



Consejo Económico y Social

Distr. general
13 de junio de 2008
Español
Original: inglés

Período de sesiones sustantivo de 2008

30 de junio a 25 de julio de 2008

Tema 2 c) del programa provisional*

Serie de sesiones de alto nivel: examen ministerial anual

Carta de fecha 11 de junio de 2008 dirigida al Presidente del Consejo Económico y Social por el Representante Permanente de Bélgica ante las Naciones Unidas

Tengo el honor de transmitir adjunto el informe de Bélgica para el examen ministerial anual de 2008, que se realizará durante la serie de sesiones de alto nivel del período de sesiones sustantivo de 2008 del Consejo Económico y Social (véase el anexo).

Le agradecería que hiciera distribuir la presente carta y su anexo como documento del Consejo Económico y Social, en relación con el tema 2 c) del programa provisional.

(Firmado) Jan **Grauls**
Embajador
Representante Permanente

* E/2008/100.



**Anexo de la carta de fecha 11 de junio de 2008 dirigida
al Presidente del Consejo Económico y Social por
el Representante Permanente de Bélgica ante las
Naciones Unidas**

[Original: francés]

Informe nacional de Bélgica

Índice

	<i>Página</i>
Resumen	4
Introducción	7
1. Contexto general de las contribuciones de Bélgica a la realización del séptimo objetivo de desarrollo del Milenio.	7
1.1 El desarrollo sostenible en Bélgica desde la Cumbre de Río	7
1.2 La ley sobre la cooperación para el desarrollo de 1999	7
1.3 Los objetivos de desarrollo del Milenio	8
1.4 La nota estratégica sobre medio ambiente de 2002	9
1.5 La cooperación de Bélgica para el desarrollo y el séptimo objetivo de desarrollo del Milenio.	9
2. Participación de Bélgica en la formulación de políticas de desarrollo sostenible	9
2.1 Mecanismos de concertación y de coordinación nacional.	9
2.1.1 Marco institucional general: Bélgica como Estado federal	9
2.1.2 Mecanismos de concertación y de coordinación	10
2.2 Mecanismos de concertación y de coordinación europea e internacional.	10
2.3 Comisión sobre el desarrollo sostenible.	11
2.4 Gobernanza ambiental internacional.	11
3. Participación de Bélgica en la puesta en práctica de políticas de desarrollo sostenible	11
3.1 Dimensión multilateral.	11
3.1.1 Acuerdos multilaterales en materia de medio ambiente y Fondo para el Medio Ambiente Mundial	11
3.1.2 Asociación con el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente	12
3.2 Dimensión europea.	14
3.3 Dimensión bilateral	15

3.4	Una iniciativa original de desarrollo sostenible : el Fondo belga de supervivencia	15
4.	Conferencia internacional sobre el cambio climático y el desarrollo	16
5.	Estudios de casos: iniciativas realizadas en la República Democrática del Congo, Viet Nam y el Ecuador	18
5.1	Contribución de Bélgica a la ordenación forestal en la República Democrática del Congo	18
5.2	Renovación urbana en ciudad de Ho Chi Minh (Viet Nam)	20
5.3	Programa de salud y medio ambiente para la ciudad de Esmeraldas (Ecuador)	23
6.	Síntesis de las dificultades afrontadas, las prácticas idóneas y las recomendaciones para el futuro	25
6.1	Orientaciones generales	25
6.2	Nivel operacional	25
7.	Conclusiones y perspectivas futuras	26

Resumen

1. Desde la Cumbre de Río de 1992, Bélgica elabora **Planes federales de desarrollo sostenible**, que presenta al Parlamento federal, donde figuran los ejes estratégicos en los que se basa la planificación nacional del desarrollo sostenible.
2. La cooperación de Bélgica para el desarrollo tiene como objetivo prioritario el desarrollo humano sostenible, que debe lograrse mediante la lucha contra la pobreza, basándose en el concepto de asociación y respetando los criterios de pertinencia para el desarrollo. Esta cooperación se concentra en cinco sectores (salud, educación, agricultura, infraestructura básica, y prevención de los conflictos y consolidación de la sociedad) y cuatro temas transversales (cuestiones de género, medio ambiente, economía social y derechos del niño). Actualmente la cooperación se concentra en 18 países asociados y colabora de manera estructural con 21 organizaciones internacionales.
3. Los esfuerzos de Bélgica en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible se articulan en torno a las siguientes prioridades: la ordenación sostenible de los recursos hídricos, la lucha contra la desertificación y la degradación de los bosques, la protección y la ordenación sostenible de la biodiversidad, la mejora de la ordenación ecológica de las zonas urbanas y periurbanas, la reducción y la prevención de los efectos adversos del cambio climático.
4. El **Informe de 2007 sobre las actividades de cooperación de Bélgica presentado al Parlamento** sobre los esfuerzos de Bélgica para lograr los objetivos de desarrollo del Milenio reseña los progresos alcanzados por los países asociados en este aspecto, así como las contribuciones de Bélgica en los planos multilateral y bilateral.
5. La asistencia pública de Bélgica para el desarrollo consta de medidas en el plano federal y en el de las regiones y comunidades.
6. Bélgica contribuye activamente a la formulación de posiciones comunes de la Unión Europea en materia de desarrollo sostenible y de medio ambiente. Estas contribuciones son fruto del trabajo común del gobierno federal y de los gobiernos regionales reunidos en coordinación multilateral con la sociedad civil, representada por el Consejo federal del desarrollo sostenible.
7. Bélgica participa en la labor de la **Comisión sobre el Desarrollo Sostenible** (CDS) y apoya plenamente su reforma, con el objetivo principal de lograr el cumplimiento de los compromisos anteriores.
8. Bélgica sigue de cerca los debates celebrados en Nueva York para fortalecer la **gobernanza ambiental internacional** y da una gran importancia al fortalecimiento progresivo del PNUMA, así como a la mejora de la coherencia entre los convenios ambientales y en las actividades operacionales de las Naciones Unidas.
9. La cooperación de Bélgica contribuye a la financiación del Protocolo de Montreal, el Convenio de las Naciones Unidas sobre la Diversidad Biológica, la Convención de lucha contra la desertificación y la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. El país contribuye también a la financiación del Fondo para el Medio Ambiente Mundial y participa así en la asistencia que se presta a los países en desarrollo para la aplicación de instrumentos jurídicos y programas de intervención que les permitan respetar los **acuerdos multilaterales sobre medio ambiente**.

10. Además de sus contribuciones a los convenios internacionales sobre medio ambiente y al FMAM, Bélgica contribuye a la realización del séptimo objetivo de desarrollo del Milenio en el plano multilateral, principalmente a través del PNUMA, y es uno de los primeros países donantes que ha establecido un acuerdo de asociación con el PNUMA, a fin de mejorar la interacción entre los distintos participantes en los programas: gobiernos locales, organismos de ejecución, donantes, comunidades beneficiarias, etc.

11. En el **marco europeo**, Bélgica participa en la formulación de programas y proyectos de desarrollo, y es miembro del grupo de coordinación de la Iniciativa sobre el agua de la Unión Europea y del grupo consultivo de la Iniciativa Energética de la Unión Europea.

12. En el **plano bilateral**, la conservación del medio ambiente y el desarrollo sostenible se consideran como temas transversales que deben integrarse sistemáticamente en las intervenciones de los organismos de cooperación belgas. En relación con el séptimo objetivo de desarrollo del Milenio, la cooperación bilateral se lleva a cabo principalmente en los ámbitos del suministro de agua potable y del saneamiento básico.

13. El **Fondo Belga de Supervivencia** tiene como objetivo mejorar la seguridad alimentaria de las poblaciones más pobres, y adopta un enfoque multisectorial para mejorar la situación de las personas según sus necesidades actuales sin perjudicar a las generaciones futuras, por lo que es un programa innovador en materia de desarrollo sostenible.

14. Bélgica organizó en Bruselas el 7 de marzo de 2008 una conferencia internacional sobre el cambio climático y el desarrollo. Este foro de debate debe dar lugar a la formulación de propuestas concretas en materia de política de cooperación para el desarrollo frente a los desafíos que plantea el cambio climático.

15. Los organismos de cooperación belgas cofinancian **esfuerzos multilaterales** del Fondo Mundial para la Naturaleza, la UNESCO y la FAO en el ámbito de la **protección y la gestión sostenible de los bosques en la República Democrática del Congo**, y también participan en la puesta en marcha del *Fondo común de múltiples donantes de ordenación forestal de la República Democrática del Congo*, gestionado por el Banco Mundial. Bélgica ha participado en 2007 y 2008 en diversas actividades multilaterales sobre este tema y en 2007 organizó la Conferencia internacional sobre la gestión forestal sostenible en la República Democrática del Congo. En el contexto europeo, el Plan de acción sobre la aplicación de las leyes, la gobernanza y el comercio forestales constituye la respuesta de la Comisión Europea a los problemas de la tala y el comercio ilegales de la madera. Se prevé que Bélgica se ocupe de la dirección del proceso de este Plan de acción en la República Democrática del Congo.

16. Un **proyecto bilateral** como el del **canal Tan Hoa Lo Gom**, en Viet Nam, llevado a cabo por la Cooperación Técnica de Bélgica y el Comité popular de la Ciudad Ho Chi Minh, tenía como objetivo sanear el canal, renovar los barrios vecinos y reasentar a las poblaciones que han sido objeto de expropiaciones. La participación de las comunidades pertinentes, el refuerzo de la capacidad y el fortalecimiento institucional han constituido desde el principio elementos cruciales en la ejecución del proyecto, y han asegurado su éxito, al menos temporalmente. La experiencia del proyecto ya ha inspirado a otros donantes.

17. En cuanto al **programa bilateral de salud y medio ambiente para la ciudad de Esmeraldas**, en Ecuador, éste se sitúa en el contexto de la nueva política sanitaria nacional descentralizada. Los siguientes elementos siguen teniendo una función fundamental en el programa: la participación del municipio y de los ciudadanos, la revalorización de la cultura local, las asociaciones entre los sectores público y privado, y el apoyo de la cooperación internacional, y también se revelan como puntos claves para favorecer el éxito de la intervención.

18. El informe presenta, en definitiva, un resumen de las principales dificultades afrontadas y de las prácticas idóneas aplicadas en los proyectos, así como la experiencia adquirida y las recomendaciones para el futuro, tanto en el plano de las orientaciones generales de la cooperación belga para el desarrollo como en el plano operacional.

19. La **conclusión** sitúa los esfuerzos de la cooperación belga para el desarrollo en el contexto del conjunto de desafíos mundiales que deben superarse y en el marco de la cooperación internacional.

Introducción

Bélgica se complace en poder participar activamente en el examen ministerial anual de 2008, entre otras cosas, mediante el presente informe anual, y desea recordar que el Consejo Económico y Social representa para el país el principal foro en que los Estados Miembros de las Naciones Unidas pueden mantener un debate político útil sobre los ámbitos económico, social y ambiental del desarrollo. La reforma emprendida en el Consejo Económico y Social a fin de lograr más legitimidad, credibilidad y eficacia continúa teniendo el apoyo firme de Bélgica, así como la realización, en la Cumbre mundial de 2005, del examen ministerial anual y del Foro bienal sobre la cooperación para el desarrollo.

1. Contexto general de las contribuciones de Bélgica a la realización del séptimo objetivo de desarrollo del Milenio

1.1 El desarrollo sostenible en Bélgica desde la Cumbre de Río

Desde la Cumbre de Río de Janeiro de 1992 y la puesta en práctica a nivel internacional del concepto de desarrollo sostenible, Bélgica ya ha producido cuatro ediciones de su Plan federal de desarrollo sostenible. Estos planes quinquenales son establecidos por un grupo de trabajo dirigido por la Oficina federal del Plan, antes de ser presentados al Consejo federal del desarrollo sostenible compuesto de representantes de todos los ministerios federales y regionales pertinentes, así como por representantes de la sociedad civil. A continuación, los planes se debaten en el Parlamento federal, que ratifica sus ejes estratégicos. Éstos deben constituir la base de todo sistema nacional de planificación del desarrollo sostenible. Un informe provisional evalúa, al cabo de dos años, el progreso realizado en la aplicación del Plan en curso.

1.2 La ley sobre la cooperación para el desarrollo de 1999

La ley sobre la cooperación internacional de Bélgica de 25 de mayo de 1999 establece que ésta tiene como objetivo prioritario el desarrollo humano sostenible, que debe lograrse mediante la lucha contra la pobreza, sobre la base del concepto de asociación y mediante el respeto a los criterios de pertinencia para el desarrollo. Esta ley impone la concentración en cinco sectores (la atención sanitaria básica, la educación y la formación, la agricultura y la seguridad alimentaria, la infraestructura básica, la prevención de conflictos y la consolidación de la sociedad, incluyendo en ello el apoyo al respeto por la dignidad humana, los derechos humanos y las libertades fundamentales) y cuatro temas transversales (el restablecimiento del equilibrio de los derechos y oportunidades de hombres y mujeres, el respeto al medio ambiente y la economía social). El tema transversal de los derechos del niño se añadió en 2006. Esta misma preocupación por la concentración y la eficacia ha llevado a Bélgica a reducir a 18 el número de países asociados¹ de su cooperación bilateral y a 21 el de las organizaciones

¹ Estos países son: Argelia, Benin, Bolivia, Burundi, Ecuador, Malí, Marruecos, Mozambique, Níger, Palestina, Perú, República Democrática del Congo, Rwanda, Senegal, Sudáfrica, Tanzania, Uganda y Viet Nam.

internacionales asociadas de su cooperación multilateral². Cabe indicar que los sectores y temas de concentración a los que Bélgica da prioridad reflejan las preocupaciones de las grandes conferencias y de los compromisos internacionales que han marcado el decenio de 1990 y se encuentran también en su mayoría en los objetivos de desarrollo del Milenio.

1.3 Los objetivos de desarrollo del Milenio

Los objetivos de desarrollo del Milenio, acordados tras la Cumbre celebrada en Nueva York en septiembre de 2000, debían dar inevitablemente una nueva dimensión a nuestra política de cooperación para el desarrollo, situándola en el marco de los esfuerzos del conjunto de la comunidad internacional para reducir a la mitad la pobreza en el mundo y asegurar una verdadera mejora de las condiciones de vida para millones de familias pobres a más tardar en 2015.

Bélgica, que celebró en su momento la aprobación de los objetivos, continúa otorgándoles la máxima importancia, y de este modo tiene intención de seguir prestando la máxima atención a las cuatro dimensiones mencionadas a continuación, que considera directamente vinculadas a los objetivos de desarrollo del Milenio: i) su carácter global, que los convierte en un todo indisoluble e interdependiente, ya que ninguno de los objetivos puede abordarse por separado; ii) su valor casi contractual, fuente de una auténtica asociación entre todos los actores implicados en su realización; iii) su particular importancia en cuanto a la orientación general y la perspectiva para las acciones que deben llevarse a cabo, sin que respondan por ello a una mecánica reductora; y iv) su valor como instrumento privilegiado de sensibilización y de rendición de cuentas de los numerosos actores implicados en su realización, tanto en el Norte como en el Sur. Desde esta perspectiva, Bélgica ha decidido aceptar la invitación del Consejo Económico y Social a participar en el examen ministerial anual de 2008, dedicado al séptimo objetivo.

Cabe destacar, asimismo, que la ley de Bélgica de 14 de junio de 2005 sobre el seguimiento de los esfuerzos gubernamentales en lo relativo a los objetivos de desarrollo del Milenio prevé la presentación de un informe anual al Parlamento, informando a la Asamblea del progreso realizado en la campaña de los objetivos de desarrollo del Milenio a nivel mundial y para los 18 países asociados de la cooperación de Bélgica para el desarrollo. A continuación, el informe presenta los esfuerzos realizados por Bélgica a través de las organizaciones internacionales, así como sus contribuciones a nivel bilateral. El segundo informe fue presentado en octubre de 2007, y menciona más específicamente, en relación con el séptimo objetivo de desarrollo del Milenio, la participación de Bélgica en las negociaciones internacionales relativas a la conservación del medio ambiente, sus contribuciones financieras al Fondo para el Medio Ambiente Mundial y al PNUMA y sus actividades en materia de gestión sostenible de los bosques en la República Democrática del Congo (véase el apartado 5.1). En el grupo de proyectos de cooperación bilateral, el medio ambiente figura a la vez como un sector específico y como un tema transversal que debe tenerse en cuenta en todos los proyectos.

² Estas organizaciones son las siguientes: PNUD, UNFPA, UNICEF, UNIFEM, FNUDC, ACNUR, PNUMA, ACNUDH, OCAH, OOPS, ONUSIDA, PMA, FAO, OMS, OIT, UNESCO, CGIAR, OIM, FMSTP, CICR y Banco Mundial.

1.4 La nota estratégica sobre medio ambiente de 2002

La ley de 1999 prevé la redacción de notas estratégicas sectoriales y temáticas, que definan las grandes orientaciones estratégicas y las prioridades políticas de la cooperación de Bélgica. Así pues, la Nota estratégica sobre el medio ambiente se publicó en 2002, y sigue en vigor, ya que contiene seis aspectos prioritarios para los esfuerzos de Bélgica:

- La ordenación sostenible de los recursos hídricos;
- La lucha contra la desertificación y la degradación de las tierras;
- La protección y la ordenación sostenible de los bosques;
- La protección y la ordenación sostenible de la biodiversidad;
- La mejora de la ordenación ecológica de las zonas urbanas y periurbanas;
- La lucha contra los efectos del cambio climático y la reducción de éstos.

Cabe señalar, más concretamente, que el primer aspecto prioritario corresponde a la meta 10 del séptimo objetivo de desarrollo del Milenio; los tres siguientes, a la meta 9, y el penúltimo, a la meta 11, y que el último aspecto tiene carácter transversal.

1.5 La cooperación de Bélgica para el desarrollo y el séptimo objetivo de desarrollo del Milenio

El presente informe se concentra esencialmente en las actividades de la cooperación federal para el desarrollo en el marco del séptimo objetivo de desarrollo del Milenio: garantizar la sostenibilidad del medio ambiente. La cooperación federal se lleva a cabo a través de dos entidades: la Dirección general de cooperación para el desarrollo, encargada de la elaboración de estrategias y de la negociación de programas con los países y organizaciones asociadas, y la Cooperación Técnica de Bélgica, encargada exclusivamente de la ejecución de los programas bilaterales.

La ayuda pública de Bélgica para el desarrollo consiste en actividades a nivel federal y actividades financiadas por las regiones y las comunidades. La financiación de estas últimas representa cerca del 5% de toda la ayuda pública de Bélgica para el desarrollo. Las entidades federadas en cuestión tienen su propia estrategia y prioridades geográficas y sectoriales. Cabe indicar que, en materia de desarrollo sostenible y de conservación del medio ambiente, en 2007 la región flamenca dedicó a estos aspectos el 9% de su ayuda pública al desarrollo. Por su parte, la región de Valonia contribuye desde 2000 al desarrollo de un proyecto piloto de lucha contra la desertificación en Mauritania .

2. Participación de Bélgica en la formulación de políticas de desarrollo sostenible

2.1 Mecanismos de concertación y de coordinación nacional

2.1.1 Marco institucional general: Bélgica como Estado federal

Tal como se ha recordado en el punto 1.5 anterior, Bélgica constituye actualmente un Estado federal, compuesto de tres comunidades y tres regiones. Por ello, la administración del país corresponde a diversas instancias, tanto federales como federadas, que deben ejercer de manera autónoma sus competencias en sus

ámbitos correspondientes. El Estado federal, las regiones y las comunidades son iguales en derechos e intervienen, por tanto, en pie de igualdad, pero en ámbitos distintos. Aunque las reglas de reparto de estas competencias se precisan en la Constitución y en una serie de leyes especiales, hay mecanismos establecidos para garantizar el funcionamiento armonioso y coordinado de los distintos niveles de poder. Lo mismo ocurre, principalmente, con las cuestiones del desarrollo sostenible y del medio ambiente.

2.1.2 *Mecanismos de concertación y de coordinación*

En este último ámbito es donde cabe situar los acuerdos instaurados para una coordinación óptima de la política de desarrollo sostenible de Bélgica, en virtud de una ley de 5 de mayo de 1997. Esta ley prevé la publicación, cada cuatro años, de un Plan federal de desarrollo sostenible³, y también prevé recurrir a varios instrumentos e instituciones para su elaboración, en particular los siguientes:

- La *Comisión interdepartamental para el desarrollo sostenible*, que tiene una misión general de coordinación y se compone de representantes de los miembros de los gobiernos federales, regionales y comunitarios, así como de la Oficina del Plan;
- El *Servicio público federal de programación para el desarrollo sostenible*, encargado de la preparación y de la coordinación de la ejecución de la política federal de desarrollo sostenible;
- La *Oficina del plan y su grupo de tareas sobre el desarrollo sostenible*;
- El *Consejo federal del desarrollo sostenible*, un órgano consultivo donde están representadas por igual la sociedad civil y las instituciones académicas, y que debe facilitar, a petición del gobierno federal o por iniciativa propia, orientación en materia de desarrollo sostenible y de cooperación para el desarrollo.

2.2 **Mecanismos de concertación y de coordinación europea e internacional**

Bélgica contribuye regularmente a la formulación de posiciones comunes de la Unión Europea (UE) en materia de desarrollo sostenible y de medio ambiente, defendidas en las reuniones de la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible, en los consejos de administración de las organizaciones multilaterales pertinentes y en las conferencias de las partes en los acuerdos multilaterales sobre medio ambiente.

En el plano europeo, sus contribuciones son presentadas y defendidas en el Grupo de trabajo del Consejo de la Unión Europea sobre cuestiones ambientales internacionales. Este Grupo de trabajo formula, sobre la base de las contribuciones de los Estados miembros, las posiciones europeas para el PNUMA, la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible y los debates sobre el desarrollo sostenible en los demás órganos de las Naciones Unidas (por ejemplo, la Asamblea General y la Comisión Económica para Europa).

Las posiciones de Bélgica planteadas a nivel europeo siguen siendo el resultado de una estrecha coordinación entre los agentes pertinentes. Estas

³ Sometido a una amplia consulta pública durante su fase preparatoria.

contribuciones son fruto del trabajo común de todos los departamentos competentes del gobierno federal y de los gobiernos regionales y comunitarios (medio ambiente, desarrollo sostenible, relaciones exteriores, cooperación para el desarrollo, etc.) reunidos en coordinación multilateral en la iniciativa del Servicio público federal de relaciones exteriores. La sociedad civil también participa en esta concertación mensual, representada por un portavoz del Consejo federal del desarrollo sostenible.

En lo que respecta a la política internacional en materia de desarrollo sostenible, la coordinación en Bélgica también corresponde al Servicio público federal de relaciones exteriores. Concretamente, en este caso se trata, una vez más, de reuniones mensuales sobre el desarrollo sostenible. En materia de política internacional sobre medio ambiente, también se ha creado una estructura permanente de coordinación propia, el Comité de coordinación de política ambiental internacional, mediante un acuerdo de cooperación entre el gobierno federal y las regiones.

2.3 Comisión sobre el Desarrollo Sostenible

Bélgica participa activamente en la labor de la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible y cumple plenamente la misión que se le encomendó en la Cumbre de Johannesburgo de hacer más hincapié en la puesta en práctica de los compromisos anteriores dedicándose, uno de cada dos años, al balance de los progresos alcanzados y los desafíos pendientes. Bélgica fue además, en 2003, uno de los países fundadores del Proceso mundial de Marrakech para un marco decenal de programas sobre la producción y el consumo sostenibles y no ha dejado de cumplirlo estrictamente, contribuyendo al mismo tiempo a éste, desde su fundación.

2.4 Gobernanza ambiental internacional

Bélgica sigue atentamente los debates celebrados en Nueva York para fortalecer la gobernanza ambiental internacional, y concede una gran importancia al fortalecimiento progresivo del PNUMA, al aumento de la coherencia entre los convenios ambientales y en las actividades operacionales de las Naciones Unidas. Efectivamente, no es conveniente para estos tiempos que los problemas ambientales sean gestionados por un programa de las Naciones Unidas que actúa sobre la base de contribuciones voluntarias y que las actividades de las Naciones Unidas se dividan en múltiples convenios e instancias con poca coherencia.

3. Participación de Bélgica en la puesta en práctica de políticas de desarrollo sostenible

3.1 Dimensión multilateral

3.1.1 Acuerdos multilaterales en materia de medio ambiente y Fondo para el Medio Ambiente Mundial

La cooperación de Bélgica contribuye a la financiación de los recursos de los cuatro convenios multilaterales siguientes, de los que Bélgica es signataria: el Protocolo de Montreal, la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, la Convención de las Naciones Unidas de lucha contra la desertificación y el Convenio de las Naciones Unidas sobre la Diversidad Biológica. El país contribuye también a la financiación del Fondo para el Medio Ambiente

Mundial (FMAM) y así participa en la asistencia a los países en desarrollo para la aplicación de instrumentos jurídicos y de programas de intervención que les permitan respetar los acuerdos ambientales internacionales en las esferas del cambio climático, el mantenimiento de la diversidad biológica, la protección de la capa de ozono, la contaminación de las aguas internacionales, la degradación de los suelos (principalmente en materia de desertificación y de deforestación) y la eliminación de los contaminantes orgánicos persistentes.

En cada una de estas esferas, Bélgica quiere apoyar los esfuerzos realizados por los países en desarrollo en su gestión de situaciones que a menudo son provocadas principalmente por los países desarrollados, pero de las que son las primeras víctimas.

El principal problema que plantea la aplicación concreta de los acuerdos multilaterales en materia de medio ambiente reside en su complejidad y sus interconexiones. Deben buscarse y fomentarse las sinergias en la aplicación de los acuerdos sobre el terreno. En este contexto, el FMAM parece ser el instrumento por excelencia para lograrlo mediante el desarrollo de proyectos “multifocales” encaminados a la aplicación simultánea y complementaria de varios acuerdos.

Otro enfoque favorable a esta sinergia que debe fomentarse es la integración sistemática de los objetivos de los acuerdos ambientales en los planes de desarrollo nacionales y en las estrategias de reducción de la pobreza y los presupuestos conexos. Bélgica participa concretamente en este enfoque mediante la financiación de la Iniciativa sobre la pobreza y el medio ambiente, un programa conjunto del PNUMA y del PNUD, y subvenciona la investigación universitaria sobre la contribución a la protección del medio ambiente de los documentos de estrategia de reducción de la pobreza.

3.1.2 Asociación con el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente

Además del Fondo para el Medio Ambiente Mundial y de los acuerdos multilaterales en materia de medio ambiente, el PNUMA es el principal medio a través del cual Bélgica contribuye a la realización del séptimo objetivo del Milenio en el plano multilateral. Una Nota estratégica de la Dirección General de Cooperación para el Desarrollo y el PNUMA elaborada en 2004 y actualizada en 2008 contiene las grandes orientaciones de la colaboración de Bélgica con el PNUMA, entre las que destacan las siguientes:

- Afirmación de la prioridad de la función normativa y catalizadora del PNUMA, que se encarga de ayudar en la toma de decisiones de los gobiernos en materia de medio ambiente;
- Apoyo al fortalecimiento de su base científica;
- Apoyo a la función de coordinación de las actividades ambientales de las Naciones Unidas;
- Necesidad de asistencia técnica y de fortalecimiento de la capacidad para los países en desarrollo en el plano de la aplicación de las convenciones ambientales multilaterales (Plan estratégico de Bali);
- Apoyo a la integración de la dimensión ambiental en los planes nacionales de desarrollo y en las estrategias de reducción de la pobreza;

- Apoyo al aumento de la colaboración con los demás organismos de las Naciones Unidas, en particular el PNUD, ONU-Hábitat, la ONUDI y la OMC.

En el plano de la colaboración operacional entre Bélgica y el PNUMA, cabe destacar una evolución muy positiva en los últimos cinco años. Anteriormente, la financiación se realizaba caso por caso, sobre la base de propuestas del PNUMA. Se trataba de un importante número de pequeñas intervenciones financiadas con cargo a presupuestos anuales. Desde 2004, la programación es cuatrienal y se concentra en un número reducido de programas consecuentes. Los temas establecidos para la programación del período 2004-2007 fueron el fortalecimiento de la base científica del PNUMA, la protección del medio ambiente en las zonas costeras y la integración del medio ambiente en los planes nacionales de desarrollo y en las estrategias de reducción de la pobreza. Para el período 2008-2011, estos tres programas continuarán, pero se prestará todavía más atención al fortalecimiento de las capacidades en el plano nacional y local.

A partir de 2005, el PNUMA ha tomado la iniciativa de proponer a los países donantes que se establezcan acuerdos de asociación, con el objetivo de garantizar una financiación más predecible, una mayor coherencia con el programa de trabajo de la organización y una mayor concertación entre los diferentes agentes. Bélgica es uno de los primeros países donantes que se han comprometido en este sentido. Esta asociación tiene como objetivo no sólo lograr un enfoque común basado en los resultados, sino que pretende también mejorar las interacciones entre las diferentes partes interesadas de los programas: gobiernos locales, organismos de ejecución, donantes, comunidades beneficiarias, etc. El examen de mitad de período de la asociación entre Bélgica y el PNUMA, publicado en 2006, contiene las observaciones siguientes:

- Aumento de la eficacia con respecto al enfoque tradicional por proyectos;
- Aumento de la predecibilidad de los recursos financieros mediante el compromiso de una financiación plurianual;
- Necesidad de concentración en los ámbitos en que el PNUMA tiene una ventaja comparativa;
- Riesgo de costos de transacción elevados en los proyectos que tienen diversos componentes y van destinados a un número elevado de países;
- Necesidad de una mejor colaboración entre las distintas divisiones del PNUMA que participan en la ejecución de un mismo programa;
- Necesidad de coordinación en el plano de los países entre las organizaciones multilaterales, incluido el Banco Mundial, para las actividades de fomento de la capacidad;
- Necesidad de concretar la aplicación del Memorando de entendimiento entre el PNUMA y el PNUD.

De estas observaciones y recomendaciones se derivan conclusiones operacionales para la colaboración entre las entidades de cooperación de Bélgica para el desarrollo y el PNUMA:

- Número reducido de programas destinados a un número limitado de países, entre ellos países asociados a las actividades de cooperación bilateral de Bélgica;

- Designación de una división coordinadora para los programas ejecutados por varias divisiones, asociada a una mejora de la comunicación y del intercambio de conocimientos;
- Presentación de documentos de proyectos que contengan una estrategia de intervención acompañada de indicadores y de un calendario de actividades y gastos;
- Conclusión de memorandos de entendimiento operacionales con los distintos asociados en la ejecución, en particular con el PNUD;
- Participación de Bélgica en las reuniones de los órganos estratégicos y de seguimiento;
- Concertación con los demás donantes en el plano del seguimiento y la armonización de las modalidades de presentación de informes.

3.2 Dimensión europea

Tal como se ha recordado anteriormente, Bélgica participa también de manera muy activa en los esfuerzos colectivos de Europa en materia de cooperación para el desarrollo y en el proceso de formulación de los programas y proyectos de asistencia de la Unión Europea en favor de sus países asociados, y en particular de los países de África, el Caribe y el Pacífico en el marco de la Convención de Cotonú, incluida la dimensión regional. Bélgica es, por tanto, miembro activo del Grupo de coordinación (anteriormente el Grupo Directivo) de la Iniciativa sobre el agua de la Unión Europea y de su Grupo de trabajo sobre África. Uno de los principales resultados de la iniciativa es la creación del Fondo para el agua ACP-UE y su movilización efectiva. Este fondo, de 500 millones de euros, ya ha permitido financiar sinergias sobre el terreno para el acceso al agua potable y a los servicios de saneamiento básico, en las que participa directamente la Cooperación de Bélgica, principalmente en la República Democrática del Congo, Tanzania y Rwanda.

Es importante señalar, por otra parte, que Bélgica también es miembro del Grupo consultivo de la Iniciativa Energética de la Unión Europea, que recibe el apoyo del Fondo para la energía ACP-UE y la Unión Europea con una dotación de 220 millones de euros. Este fondo permite dar prioridad ante todo a la financiación del acceso a la energía, siempre mediante sinergias y asociaciones, tanto en el medio rural como urbano, para mejorar la eficacia en la erradicación de la pobreza en el contexto del desarrollo.

Tal como se reiteró en la reciente comunicación de la Comisión Europea sobre la Unión Europea como asociada global para el desarrollo⁴ y los diferentes intercambios y conclusiones del Consejo de la Unión Europea al respecto, con miras al Consejo europeo de junio de 2008 y las importantes reuniones internacionales de Accra, Nueva York y Doha, Bélgica desea ser partícipe de la voluntad europea de acelerar y aumentar el progreso hacia el logro de los objetivos de desarrollo del Milenio, y principalmente el séptimo objetivo, mediante un enfoque global y de asociación, con la participación de todos los agentes de la comunidad internacional. Sobre este plano, las cuestiones de medio ambiente y de desarrollo sostenible enunciadas en el séptimo objetivo constituyen también, en sus diversos componentes, cuestiones transversales, a las que la Cooperación de Bélgica sigue

⁴ http://ec.europa.eu/commission_barroso/michel/Policy/key_documents.

prestando mucha atención en la elaboración de los programas y proyectos de asistencia europeos. De ese modo está previsto establecer de manera sistemática un “perfil ambiental” para cada documento de estrategia para los Estados de África, el Caribe y el Pacífico, en el marco del nuevo Fondo Europeo de Desarrollo (décimo Fondo Europeo de Desarrollo, para el período 2008-2013) que entró en vigor el 1° de enero de 2008.

3.3 Dimensión bilateral

En el plano de la cooperación bilateral de Bélgica, la conservación del medio ambiente y el desarrollo sostenible se consideran también dos temas transversales que deben incluirse sistemáticamente en la concepción y la ejecución de toda intervención de ayuda para el desarrollo.

Aunque la cooperación multilateral apoya ante todo a los proyectos dirigidos a la meta 9 del séptimo objetivo de desarrollo del Milenio (*incorporar los principios del desarrollo sostenible en las políticas y los programas nacionales y reducir la pérdida de recursos del medio ambiente*), la cooperación bilateral (directa o indirecta) interviene principalmente en los ámbitos del abastecimiento de agua potable y del saneamiento básico (meta 10) y en el de la mejora de la vida de los habitantes de barrios marginales (meta 11).

Más adelante se reseñan estudios de casos detallados sobre dos intervenciones bilaterales directas de Bélgica en estos dos últimos ámbitos, respectivamente en Vietnam y en el Ecuador. El apoyo al sector del agua es asimismo una de las prioridades de las actividades de cooperación de Bélgica en otros países asociados, como Marruecos, Argelia y el Senegal. También en el ámbito de la ayuda bilateral directa⁵, cabe señalar que aún se encuentran en marcha una decena de programas y proyectos referidos a la meta 9 del séptimo objetivo de desarrollo del Milenio, otros 30 programas y proyectos relativos a la meta 10 y otra decena referidos a la meta 11. Si la distribución geográfica de estos últimos sigue siendo sumamente diversificada, las regiones del África septentrional y el África subsahariana merecen una atención particular, en especial los países del África central.

Por otra parte la cooperación bilateral indirecta (organizaciones no gubernamentales y universidades) destinó en 2007 el 8% de sus gastos a las actividades relacionadas directamente con las metas 9, 10 y 11 del séptimo objetivo de desarrollo del Milenio.

3.4 Una iniciativa original de desarrollo sostenible: el Fondo Belga de Supervivencia

El Fondo Belga de Supervivencia (FBS) constituye una iniciativa original que amalgama los instrumentos de cooperación bilateral y multilateral. El objetivo de este programa es el aumento de la seguridad alimentaria de las poblaciones más pobres, sobre todo en el África subsahariana. Entre 1999 y 2007 24 organizaciones asociadas (multilaterales, organizaciones no gubernamentales belgas y la Cooperación Técnica de Bélgica) ejecutaron 89 proyectos.

El FBS fue creado por ley de 9 de febrero de 1999 y recibe una subvención de 250 millones de euros procedentes de la Lotería Nacional, que se distribuyen en el

⁵ Aparte de los programas y proyectos ya realizados o que están aún en preparación.

curso de una decena de años. Anualmente un grupo de trabajo parlamentario rinde cuentas sobre la marcha de los proyectos, las evaluaciones realizadas y las reorientaciones propuestas para el mejoramiento de los resultados del programa.

El FBS es un programa precursor que adopta un enfoque integral que comprende las medidas multisectoriales tendientes a luchar contra las causas multidimensionales de la pobreza y la inseguridad alimentaria. Respecto de la dimensión ambiental del desarrollo, el FBS promueve la ordenación sostenible de los recursos naturales para la conservación del agua y los suelos, la recuperación de las tierras degradadas, la reforestación en pequeña escala, etcétera. El enfoque global del Fondo, centrado en los aspectos humanos, económicos, sociales, institucionales y ambientales con objeto de mejorar la situación de las personas sin comprometer a las generaciones futuras, constituye de por sí un programa de desarrollo sostenible por excelencia.

La evaluación global del Fondo, que abarca los programas ejecutados entre 1999 y 2007 ha señalado no obstante que la combinación de las estrategias del mejoramiento de la seguridad alimentaria y las de lucha contra la pobreza complica la tarea de los distintos asociados. Por consiguiente, debe hacerse una mejor distinción entre ambas estrategias.

4. Conferencia internacional sobre el cambio climático y el desarrollo

El 7 de marzo de 2008 el organismo de cooperación para el desarrollo de Bélgica organizó una conferencia internacional sobre el cambio climático y la cooperación para el desarrollo, que fue presidida por Jean-Pascal van Ypersele, profesor de la Universidad Católica de Lovaina (Bélgica) y vicepresidente del grupo de trabajo II del Grupo de Expertos Intergubernamentales sobre la evolución del clima y en presencia de S.A.R. la Princesa Astrid de Bélgica.

Esta conferencia, organizada por iniciativa del Ministro de la Cooperación para el Desarrollo, tuvo por objetivo organizar un foro de deliberación e intercambio de ideas que reunió un público amplio y diversificado para tratar la cuestión del cambio climático como nuevo desafío a la cooperación para el desarrollo. Entre los participantes figuraron representantes de los organismos de cooperación de Bélgica, el Ministerio de Relaciones Exteriores de los Países Bajos, el PNUD, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), el Banco Mundial, la Comisión Europea, el Centro Climático de la Cruz Roja y la Media Luna Roja con sede en La Haya, el Fondo Mundial para la Naturaleza y las Universidades de Gante, Bruselas y Louvain-la-Neuve. La conferencia contó con la participación de una gran diversidad de representantes de la sociedad civil y de organizaciones no gubernamentales así como de representantes del cuerpo diplomático, parlamentarios, representantes de las administraciones federales y regionales, organismos de desarrollo bilaterales y multilaterales, universidades e institutos de investigación, del sector privado y de sindicatos.

El cambio climático se ha convertido en un desafío importante para la cooperación en pro del desarrollo en razón de la amenaza que plantea para el desarrollo económico y social de los países en desarrollo y para el logro de los objetivos de desarrollo del Milenio para 2015, en particular el objetivo 1 de reducir a la mitad la proporción de la población que vive por debajo del umbral de pobreza

a razón de un dólar al día, así como el objetivo 7 de asegurar el desarrollo sostenible.

Además, el cambio climático puede afectar de manera sustancial los proyectos de cooperación para el desarrollo y su sostenibilidad, como lo demuestra un estudio realizado recientemente por el Banco Mundial, según el cual el 55% de los proyectos son sensibles al clima y no menos del 25% corren riesgo considerable de ser afectados por las consecuencias negativas del cambio climático, en tanto que sólo el 2% de esos proyectos han sido examinados para determinar su grado de sensibilidad al clima.

Partiendo de esa constatación, la conferencia se propuso suscitar un amplio intercambio de opiniones, ideas y experiencias sobre el terreno en torno a los temas siguientes:

- La mitigación del cambio climático: aumentar las capacidades de absorción de los gases de efecto invernadero de los países en desarrollo (intervenciones sobre diversos temas, como los proyectos forestales en África central) y tener en cuenta las emisiones asociadas para los proyectos que se ejecuten en el sector energético e incluso para las transferencias de tecnología;
- La adaptación al cambio climático: mejorar la planificación para la “ecologización” de los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza;
- La situación de las actividades de cooperación de Bélgica y las iniciativas en marcha.

Esta conferencia contó con la estrecha colaboración de los servicios de cooperación para el desarrollo de Bélgica y el Consejo Federal para el Desarrollo Sostenible, entidad encargada de asesorar al Gobierno belga en materia de políticas de desarrollo sostenible, así como con una concertación sostenida con los servicios del Ministerio de Relaciones Exteriores y de Medio Ambiente y la Cooperación Técnica de Bélgica, organismo encargado de la ejecución de programas de cooperación para desarrollo.

Dado que la conferencia se enmarcó más ampliamente en la perspectiva de la promoción de una cooperación para el desarrollo sostenible, ello permitió realizar una contribución al proceso de reflexión en marcha para integrar la problemática del cambio climático en la política de cooperación para el desarrollo de Bélgica y fue objeto de un seguimiento que consistió en el informe preparado por el profesor Jean-Pascal van Ypersele. Ese informe, cuya preparación concluirá a fines de junio de 2008, propondrá recomendaciones destinadas al Ministerio de la Cooperación para el Desarrollo con el fin de que se integre mejor la cuestión del cambio climático y sus efectos para los países en desarrollo en la política y los proyectos de cooperación para el desarrollo de Bélgica.

No obstante las recomendaciones precisas que se formularán en el informe, resulta evidente desde ya que la política belga de cooperación debe prestar particular atención a los riesgos y deficiencias que se manifiestan en otros países, entre otras:

- La percepción del cambio climático como un tema de negociación internacional que compete principalmente a las entidades que se ocupan concretamente del medio ambiente;

- La falta de sensibilización frente al problema general del cambio climático para el desarrollo en general y más aún para proyectos concretos (los efectos de los riesgos climáticos sobre los resultados previstos de los proyectos de desarrollo, la vulnerabilidad al cambio climático de las comunidades y los ecosistemas afectados por los proyectos, los efectos de los proyectos de desarrollo sobre la vulnerabilidad de las comunidades y los ecosistemas al cambio climático);
- La falta de personal calificado capaz de determinar la relación entre los diagnósticos climáticos y la política climática por un lado y la política general del desarrollo y los proyectos concretos de cooperación por el otro;
- La insuficiencia de los procedimientos y los instrumentos que permiten evaluar la interacción entre el cambio climático y los proyectos de desarrollo en los distintos niveles (evaluación previa, seguimiento y evaluación posterior) y para las distintas categorías de proyectos (clasificados en función de su sensibilidad climática).

Sobre la base de una constatación precisa, teniendo debidamente en cuenta las especificidades de la política belga de cooperación (características y localización de los países asociados, entre otras cosas) y en el marco de las orientaciones e iniciativas de la Unión Europea en la materia, los servicios de cooperación para el desarrollo de Bélgica deberán:

- Elaborar una estrategia de “incorporación” de los cambios climáticos coherente, que abarque las distintas modalidades de la asistencia para el desarrollo (cooperación bilateral, multilateral e indirecta y programas especiales);
- Examinar una serie de propuestas precisas en distintos ámbitos, como la formación del personal, el acceso del personal a una información climática directamente utilizable, un vínculo más estrecho con la comunidad científica, la elaboración de un marco metodológico (puntos de entrada, instrumental, listas de verificación, etc.).

5. Estudios de casos: iniciativas realizadas en la República Democrática del Congo, Viet Nam y el Ecuador

Esta sección presenta de manera más detallada un programa multilateral destinado al logro de la meta 9 del séptimo objetivo de desarrollo del Milenio (reducir la pérdida de recursos del medio ambiente) y dos programas bilaterales en el medio urbano ejecutados por la Cooperación Técnica de Bélgica, orientados al logro de la meta 11 (mejorar considerablemente la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de barrios marginales a más tardar en 2020).

5.1 Contribución de Bélgica a la ordenación forestal en la República Democrática del Congo

Las actividades de cooperación de Bélgica financian o cofinancian diversas actividades multilaterales en el ámbito de la protección y la ordenación sostenible de los bosques en la República Democrática del Congo. La protección de la integridad de los bosques tropicales congoleños es en efecto no sólo una necesidad para el desarrollo del país y del conjunto de la subregión de la cuenca del Congo,

sino también una prioridad indispensable para la preservación de la diversidad biológica y la lucha contra el calentamiento del planeta. El apoyo al mejoramiento de la ordenación de los bosques se realiza más particularmente a través de tres programas. Uno ejecutado por el Fondo Mundial para la Naturaleza abarca la legislación forestal, la ayuda para la creación de modelos para planes de administración de las concesiones forestales y el apoyo a la conservación y el desarrollo en una zona intermedia de la reserva forestal de Luki en el Bajo Congo. La FAO apoya la creación de modelos para la silvicultura comunitaria. En cuanto a la UNESCO, ésta sostiene la supervisión de la ordenación de las zonas protegidas y la formación de personal especializado en la ERAIFT⁶.

Además de la financiación de esos programas, Bélgica invierte asimismo en numerosas iniciativas en las que participan múltiples donantes.

Es así que en 2006 apoyó activamente el establecimiento del Fondo Común de múltiples donantes para la ordenación forestal en la República Democrática del Congo, administrado por el Banco Mundial. Se trata de una iniciativa conjunta que tiene por objeto la buena gobernanza forestal y la explotación sostenible de los bosques. El propósito del Fondo es apoyar la aplicación del código forestal y la ejecución del programa prioritario de reformas de la República Democrática del Congo. Fue establecido por la Comisión Europea, Bélgica y Francia. Tras una demora considerable en el establecimiento del Fondo, Bélgica se felicita de que el Banco Mundial prevea su puesta en marcha para mediados de julio de 2008.

La cooperación de Bélgica contribuyó igualmente a la organización en Bruselas de una conferencia internacional sobre la ordenación sostenible de los bosques de la República Democrática del Congo que tuvo lugar los días 26 y 27 de febrero de 2007 con el apoyo de ese país y de la comunidad internacional (Comisión Europea, Banco Mundial, Reino Unido, Francia). La Conferencia reunió a los agentes que intervienen en el ámbito de la explotación de los bosques del Congo a fin de trazar un panorama de la situación, reflexionar sobre la ordenación sostenible e innovadora de los bosques así como sobre los mecanismos de financiación apropiados para que los bosques se conviertan en un factor del desarrollo humano sostenible. Sus conclusiones se recogieron en la Declaración de Bruselas.

Un resultado sustancial de la Conferencia fue el fortalecimiento del Fondo Común de múltiples donantes para la cooperación forestal en la República Democrática del Congo mediante las contribuciones complementarias del Reino Unido y de Luxemburgo. Una segunda contribución de Bélgica tuvo por objeto el establecimiento de dos nuevos fondos fiduciarios para las zonas protegidas y las concesiones de conservación. Alemania y los Países Bajos hicieron por su parte anuncios de financiación. Además, se creó en el seno de las entidades de cooperación de Bélgica una unidad especial de apoyo a los bosques de la República Democrática del Congo.

El 14 de abril de 2007 tuvo lugar en Washington una mesa redonda titulada “Hacia una nueva visión para los bosques del Congo”, organizada por invitación de los Gobiernos de la República Democrática del Congo, de Bélgica y del Presidente del Banco Mundial.

⁶ Escuela Regional Superior de Ordenación y Gestión Integradas de los Bosques Tropicales.

A pedido del Departamento para el Desarrollo Internacional (DFID) del Reino Unido y el Banco Mundial, Bélgica cooperó activamente con la organización de una reunión en Chatham House en Londres en diciembre de 2007 sobre modelos alternativos y mecanismos de financiación: determinación de las opciones para el aprovechamiento sostenible de los bosques en la República Democrática del Congo. El propósito fue la elaboración y la financiación de cinco proyectos concretos, incluida la creación del Fondo Fiduciario de zonas protegidas en la República Democrática del Congo. Habrá una segunda reunión auspiciada por Chatham House que se celebrará en Kinshasa los días 23 y 24 de junio de 2008.

Por último, durante las Jornadas europeas de desarrollo de 2007 que se celebraron en Lisboa, con el título “Clima y desarrollo: ¿qué ha cambiado?”, Bélgica tomó la iniciativa de organizar una reunión complementaria sobre el tema innovador de la “deforestación evitada” en la República Democrática del Congo. La intervención de Bélgica en este ámbito se basa en la promoción de relaciones operacionales de colaboración y el establecimiento de mecanismos de financiación sostenibles a partir del pago de los servicios ambientales proporcionados por los bosques de la República Democrática del Congo. También en el contexto europeo, el Plan de Acción de la Unión Europea sobre la aplicación de las leyes, la gobernanza y el comercio forestales, constituye una respuesta concreta de la Comisión Europea a los problemas de la tala y el comercio ilegales de la madera. Por invitación de la Comisión y a pedido del Gobierno de la República Democrática del Congo, Bélgica financiará la ejecución experimental del Plan en el país.

5.2 Renovación urbana en Ciudad Ho Chi Minh (Viet Nam)

La Ciudad Ho Chi Minh es la ciudad vietnamita más importante en superficie, más extendida que Hanoi, la capital. Es también el centro económico del país. Habiendo experimentado un desarrollo rápido, debe afrontar, como muchas metrópolis del sudeste asiático, un éxodo rural mal controlado. La ciudad tiene oficialmente 6 millones de habitantes, a los cuales hay que añadir unos 2 millones más que no figuran en los censos de población. La tasa de crecimiento urbano es del 4,2% anual, en tanto la media nacional es del 3%. El crecimiento está mal orientado y la brecha entre ricos y pobres se hace cada vez más grande.

La ciudad es un mosaico compuesto por una red impresionante de canales y ríos que tiene una longitud total de casi 100 kilómetros. Dado que esas vías navegables atraviesan el tejido urbano, siempre han constituido para la población una red de transporte muy práctica. Actualmente son utilizadas sobre todo para la evacuación de desechos y aguas residuales.

Proyecto Tan Hoa Lo Gom. El canal Tan Hoa Lo Gom es uno de los más contaminados de la Ciudad Ho Chi Minh. Su cuenca alberga unos 700.000 habitantes, de los cuales muchos viven en condiciones miserables. Su situación socioeconómica es sumamente ardua, la infraestructura urbana dista mucho de ser satisfactoria y la contaminación de esa zona es desastrosa. En ese contexto, Bélgica inició en 1998 un proyecto de renovación urbana y saneamiento del canal Tan Hoa Lo Gom. Aunque no siempre ha estado libre de controversias, tampoco constituye un éxito espectacular y tuvo como objeto prioritario el mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes y el aumento de las capacidades de las autoridades y las comunidades locales en materia de tratamiento de los desechos y de lucha contra la pobreza urbana. La ejecución del proyecto se confió al Comité popular de la Ciudad

Ho Chi Minh y a la Cooperación Técnica de Bélgica. Los dos asociados trabajaron durante 10 años en el marco de una estructura de gestión local, la PMU415, integrada por un equipo de aproximadamente 25 personas. La ejecución tuvo un costo total de 20 millones de euros, de los cuales la mitad fue financiada por el Comité popular y la otra mitad por los organismos de cooperación técnica de Bélgica. El grado de participación, el desarrollo de actividades socioeconómicas así como el fortalecimiento de las capacidades y las instituciones fueron elementos clave del éxito del proyecto.

Desde el comienzo el proyecto debió adoptar un enfoque integral. Se consultó a los habitantes y las autoridades locales participaron activamente. En la primera etapa del proyecto, expertos externos realizaron encuestas socioeconómicas y estudios técnicos. Al mismo tiempo, el proyecto recibió el apoyo de un equipo de trabajadores sociales y educadores en materia de medio ambiente y se formaron grupos de microcrédito y de promoción.

Nuevas viviendas para la población: distintas fórmulas. Para ampliar el canal a los fines del transporte, fue preciso demoler un número importante de viviendas informales construidas al borde del canal o sobre el propio canal. Se propusieron tres posibilidades a los habitantes de las viviendas. En un principio, se concluyeron departamentos cerca del canal y en la vecindad de las viviendas anteriores de las familias. Esos departamentos pequeños y económicos podrían ser empleados disponiendo un entrepiso. Por añadidura, los pobladores disponían de un espacio público propicio para la realización de actividades sociales y económicas. El mercado ayudaba a garantizar a los habitantes un ingreso estable, fortaleciendo al mismo tiempo la dinámica social del barrio.

La segunda posibilidad consistía en la asignación de parcelas a otras familias, con conexión subterránea a un sistema de distribución de agua y electricidad en una zona situada a una decena de kilómetros. Los habitantes podían obtener préstamos para la construcción de un fondo establecido por el proyecto. A pedido de la población, el mercado previsto fue sustituido por una escuela primaria.

Por último, tras las demoras en la obtención de las autorizaciones necesarias, se ofreció una tercera posibilidad que permitiría que otras familias obtuvieran una compensación económica para la construcción de sus nuevas viviendas.

No fue necesario desplazar a la totalidad de los habitantes afectados por la ampliación del canal. En la zona próxima al canal se optó por una renovación urbana con suministro de agua y electricidad para un número considerable de viviendas. Se rehabilitaron los sistemas de alcantarillado y vialidad y se preparó un programa de construcción de fosas sépticas. Aunque el barrio sigue siendo informal, esto constituye una solución a mediano plazo para los problemas de vivienda. Los trabajos de infraestructura realizados hasta el momento han impulsado a muchos habitantes a renovar por cuenta propia su vivienda.

Ordenación de desechos. Anteriormente una de cada tres familias arrojaba los desechos directamente al agua. Todos los días se vertían al canal 5 toneladas de desperdicios que debían ser retirados por los servicios municipales. Los habitantes más pobres se negaban a pagar la recolección de los desechos y los depositaban en la calle.

La dependencia de gestión del proyecto logró mejorar la ordenación de los desechos en cuatro barrios y para ello intervino un equipo de trabajadores sociales

profesionales. Este equipo desempeñó la función de mediador entre los recolectores de desperdicios, la población y las autoridades. Las negociaciones llevaron a la creación de una cooperativa de 30 recolectores de desechos. La reorganización de las tareas permitió economizar tiempo, aumentar la eficacia y obtener mayores beneficios para los recolectores, quienes firmaron contratos con el 92% de las familias del distrito. Se construyó la estación de transferencia de Ba Lai, depósito transitorio de desechos. Los recolectores depositan los desechos en contenedores y luego los clasifican con miras a su reciclado. Posteriormente son transportados directamente al depósito municipal.

Pero los desperdicios siguen siendo desperdicios y por eso se organizó una campaña de sensibilización sobre los problemas del medio ambiente dirigida a 17 escuelas del distrito. Su objetivo fue disminuir la cantidad de desechos y promover su reciclado. Todos los años se organizan talleres para estudiantes sobre el tema del medio ambiente.

Tratamiento de las aguas. La dependencia de gestión del proyecto inauguró el 30 de marzo de 2006 la primera planta de tratamiento de aguas de la Ciudad Ho Chi Minh. Esta planta procesa en su máxima capacidad las aguas utilizadas por el equivalente de unos 200.000 habitantes. Funciona con dos sistemas paralelos que utilizan la técnica de la oxidación por contención superficial para el tratamiento de las aguas residuales, en una forma natural y respetuosa del medio ambiente. Esta es la primera vez que se utiliza esta técnica en Viet Nam. Las aguas emergentes de la planta satisfacen plenamente las normas que se aplican a las aguas superficiales y la planta no ocasiona molestias en cuanto a olores o ruidos. La zona de amortiguación que rodea los depósitos de la planta ha sido dispuesta en un parque que ofrece a los ribereños un espacio de calidad.

El secreto del éxito. La participación y el fortalecimiento de las capacidades han constituido desde el comienzo los elementos fundamentales para la ejecución de los componentes más técnicos del proyecto. Este enfoque transversal que se ha adoptado durante todo el proyecto explica el apoyo de la población y de las autoridades a las actividades propuestas y la sostenibilidad de las intervenciones.

El equipo de trabajadores sociales organizó reuniones con los habitantes con el propósito de conocer sus preocupaciones. Se trataba de crear un espacio que permitiera encontrar las soluciones apropiadas para las necesidades de los habitantes. También era necesario aprovechar la intervención para mejorar las condiciones de vida de los barrios. La misión del equipo era sumamente delicada: las experiencias anteriores de participación en el ámbito de los barrios fueron desalentadoras e inspiraban más bien la desconfianza. Por consiguiente el equipo de trabajadores sociales debió dar pruebas de mucha comprensión y convicción para luchar contra el escepticismo.

La actitud de las autoridades municipales fue igualmente indispensable. El mejoramiento de las condiciones de vida de una población pobre de migrantes que a menudo se encontraba al margen de la ley corría el riesgo de alentar el establecimiento ilegal de nuevos residentes.

Adaptación a una escala mayor. La experiencia de este proyecto inspiró a otros donantes así como a la propia municipalidad. El proyecto del Banco Mundial de mejoramiento urbano de Viet Nam (con un presupuesto de 400 millones de euros) se inspira directamente en el proyecto experimental bilateral de Bélgica. La

participación de los habitantes y la intervención de equipos de trabajadores sociales en los procedimientos de expropiación son ahora habituales en la Ciudad Ho Chi Minh. Las distintas técnicas que es posible aplicar —la división en pequeñas parcelas, departamentos, edificios— para el realojamiento de las familias pobres son ahora objeto de debate público.

Para la ordenación de los desperdicios, la municipalidad prevé la creación de 25 depósitos suplementarios gracias a la financiación del Banco Asiático de Desarrollo. Las plantas de tratamiento de las aguas por contención superficial son consideradas como una alternativa excelente para los sistemas más clásicos o más naturales. Además, el instrumental concebido para la formación interactiva sobre el medio ambiente es utilizado actualmente en todas las escuelas primarias de la Ciudad Ho Chi Minh y el Ministerio de Educación se propone difundir su empleo en todo el país.

La experiencia adquirida con el proyecto se aprovecha también en otras ciudades, incluso del exterior. Recientemente miembros del consejo municipal de Kampala visitaron el proyecto de la Ciudad Ho Chi Minh, pues en Kampala se está llevando a cabo un proceso de saneamiento en los barrios marginales con la cooperación bilateral de Bélgica. El encuentro de los responsables de ambas ciudades permitió el intercambio de conocimientos y prácticas idóneas. La parte ugandesa pudo apreciar de ese modo in situ la importancia de la concertación y de la participación como claves del éxito de ese tipo de proyectos.

Balance. En marzo de 2006 se efectuó una evaluación final a fondo del proyecto. El equipo de evaluación determinó la necesidad de realizar un seguimiento muy detenido del proyecto para apreciar mejor los resultados a más largo plazo. Cabe suponer que con el rápido crecimiento urbano que experimenta actualmente la Ciudad Ho Chi Minh, la importancia del proyecto Tan Hoa Lo Gom resulta ahora más evidente que en el momento de su elaboración. Si bien tiene sus limitaciones, pareciera que es preciso analizar y explotar más ampliamente las posibilidades de ese tipo de proyectos experimentales.

5.3 Programa de salud y medio ambiente para la ciudad de Esmeraldas (Ecuador)

La ciudad de Esmeraldas es la capital de la provincia del mismo nombre, en la región noroeste del Ecuador. Si se consideran las zonas rurales vecinas, Esmeraldas tiene una población de aproximadamente 170.000 habitantes, de los cuales 100.000, la mayoría de origen afroecuatoriano, viven en la propia ciudad.

Esmeraldas estuvo durante largo tiempo aislada del resto del país y sólo era posible acceder a ella por mar. En los años 70 se desarrolló la red vial. El poder estaba centralizado en Quito, capital del país, y por ello la ciudad tenía escaso poder, las instituciones provinciales eran débiles y la tasa de corrupción era elevada. Esmeraldas era una de las regiones más pobres del país y afrontaba múltiples problemas de salud y medio ambiente vinculados con la pobreza.

El Ecuador lleva adelante actualmente un proceso de descentralización y modernización destinado a delegar tareas, responsabilidades y recursos a las entidades subnacionales. En ese contexto, la municipalidad de Esmeraldas ha preparado un plan de desarrollo local (2002-2012) y un Programa 21 local con la participación de la población. El PNUD, ONU-Hábitat y Bélgica realizaron estudios

que fueron analizados posteriormente con la población. Este proceso llevó a la determinación de una serie de prioridades para el fortalecimiento de las instituciones locales que se ocupan del medio ambiente, la cultura, el saneamiento urbano, el tratamiento de los desechos sólidos, el sistema de salud, el mejoramiento del espacio público y la reforestación de los alrededores. El aspecto participativo de este proceso de planificación municipal se ha institucionalizado por medio de asambleas de ciudadanos que se celebran en forma semestral para la facilitación del seguimiento de los adelantos logrados. En junio de 2007 todos los participantes suscribieron un pacto urbano a fin de asegurar el arraigo del proceso.

La municipalidad desea rendir cuentas a la población y trata de tomar debidamente en cuenta el contexto cultural local. Se ha invitado a los asociados internacionales para el desarrollo a que apoyen el proceso de planificación. Bélgica decidió apoyar el sector de la salud y el medio ambiente. El apoyo de Bélgica se centra en las prioridades del plan de desarrollo local y está totalmente integrado a las estructuras y políticas locales. Los principales componentes del programa son los siguientes:

– Desarrollo de la capacidad institucional local

Este componente tiene por objeto mejorar la gestión de los servicios de salud y de desechos hospitalarios y reforzar los departamentos municipales de higiene, medio ambiente, desarrollo local y planificación. Se presta especial atención al control de las enfermedades tropicales y a la prevención del VIH/SIDA.

• Fortalecimiento de la participación social

Este componente abarca la participación de la población en las actividades preventivas en materia de salud y medio ambiente, inversiones comunitarias y organización de salas de hospital. Se prestará particular atención a los grupos vulnerables.

• Mejoramiento del medio ambiente urbano, incluida la recogida de los desechos sólidos, aguas residuales, ordenación de infraestructura de abastecimiento de agua

Los progresos han sido notables. La ciudad de Esmeraldas no tenía un sistema de alcantarillado, las enfermedades transmisibles eran una amenaza constante y el VIH/SIDA se propagaba rápidamente.

La ciudad era considerada uno de los entornos más insalubres y malsanos de la región. Actualmente se ha terminado la construcción del 60% de la red de alcantarillado. Entre otras realizaciones cabe señalar la construcción de sistemas de recogida de las aguas, el acceso al agua potable para el 80% de la población en las zonas urbanas y la recolección de los desechos sólidos para el 85% de la población. La tasa de pobreza y el nivel de control de las enfermedades transmisibles han mejorado pero siguen siendo un desafío importante.

Uno de los secretos del éxito es el control estricto por parte de la municipalidad de un programa del que se ha “apropiado” la población. En esas condiciones, la asistencia para el desarrollo puede aplicar cabalmente las buenas prácticas internacionales e integrarlas en el proceso en marcha.

6. Síntesis de las dificultades, las prácticas idóneas y las recomendaciones para el futuro

Nos remitimos a la sección 4 para las primeras constataciones y recomendaciones derivadas de la Conferencia sobre el cambio climático y el desarrollo de marzo de 2008. Además, se pueden formular las siguientes observaciones y recomendaciones tras un examen de las estrategias y prioridades de la cooperación belga en materia de desarrollo sostenible y de ordenación del medio ambiente así como de las distintas contribuciones a los ámbitos respectivos, en intervenciones bilaterales, europeas y multilaterales.

6.1 Orientaciones generales

Dificultades:

- Distribución geográfica y social desigual de los resultados de los objetivos de desarrollo del Milenio en el plano nacional
- Dificultades para la aplicación de los acuerdos multilaterales sobre medio ambiente en razón de su complejidad y de las numerosas interconexiones
- Recomendaciones:
- Completar los informes sobre el cumplimiento de los objetivos de desarrollo del Milenio mediante una evaluación de los efectos concretos sobre el terreno
- Fomentar las sinergias entre los acuerdos multilaterales ambientales en su aplicación sobre el terreno
- Integración sistemática de los objetivos de esos acuerdos en las estrategias de desarrollo y de reducción de la pobreza y en los respectivos presupuestos
- Mayor coherencia entre esos acuerdos y las actividades operacionales de las Naciones Unidas
- Apoyo al fortalecimiento de la colaboración entre los organismos pertinentes de las Naciones Unidas

6.2 Nivel operacional

Dificultades:

- Riesgo de retraso en la movilización de fondos para los programas de múltiples donantes
- Desconfianza de las autoridades locales frente a proyectos de gran envergadura dirigidos a distancia
- Complicaciones burocráticas en el marco de las intervenciones de múltiples organismos

Prácticas eficaces:

- Enfoque global y transversal del desarrollo
- Promoción del diálogo y de las alianzas entre comunidades, autoridades y organismos de ejecución

- Fortalecimiento institucional y de las capacidades de los servicios administrativos pertinentes
- Preparación de actividades socioeconómicas y de sensibilización complementarias de los programas de rehabilitación y saneamiento
- Trabajo social de facilitación del diálogo entre los diversos agentes y beneficiarios del desarrollo
- Pragmatismo en la elección de soluciones en función de la situación real y de las posibilidades actuales

Recomendaciones:

- Necesidad de un seguimiento posterior al proyecto o programa para evaluar la sostenibilidad y los resultados a más largo plazo
- Adopción de un enfoque de gestión basado cada vez más en los resultados
- Organización de concertaciones entre donantes y otros agentes/beneficiarios en cuanto al seguimiento y armonización de las modalidades de presentación de informes
- Creación de condiciones propicias para las poblaciones más vulnerables a fin de que puedan mejorar ellas mismas su calidad de vida

7. Conclusiones y perspectivas futuras

Los objetivos de desarrollo del Milenio seguirán siendo la base de la cooperación belga para el desarrollo. Aun cuando para ello se realizaron importantes reformas en 2008, Bélgica deberá redoblar sus esfuerzos para lograr el objetivo que se ha fijado de dedicar el 0,7% de su PIB a la asistencia oficial para el desarrollo para 2010. Además, Bélgica se adhiere a los términos de la Declaración de París en materia de consignación, armonización, adaptación, resultados y responsabilidad recíproca. Se inscribe igualmente en un enfoque que preconiza la división del trabajo entre los distintos donantes, sobre todo en el marco de la Unión Europea.

Las experiencias descritas en este informe demuestran suficientemente que los progresos en materia de desarrollo sostenible, tema del séptimo objetivo de desarrollo del Milenio, suponen también un esfuerzo constante, basado en una voluntad clara y firme de las autoridades competentes y apoyados por una participación estructurada y voluntaria de las poblaciones afectadas. El desarrollo sostenible sólo puede lograrse actuando en estrecha sinergia con todos los asociados.

La cooperación para el desarrollo no puede ser más considerada en forma aislada. Deberá siempre integrarse más en el conjunto de las actividades internacionales relacionadas con los ámbitos de actualidad, como la seguridad internacional, la globalización, la ordenación de las corrientes migratorias, la presión creciente sobre los recursos, en particular los hídricos, los desafíos que plantea el cambio climático, etc. En todos esos ámbitos, las entidades de cooperación para el desarrollo de Bélgica velarán por que la lucha contra la pobreza siga siendo el objetivo fundamental de su acción, y los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza elaborados por los países asociados seguirán teniendo en tal sentido el carácter de documentos de referencia. La pobreza contribuye en gran

medida a la aparición de las dificultades y los desafíos mencionados más arriba. Sobre todo convendrá generalizar la integración de la dimensión del “desarrollo sostenible” a fin de velar por que los logros previstos no vayan en detrimento de las generaciones futuras.
