aceprensa

Las Naciones Unidas apuestan por la descentralización y las iniciativas locales para abordar los problemas urbanos

'Hábitat II': conferencia de la ONU sobre asentamientos humanos

BLANCA LOSCERTALES, MARÍA ELÓSEGUI ITXASO | 10 ABRIL 1996

Mientras que en 1950 sólo tres de cada diez personas vivían en ciudades, para el año 2000 más de la mitad de la humanidad será urbana y para el 2025, más de las tres quintas partes. Y como estos núcleos son los motores del desarrollo, puede decirse que cada vez más el porvenir del mundo se juega en las ciudades. Con el convencimiento de que esta tendencia es imparable, la ONU ha organizado la conferencia mundial "Hábitat II", que tendrá lugar en Estambul el próximo junio.

"Hábitat II" se plantea como una cumbre específica, aunque continúa la serie de conferencias mundiales organizadas por la ONU sobre medio ambiente (Río, 1992), población (El Cairo, 1994), desarrollo social (Copenhague, 1995) y situación de la mujer (Pekín, 1995). Ello puede significar que se sometan a reformulación algunos de los puntos aprobados en las anteriores.

El pasado mes de febrero se celebró en Nueva York, en la sede de la ONU, el tercer periodo de sesiones del Comité Preparatorio de la conferencia. Allí se discutió y reelaboró el documento que será aprobado en Estambul.

La conferencia sucede a la primera sobre el mismo tema, celebrada en Vancouver (Canadá) en 1976. También entonces la comunidad internacional adoptó un programa encaminado al desarrollo y mejora de los asentamientos humanos.

"Hábitat II" abordará problemas de importancia capital; pero el logro de las metas propuestas dependerá, entre otros factores, de la aplicación de los diversos planes de acción y de las actuaciones de distintos agentes, tanto en el ámbito nacional como en el internacional.

Dos objetivos engloban todos los demás: conseguir vivienda adecuada para todos y lograr el desarrollo de asentamientos sostenibles en un mundo en proceso de urbanización.

Los últimos veinte años

En los veinte años transcurridos desde la cumbre de Vancouver se han producido notables transformaciones, entre las que el documento destaca la globalización de la economía, el desarrollo del sector terciario frente al agrícola e industrial, la innovación tecnológica y sobre todo una creciente urbanización. Además, el desmoronamiento del bloque comunista ha sido visto por muchos como una confirmación de que no existe alternativa a las políticas orientadas hacia el mercado como principal instrumento de crecimiento económico.

En cuanto al proceso de toma de decisiones, las administraciones centrales han ido cediendo competencias a las autoridades locales. Las ONG y los movimientos populares juegan un papel cada vez más importante en la vida económica y social.

En especial, los dos últimos decenios han registrado una multiplicación y crecimiento de las megápolis. El incremento de la población urbana ha sido especialmente fuerte en determinados países en desarrollo, a consecuencia de la inmigración desde las áreas rurales. En muchos países del Tercer Mundo las ciudades reúnen un tercio de la población, y en ellas más de la mitad de los habitantes reside en las áreas marginales. Este hecho ha generado graves problemas como la falta de vivienda y de empleo.

En la actualidad, más de mil millones de personas (aproximadamente una quinta parte de la población mundial) habita en áreas urbanas en condiciones indeseables. Crece el número de personas que carecen de vivienda o residen en asentamientos precarios: bidonvilles en el África francófona, villas miseria en Argentina, favelas en Brasil, chabolas en España. Constituyen la "otra ciudad" y son ghettos de miseria y marginación, a veces cerca de lujosas áreas residenciales y de negocios.

La falta de trabajo es un fenómeno generalizado que afecta a gran parte de la población urbana mundial y produce un fuerte ascenso de la pobreza. A la vez, se agrava la vulnerabilidad social, reflejada en el incremento de la delincuencia, o en las conductas marcadas por la violencia, el racismo, la xenofobia y la falta de tolerancia. Este es un problema de dimensiones cada vez más graves que no es específico del ámbito subdesarrollado -como se afirmó reiteradamente en Nueva York-, aunque allí alcanza los tintes más dramáticos.

A pesar de sus problemas, las ciudades siguen siendo los motores del desarrollo económico y social, y proporcionan a los pobres las mayores oportunidades de mejorar sus condiciones de vida. "Las áreas urbanas ofrecen una mayor esperanza de vida, menos pobreza absoluta y pueden proporcionar servicios básicos de manera más barata y a mayor escala que las áreas rurales", dice Mathias Hundsalz, coordinador del informe de la conferencia. "El problema nunca ha sido que las ciudades sean peores sitios para vivir -de hecho son mucho mejores para los pobres-; el problema es que cada vez hay más gente que vive en ciudades y que depende de sus servicios".

Favorecer las iniciativas locales

En realidad, la carencia de vivienda digna no es un problema exclusivo de las áreas urbanas. En las áreas rurales de muchas partes del mundo, la población se encuentra en una situación todavía más penosa: faltan las mínimas infraestructuras y todo tipo de servicios, en especial el suministro de agua potable, o los equipamientos sanitarios y educativos más básicos. De ahí que sea objetivo primordial de la conferencia encontrar nuevos modos de eliminar la pobreza rural y urbana. El documento reconoce que a menudo los gobiernos de muchos países carecen de recursos para responder adecuadamente a la rápida urbanización. Esto es una razón poderosa para fomentar la creación de asociaciones y estructuras que favorezcan la iniciativa privada.

Pues si en la conferencia de Vancouver hace veinte años se puso el acento en la planificación y en los remedios centralizadores, "Hábitat II" insiste en la descentralización, las iniciativas locales y la colaboración entre el sector público y el privado para afrontar el problema de la vivienda. "Es irreal pensar que los gobiernos van a resolver por sí solos el problema de la vivienda", afirma Hundsalz. "Sólo la cooperación entre el sector público y el privado, con apoyo del gobierno, puede ayudar a superar las barreras existentes y movilizar las inversiones necesarias en el sector de la construcción. Hasta ahora, la falta de recursos financieros y de pericia técnica, así como las reglamentaciones ineficaces, han impedido el desarrollo de la construcción de viviendas".

Todas las declaraciones de principios recogidas en el documento son muy válidas. Lo que no está tan claro es con qué medios se financiará el plan de acción, cómo se aplicará la ayuda internacional y quiénes lo harán. No existe al respecto un acuerdo entre los diferentes países, más especialmente entre el Norte y el Sur. Por eso, muchas de estas cuestiones fueron objeto de un largo debate y quedaron aplazadas para su definitiva aprobación en Estambul.

Estados Unidos mantuvo que las estrategias para desarrollar los asentamientos humanos son responsabilidad primordial de cada país. El llamado "Grupo de los 77" (formado por países del mundo subdesarrollado) insistió en que la ejecución del plan mundial de acción hacía necesario aumentar la ayuda internacional a los países en desarrollo.

Derecho a la vivienda

El derecho a la vivienda ha sido objeto de un amplio debate, que ha enfrentado incluso a los países desarrollados. No hay acuerdo sobre si el derecho a la vivienda es un derecho jurídicamente exigible, cuestión descartada por Estados Unidos.

El documento exhorta a los gobiernos a realizar una buena política de planificación de los asentamientos humanos; por ejemplo, en los barrios periféricos de las ciudades o en los cascos antiguos degradados.

Francia ha tomado ya una importante iniciativa encaminada a la solución de estos problemas. El primer ministro, Alain Juppé, presentó en enero un plan de emergencia para los barrios marginados y los suburbios conflictivos. El plan incluye una completa exoneración de impuestos y cargas para las empresas que acepten instalarse en los barrios degradados, la creación de 100.000 empleos y un sistema educativo especial. El objetivo es reintegrar en la sociedad determinados sectores urbanos marginales abandonados a su suerte, en los que ni siquiera la policía se adentra. El

desempleo juvenil en esos suburbios ronda el 40% y en algunos supera el 80%.

Por su parte, la Santa Sede quiso dejar constancia de que el patrimonio de las ciudades incluye la conservación de los valores culturales y espirituales.

En las discusiones se reconoció también el protagonismo que pueden tener las medianas y pequeñas ciudades para conseguir el equilibrio y ordenación del territorio. Además, contribuirían a reducir las consecuencias de los asentamientos humanos sobre el medio ambiente, tema que tanto preocupa a la Unión Europea. Se calcula que en el año 2025 dos tercios de la humanidad vivirán en ciudades millonarias, sobre todo del Sur. Por ejemplo, São Paulo ha pasado de 4 millones de habitantes en 1960 a 16,5 millones en la actualidad, y Río de Janeiro, de 3,5 millones a más de 10 millones en el mismo periodo; Ciudad de México supera los 16,5 millones de habitantes. En estas grandes concentraciones se agravan los problemas de abastecimiento de agua para el consumo o el de la contaminación ambiental.

Otra idea que se destacó en las discusiones fue la del igual derecho de acceso a la vivienda para hombres y mujeres. La Unión Europea, Canadá y Noruega insistieron en la necesidad de proteger a grupos vulnerables y desaventajados.

Discriminaciones en el acceso a la vivienda

Hubo discusiones a la hora de delimitar la lista de posibles discriminaciones en el acceso a la vivienda. La Unión Europea y Noruega resucitaron la vieja polémica de Pekín, queriendo añadir la discriminación por orientación sexual. Una vez más, el término fue rechazado por el Grupo de los 77, que se mostró contrario a incluirlo por la falta de un significado preciso.

Noruega se erigió en especial defensora de la causa de la mujer, exagerando un tanto la tesis de que la mujer siempre asume un papel de víctima.

El Grupo de los 77 insistió en la necesidad de garantizar la tenencia de la tierra y, junto con ella, de la vivienda. No hay que olvidar los problemas de desalojo ilegal de tierras en Latinoamérica y África, bien por la guerrilla, el ejército o los enfrentamientos étnicos. En ocasiones, la población desplazada se establece ilegalmente en las ciudades, donde construye alojamientos precarios. En total, hay en el mundo -según se cree- más de 25 millones de refugiados y desplazados.

A propósito de esto, Canadá recordó la necesidad de controlar las migraciones internacionales. Estados Unidos subrayó que es preciso distinguir entre las migraciones de carácter económico, realizadas generalmente por un desequilibrio entre población y recursos, y los casos de refugiados y asilados políticos o migraciones de carácter forzoso. Palestina se manifiestó favorable a los retornos de personas a sus antiguas tierras, pero mostró su preocupación por que esto se hiciera en condiciones humanas dignas.

Discrepancias sobre la financiación

Para no variar, los puntos de menor acuerdo fueron los referidos a la cooperación internacional, especialmente los préstamos para la construcción de viviendas e infraestructura en los países en vías de desarrollo. Estamos lejos de una postura de solidaridad internacional. Así, Japón recordó los compromisos de la cumbre social de Copenhague. Pero, según otros, no hay que hablar de erradicación de la pobreza, pues es un objetivo inasequible: habría que conformarse con reducirla.

En las sesiones se habló de la necesidad de un intercambio de experiencias y ayudas entre los diferentes países en vías de desarrollo, y no sólo entre Norte y Sur. También se destacó la importancia de la autoconstrucción de viviendas en los países subdesarrollados.

Sigue sin haber acuerdo sobre los últimos cinco puntos del documento acerca de la puesta en práctica y seguimiento del Plan de Acción Mundial. En definitiva, tratan de cómo hacer efectivos los acuerdos de este documento sobre el derecho a la vivienda. Parece ser que los órganos de Naciones Unidas deberán tener un papel esencial, y ello no está reñido con que cada país asuma sus propias responsabilidades y competencias.

Referencias a la familia

El documento reconoce que la familia es la célula básica de la sociedad y que, como tal, ha de ser fortalecida y tiene derecho a recibir protección y apoyo. Afirma, sin embargo que existen diferentes formas de familia, según los diversos

sistemas culturales, políticos y sociales. Esta última consideración, después de un largo debate, fue puesta entre corchetes: queda, pues, pendiente hasta Estambul. Para el representante del Grupo de los 77, la expresión "diferentes formas de familia" es errónea y puede originar una grave confusión de carácter moral. La familia, dijo, surge siempre de la unión de un hombre y una mujer: en esencia es siempre igual, aunque pueda ser más grande, más pequeña o, por diferentes causas, evolucionar hacia una forma monoparental.

Muchas veces, en las discusiones de Nueva York se tenía la impresión de que los países del Norte y los del Sur hablaban lenguajes diferentes. Los conceptos no parecían tener el mismo significado o iguales parámetros. ¿Qué se entiende por "equipamientos mínimos"? ¿Quién es pobre?

Se ha invitado por primera vez a participar en una cumbre de estas características a alcaldes y miembros de asociaciones municipales, políticos y líderes de la sociedad civil, académicos, representantes del sector privado, organizaciones sin ánimo de lucro, ONGs y profesionales del urbanismo y de los asentamientos humanos.

María Elósegui Itxaso es profesora titular de Filosofía del Derecho en la Universidad de Zaragoza. Acreditada para "Hábitat II".
Blanca Loscertales es profesora titular de Geografía Humana en la Universidad de Zaragoza. Acreditada para "Hábitat II". Observadora en la 3.ª sesión preparatoria en Nueva York.

Referencias:■ Naciones Unidas, "Comité preparatorio de la Conferencia de Naciones Unidas sobre los asentamientos humanos", Nueva York, 1996.■ Elósegui, M., "Hábitat II: la próxima Conferencia Mundial de la ONU", *Nueva Revista*, n. 43 (febrero-marzo 1996), pp. 74-83.■ Naciones Unidas, "El derecho humano a una vivienda adecuada", Folleto informativo n. 21.■ Se puede encontrar documentos oficiales en Internet (gopher://gopher.igc.apc.org:70/11/orgs/habitat/habitat2).

© ACEPRENSA S.A. Prohibida la reproducción íntegra o parcial. Aviso legal.
Puede leer este artículo *on line* aquí: http://www.aceprensa.com/articles/h-bitat-ii-conferencia-de-la-onu-sobre-asentamient/