiones**
1° a 12 de mayo de 2006
Tema 3 del programa provisional*
**Grupo temático para el ciclo de ejecución 2006-2007**

## Documentos de debate presentados por los grupos principales

### Nota de la Secretaría

### Adición

## Contribución de las administraciones locales**

Índice


| | | *Párrafos* | *Página* |
|---|---|---|---|
| I. | Introducción | 1-3 | 2 |
| II. | Examen de la ejecución | 4-11 | 2 |
| III. | Determinación de los obstáculos y las limitaciones que dificultan los progresos de la ejecución | 12-16 | 5 |
| IV. | Enseñanzas extraídas y nuevas oportunidades para acelerar la ejecución | 17-25 | 7 |


* E/CN.17/2006/1.
** Los puntos de vista y opiniones expresadas en el presente informe no representan necesariamente los de las Naciones Unidas.

05-62059 (S) 161205 161205

# I. Introducción

1. Las administraciones locales se cuentan entre los principales interesados en aplicar el Programa 21[1] y alcanzar los objetivos de desarrollo del Milenio, y siguen demostrando su liderazgo y su empeño en lograr el desarrollo sostenible en el plano local aplicando políticas, programas y proyectos que integran la sostenibilidad social, económica, ambiental y cultural.

2. En el contexto del desarrollo sostenible, las administraciones locales desempeñan un papel fundamental en la gestión de la energía, el desarrollo industrial, la calidad del aire y las medidas relativas al cambio climático, así como en las adquisiciones públicas. Son muchos los factores que contribuyen a que las administraciones locales estén entre los principales interesados en las cuestiones relacionadas con la energía, el aire y el clima. La descentralización de las competencias de las administraciones se está acelerando en todo el mundo. En primer lugar, las administraciones locales son propietarias de centrales energéticas y las explotan, y pueden elegir las fuentes de energía. También son propietarias de edificios, vehículos y servicios como el alumbrado público y el abastecimiento y tratamiento de agua, bienes y servicios que consumen directamente grandes cantidades de combustible y electricidad, y se encargan de su gestión. A menudo controlan las políticas de utilización de la tierra a nivel local y determinan la ubicación de edificios y zonas urbanizadas y la combinación de usos autorizados, lo cual, a su vez, afecta al transporte y el uso de la energía. Las administraciones locales influyen en las decisiones sobre las redes viales y los sistemas de transporte público y las inversiones en estos sectores o las adoptan. Asimismo, suelen encargarse de aprobar los códigos de la construcción y determinar la eficiencia energética de los edificios levantados en sus jurisdicciones o ejercen influencia en esta materia. Por último, las administraciones locales gestionan y regulan el estacionamiento de vehículos, la circulación del tránsito y los sistemas de transporte público, de manera que influyen en la elección del modo de transporte y la duración de los viajes, factores importantes que determinan el uso de la energía en el sector del transporte (véase E/CN.17/2001/6/Add.4).

3. Las administraciones locales de todo el mundo han utilizado la posición privilegiada de que disfrutan para hacer importantes contribuciones al desarrollo sostenible y la gestión de la energía, el desarrollo industrial, la calidad del aire y el cambio climático. En el presente informe se reseñan las actividades de las administraciones locales en esta esfera, se examinan los problemas con que han tropezado en lo que respecta a la ejecución y se resumen las enseñanzas extraídas y las nuevas esferas de ejecución en que han avanzado (proporcionando ejemplos concretos).

# II. Examen de la ejecución

4. En la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, celebrada en 1992, los dirigentes del mundo aprobaron el Programa 21 y exhortaron a las administraciones locales a que elaborasen sus propios planes de acción de desarrollo sostenible e indicaran en ellos las prioridades a nivel local en dicha esfera. Desde 1992, más de 6.000 administraciones locales y sus asociados han adoptado el Programa 21 local como marco de gobernanza y promoción del desarrollo sostenible[2]. En 113 países de todo el mundo, dirigentes de administraciones locales, funcionarios y ciudadanos colaboran para acelerar la transición a comunidades sostenibles, equitativas y seguras. Por medio de los actuales procesos de consultas y

planificación, en los que se incluye la aplicación de los objetivos fijados y las medidas previstas, así como su supervisión y evaluación, las administraciones locales se han propuesto alcanzar el desarrollo sostenible en todos sus ámbitos de competencia.

5. En la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, celebrada en 2002, las administraciones locales reafirmaron su adhesión a los objetivos y las metas del Programa 21, el Programa de Hábitat y los objetivos de desarrollo del Milenio. También se comprometieron a colaborar con los gobiernos nacionales y la comunidad internacional al objeto de fortalecer la capacidad de los primeros para hacer efectivo el desarrollo sostenible, elaborar estrategias locales en pro del desarrollo sostenible, aprovechar el éxito obtenido por las campañas y los programas 21 locales, cooperar por medio de asociaciones de colaboración, mecanismos para aprender unos de otros, intercambio de ideas y desarrollo de la capacidad, y garantizar la gobernanza para alcanzar el desarrollo sostenible.

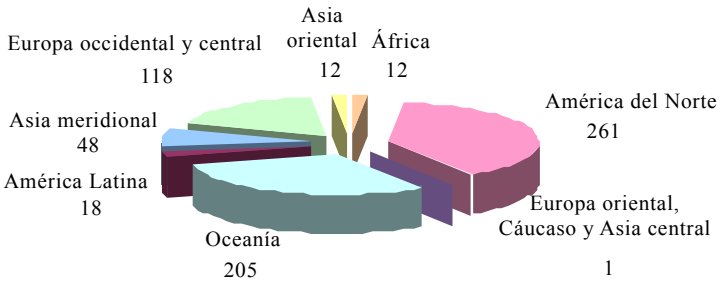
6. En la Cumbre Mundial 2005 celebrada recientemente, tras una reunión de los alcaldes que formaban parte de la delegación de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos y el Secretario General de las Naciones Unidas, la Asamblea General reconoció explícitamente el papel que desempeñaban las administraciones locales en la consecución de los objetivos de desarrollo del Milenio.

7. Su empeño en lograr el desarrollo sostenible ha permitido a las administraciones locales realizar avances concretos en materia de energía, desarrollo industrial, reducción de la contaminación atmosférica y del aire y cambio climático. Han demostrado que están resueltas a adoptar medidas contra la contaminación del aire y el cambio climático a escala local mediante su participación en las redes internacionales que están obteniendo resultados tangibles en dichas esferas. Como ejemplo reciente de ello cabe citar el establecimiento en 2005 de la Iniciativa de Aire Limpio en Ciudades de Asia para promover y poner en práctica nuevas formas de mejorar la calidad del aire de las poblaciones de ese continente mediante el establecimiento de alianzas y el intercambio de experiencias entre sus 29 miembros. La Iniciativa también se ha extendido a América Latina, Europa, Asia central y el África subsahariana[3]. La Alianza del Clima y la red de ciudades Energie-Cités son también redes de administraciones locales activas en Europa[4].

8. El crecimiento constante de la Campaña Ciudades por la Protección del Clima, que agrupa a más de 675 administraciones locales de todo el mundo, cuyas emisiones antropógenas de dióxido de carbono representan aproximadamente un 15% del total, también pone de manifiesto la eficacia de la cooperación entre administraciones locales[5]. Los miembros de dicha campaña han aprobado políticas y aplicado medidas para lograr una reducción cuantitativa de las emisiones locales de gases de efecto invernadero, mejorar la calidad del aire, y la habitabilidad y sostenibilidad de las zonas urbanas. El crecimiento constante de esas redes y los avances logrados por sus miembros son testimonio de los resultados que se pueden obtener cuando las administraciones locales colaboran entre sí e intercambian ideas e información para adoptar medidas a nivel local con el apoyo de financiación nacional y regional.

**Campaña Ciudades por la Protección del Clima**

**Número total de miembros: 675**




9. También ha aumentado la determinación de las administraciones locales de mejorar la calidad del aire y reducir las emisiones de gases de efecto invernadero. En junio de 2005, un grupo de alcaldes de todo el mundo reunidos en San Francisco (Estados Unidos de América) firmaron los Acuerdos sobre el Medio Ambiente Urbano. Las ciudades signatarias se comprometieron a adoptar todos los años nuevas medidas en tres de un total de siete esferas normativas que incluyen la energía renovable, el aire limpio y el cambio climático. Asimismo, se comprometieron a aumentar el uso de las energías renovables hasta el 10% del consumo máximo de la ciudad en un plazo de siete años y a reducir en un 25% sus emisiones de gases de efecto invernadero para 2030. Un grupo de dirigentes de administraciones locales se reunió de nuevo en Londres, en octubre de 2005, con ocasión de la Cumbre Mundial de Autoridades Municipales sobre el Clima, y exhortó a los Estados Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y el Protocolo de Kyoto[6] a que iniciasen negociaciones para alcanzar un acuerdo sobre el clima después de 2012 con objeto de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero por debajo de los niveles de 1990 en un 20% para 2020 y entre un 60% y un 75% para 2060[7]. El Consejo Mundial de Alcaldes sobre el Cambio Climático, establecido por Yorikane Masumoto, alcalde de la ciudad de Kyoto (Japón), tras la entrada en vigor del Protocolo de Kyoto en febrero de 2005, celebró su reunión inaugural en Montreal (Canadá) en diciembre de 2005. El objetivo del Consejo, que agrupa a dirigentes municipales preocupados por el cambio climático, consiste en promover políticas de protección del clima a escala local, ampliar y afianzar la red de ciudades que participan activamente en la Campaña Ciudades por la Protección del Clima y fomentar la cooperación internacional entre dirigentes municipales con miras a alcanzar las metas relacionadas con el clima. En diciembre de 2005 también se celebró en Montreal la Cuarta Cumbre de Líderes Municipales sobre el Cambio Climático, convocada por el Consejo Internacional para las Iniciativas Ambientales Locales – Gobiernos Locales por la Sostenibilidad. La Cumbre, a la que asistieron más de 200 administraciones locales para intercambiar conocimientos y prácticas óptimas y establecer contactos con otras administraciones de todo el mundo, concluyó con la firma de una declaración que fue presentada a los miembros de la comunidad internacional interesados en el cambio climático que estaban reunidos con ocasión del 11° período de sesiones de la Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el

Cambio Climático y la primera Reunión de las Partes en el Protocolo de Kyoto. Mediante la combinación de esos llamamientos a los gobiernos nacionales y su propio compromiso de adoptar medidas, las administraciones locales han demostrado una vez más su determinación de lograr el desarrollo sostenible.

10. Las administraciones locales han reconocido el valor de la cooperación y el intercambio de ideas y conocimientos con sus homólogos. En sus propias comunidades, han dado a conocer los muchos beneficios, financieros, sociales y ambientales, que los planes de acción sobre el clima y la calidad del aire aportan a sus propias operaciones y los miembros de su comunidad. Han participado en la creación y la aplicación de mecanismos y tecnologías para evaluar los progresos en relación con los objetivos fijados en dichas esferas y han compartido su éxito una y otra vez a través de estudios de casos, seminarios y redes.

11. Pese a dichos logros, todavía persisten grandes problemas en cada una de esas esferas. Las administraciones locales se muestran preocupadas porque no se reconozca y respalde su contribución al logro de un suministro de energía renovable, un desarrollo sólido, aire limpio y estabilidad climática. En menos de 25 años, más del 60% de la población del mundo residirá en zonas urbanas y más de tres cuartas partes de las ciudades más grandes estarán situadas en zonas costeras[8]. Las administraciones locales todavía se enfrentan a muchos problemas en materia de energía, desarrollo industrial y contaminación del aire que es necesario resolver para hacer efectivos los principios y los objetivos del desarrollo sostenible y evitar las terribles consecuencias de la inacción.

# III. Determinación de los obstáculos y las limitaciones que dificultan los progresos de la ejecución

## A. La energía para el desarrollo sostenible

12. Las iniciativas destinadas a establecer sistemas de energía sostenible se traducirán en un suministro seguro de energía que atraerá inversiones extranjeras y desarrollo económico, evitará la degradación ambiental asociada con las fuentes de energía no renovables y mejorará las condiciones de vida de las poblaciones vulnerables por medio de un aire más limpio, una mayor seguridad de los recursos naturales y la mejora de la economía local.

13. Las administraciones locales se enfrentan a los siguientes retos:

a) El gobierno nacional determina en gran medida el volumen y las fuentes de energía que se utilizan en un país, ya que es el que establece las políticas nacionales de energía, el funcionamiento de las compañías eléctricas centralizadas o estatales, las políticas tributarias y las subvenciones que favorecen el uso de determinadas fuentes de energía;

b) Las administraciones locales tienen dificultades para gestionar con eficacia la energía y el transporte en las zonas urbanas en un contexto marcado por un desarrollo acelerado e inversiones de gran escala (en los países en desarrollo en particular, y en todas las regiones en general);

c) En los países en desarrollo, las comunidades que no disponen de acceso a sistemas de energía estructurados y sostenibles pueden verse obligadas a utilizar

fuentes de energía insostenibles, lo que se traduce en la degradación de las condiciones sociales y ambientales y frustra los intentos de mitigar la pobreza por medio del crecimiento económico.

## B. Desarrollo industrial

14. La intervención del sector industrial es de suma importancia para ayudar a las administraciones locales a alcanzar los objetivos de desarrollo sostenible. Como participantes activos en la vida de la comunidad y contribuyentes importantes al empleo y la economía local, las administraciones locales están especialmente interesadas en el desarrollo industrial de sus comunidades. El sector industrial es responsable del 43% de las emisiones de dióxido de carbono procedentes de combustibles fósiles de todo el mundo[9].

15. Las administraciones locales se enfrentan a los siguientes retos:

a) Se les presiona para que atraigan inversiones y faciliten el desarrollo industrial;

b) Los sistemas de energía sostenible son económicamente ventajosos a largo plazo; sin embargo, su desarrollo inicial puede llegar a exigir una gran cantidad de recursos y podría considerarse que ello va en detrimento de la capacidad de la comunidad para seguir siendo competitiva y atraer desarrollo industrial;

c) Habida cuenta que constituyen la instancia gubernamental más cercana a la población, las administraciones locales desempeñan un papel de liderazgo en las comunidades donde se aplican medidas sobre el terreno. Ese papel las sitúa en una posición privilegiada para influir en la industria local; sin embargo, esa autoridad e influencia suele verse fácilmente socavada por las prioridades y las influencias nacionales;

d) Todavía no se entienden suficientemente las posibles consecuencias de unas adquisiciones públicas racionales desde el punto de vista energético. Muchas administraciones locales y nacionales carecen de los conocimientos necesarios y no han adoptado políticas a tal fin.

## C. Cambio climático y contaminación atmosférica

16. Las administraciones locales se enfrentan a los siguientes retos:

a) Las administraciones locales carecen de capacidad financiera para ocuparse de la relación entre la energía, el aire, el clima y el desarrollo sostenible. La financiación para el desarrollo de infraestructuras locales y servicios municipales (como el abastecimiento de agua y energía, el transporte público, la red vial, la construcción y el mantenimiento de edificios municipales) es limitada en todas las regiones. En los casos en que se dispone de financiación, rara vez es suficiente para integrar los objetivos de desarrollo sostenible, como la mitigación del cambio climático y la adaptación a él, en la planificación y el desarrollo de infraestructuras y servicios municipales;

b) Las administraciones locales suelen tener experiencia en materia de gestión de la energía puesto que gestionan sus propios servicios y empresas públicas. Sin embargo, tradicionalmente la gestión de las cuestiones relacionadas con el clima

y la calidad del aire y la realización de mediciones en este ámbito no entran en su ámbito de competencia y muchas carecen de la capacidad técnica necesaria para hacer un análisis adecuado de las interrelaciones entre el cambio climático y los procesos de adopción de decisiones y utilizar dicho análisis para elaborar y aplicar una estrategia con objeto de hacer frente al cambio climático en su comunidad;

c) El carácter duradero de los problemas planteados por el cambio climático y el desarrollo sostenible constituye un desafío para la mayoría de las administraciones locales, cuyos mandatos políticos están limitados en el tiempo. Para abordar las cuestiones relacionadas con la sostenibilidad, como la energía, el clima y la calidad del aire, hace falta un nuevo modo de enfocar el concepto de servicio tradicional de las administraciones locales: las decisiones se deben adoptar de forma colegiada entre varios departamentos y la planificación se debe hacer utilizando plazos más largos que los tradicionales. Con objeto de aplicar plenamente este nuevo enfoque y estos nuevos conceptos y prácticas, es necesario institucionalizar la planificación para que transcienda a los cambios de personal y signo político;

d) Los sistemas de transporte basados en el automóvil suponen un gran costo para la sociedad, las comunidades, el medio ambiente y los seres humanos. Esta dependencia del automóvil representa una gran carga económica para las administraciones locales. Algunos estudios han demostrado que las recaudaciones por el uso de automóviles no cubren ni la mitad de los gastos que han de afrontar las administraciones locales con el fin de proporcionar la infraestructura, el mantenimiento y los servicios necesarios para la circulación de vehículos. La diferencia generalmente se cubre con subvenciones municipales;

e) Aunque las emisiones de los automóviles afectan de forma considerable a la calidad del aire local, las administraciones locales no pueden influir en las políticas de emisiones de los vehículos, que tradicionalmente se formulan a nivel nacional.

# IV. Enseñanzas extraídas y nuevas oportunidades para acelerar la ejecución

## A. La energía para el desarrollo sostenible

17. Las administraciones locales desempeñan un papel fundamental en la transformación de las prácticas de energía y transporte. Aunque por lo general no participan directamente en el debate sobre esta cuestión, de hecho ejercen una influencia importante en la demanda de energía y transporte. Por ejemplo, en Helsinki, generando calor y electricidad combinados y estableciendo un sistema de calefacción por distrito se han sentado las bases de la producción de energía eficaz, económica y ecológica de la ciudad[10].

18. Las administraciones locales están en una situación privilegiada para promover y aplicar medidas que reduzcan la demanda de energía y mejoren la eficiencia energética haciendo uso de sus facultades de reglamentación para establecer normas de urbanización y construcción[11]. Por ejemplo, en abril de 2005, la ciudad de Kyoto promulgó la primera ordenanza municipal del Japón sobre el recalentamiento del planeta, lo cual contribuirá a establecer un marco de referencia para todas las políticas municipales y los marcos institucionales[12].

## B. Desarrollo industrial

19. Siempre que las administraciones locales han fomentado la producción de energías renovables sus comunidades han cosechado beneficios económicos y asegurado su suministro de energía, atrayendo un nuevo desarrollo industrial que no depende de fuentes de energía no renovables. En Tamil Nadu (India), gracias a un programa estatal para promover el desarrollo de fuentes de energía renovables, se construyeron más de 650 turbinas para la producción de energía eólica, con una inversión total de algo más de 2.000 millones de dólares. Dicha inversión, principalmente procedente del sector privado, se promovió mediante un programa de educación, investigación e incentivos financieros patrocinado por el Estado. El desarrollo de la energía eólica ha impulsado la creación de nuevas empresas locales, incluidas varias que se especializan en el diseño y la construcción de equipos generadores de energía eólica.

20. La imposición de límites a la emisión de contaminantes atmosféricos y las emisiones de carbono fomenta la generación de electricidad no contaminante y contribuye a producir electricidad de forma más limpia y con un costo comparable en todas las zonas del país, lo que a su vez contribuye a asegurar que ninguna comunidad se vea sometida a presiones para atenuar la dureza de sus políticas de eficiencia energética en aras del desarrollo industrial local.

21. Los acuerdos nacionales, bilaterales y multilaterales de desarrollo económico y comercio pueden fortalecer la capacidad y reforzar la autoridad de las administraciones locales para formular y aplicar políticas de promoción de los sistemas de energía sostenible en sus comunidades.

22. La aplicación de prácticas sostenibles de adquisiciones públicas en las ciudades convertiría a las administraciones locales en clientes bien informados sobre la industria, que promoverían sus productos, servicios y requisitos de mantenimiento para lograr más soluciones innovadoras y eficientes desde el punto de vista energético.

## C. Cambio climático y contaminación atmosférica

23. Las administraciones locales se benefician de la participación en los mecanismos de Kyoto como el comercio de los derechos de emisión, el mecanismo para un desarrollo limpio y la aplicación conjunta[13]. La concesión de créditos a las administraciones locales por las políticas que aplican facilitará la transformación de los mercados y la reducción de las emisiones. La municipalidad de Olavarría (Argentina) firmó en diciembre de 2004 el primer convenio de financiación asociado al carbono del país para poner en marcha un proyecto de captura de biogás del relleno sanitario que reducirá las emisiones de dióxido de carbono en más de 130.000 toneladas. El proyecto ha puesto de relieve las grandes posibilidades que ofrecen los proyectos de captura de biogás del relleno sanitario en todos los países en desarrollo[14].

24. Las mejoras de las normas nacionales de eficiencia de los vehículos y las inversiones en combustibles y vehículos alternativos ayudan a las administraciones locales a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y contaminantes atmosféricos a escala local. La ciudad de Brisbane (Australia) está renovando su parque de autobuses con vehículos de gas natural y utiliza un combustible con un

contenido ultra bajo de sulfuro para su parque actual de autobuses diésel[15], lo que se ha traducido en una reducción del 80% de varias toxinas ambientales presentes en el aire.

25. Las administraciones locales disponen de redes que facilitan los intercambios de información y el acceso a instrumentos y potencian sus actividades orientadas a mitigar las consecuencias del cambio climático. Numerosas ciudades de todo el mundo utilizan los instrumentos y los conocimientos que han adquirido por medio de esas redes para contribuir directamente a la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero. Las ciudades del mundo han subrayado una y otra vez la importancia de la cooperación y el apoyo mutuo para mitigar las consecuencias del cambio climático y su voluntad de colaborar en el marco de dichas redes para cambiar el curso del cambio climático[16].

*Notas*

[1] *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* (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.93.I.8 y correcciones), vol. I: *Resoluciones aprobadas por la Conferencia*, resolución 1, anexo II.

[2] Consejo Internacional para las Iniciativas Ambientales Locales y secretaría de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, *Encuesta sobre la ejecución del Programa 21 a escala local, 2001*.

[3] Véase *http://www.cleanairnet.org*

[4] Véase *http://www.climatealliance.org/start.htm y http://www.energie-cities.org*.

[5] Véase *http://www.iclei.org/index.php?id=800*.

[6] FCCC/CP/1997/7Add.1, decisión 1/CP.3.

[7] Hinrichsen, D., Blackburn. R. y Robey, B. *Population growth and urbanization: cities at the forefront* (Escuela de Salud Pública de la Universidad Johns Hopkins, 2001).

[8] *Climate Change: the role of cities* (Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, Hábitat, junio de 2005).

[9] Ibíd.

[10] ICLEI Members in Action, 2005 (se puede consultar en *http://www.iclei.org/index.php?id=768*).

[11] Ibíd.

[12] Ibíd.

[13] Declaración de los dirigentes de administraciones locales en la Décima Conferencia de las Partes (se puede consultar en *http://www3.iclei.org/lacs/ccp/eng/noticias.php?subaction=showfull&id=1105719981&archive=&start_from=&ucat=7&)*.

[14] Iniciativa de Aire Limpio en Ciudades de América Latina (información disponible en *http://www.cleanairnet.org/lac_en/1415/article-59485.html*).

[15] ICLEI Members in Action, 2000-2002 (se puede consultar en *http://www.iclei.org/index.php?id=768*).

[16] Cumbre Mundial de Autoridades Municipales sobre el Clima, 2005, comunicado de las grandes ciudades del mundo.