



NACIONES
UNIDAS

HS



Comisión de
Asentamientos Humanos (Hábitat)

Distr.
GENERAL

HS/C/18/3/Add.1
23 de noviembre de 2000

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

18° período de sesiones
Nairobi 12 a 16 de febrero de 2001
Tema 5 a) del programa provisional*

**MEDIDAS COMPLEMENTARIAS DE LA CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE
LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS (HÁBITAT II): APLICACIÓN A NIVEL LOCAL DEL
PROGRAMA DE HÁBITAT, INCLUIDA LA FUNCIÓN DE LAS AUTORIDADES LOCALES**

Consultas sobre descentralización y fortalecimiento de las autoridades locales y
sus redes para la aplicación del Programa de Hábitat

Informe de la Directora Ejecutiva

Antecedentes

1. En la segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II), celebrada en Estambul del 3 al 14 de junio de 1996, los gobiernos de los países se comprometieron a descentralizar la autoridad y los recursos, fomentar la capacidad local de liderazgo y promover el gobierno democrático (párr. 45 del Programa de Hábitat). Los gobiernos de los países insistieron nuevamente en este compromiso en la Declaración de Estambul sobre los Asentamientos Humanos, en la que reconocieron que las autoridades locales eran sus colaboradores más cercanos, esenciales para poner en práctica exitosamente el Programa de Hábitat y para el desarrollo urbano sostenible. Para lograr estos fines, reiteraron en la Declaración la necesidad de promover la descentralización por conducto de autoridades locales democráticas y fortalecer su capacidad financieras e institucionales (Declaración de Estambul sobre los Asentamientos Humanos, párr. 12).

2. Las autoridades locales han asumido el liderazgo en la aplicación del Programa de Hábitat, lo que consta en diversos informes presentados al 18° período de sesiones de la Comisión de Asentamientos Humanos, especialmente los documentos HS/C/18/3 y HS/C/18/5, y en el examen general de la aplicación del Programa de Hábitat que está actualmente en vías de terminación en el contexto del período extraordinario de sesiones encargado de realizar un examen del Programa de Hábitat.

* HS/C/18/1.

K0050373.s 211200 211200

3. Los compromisos oficiales asumidos por los gobiernos en Estambul reflejan el consenso y el acuerdo con respecto al espíritu del llamamiento formulado en vísperas de la conferencia por la Asamblea Mundial de Coordinación de Ciudades y Autoridades Locales para que la comunidad internacional adopte medidas para redactar, en asociación con las agrupaciones de representantes de las autoridades locales, una carta mundial del gobierno local autónomo como marco internacionalmente concertado y adaptable para la práctica de la democracia local y la descentralización. Las decisiones y recomendaciones de Hábitat II han abierto el camino al diálogo y la cooperación entre las Naciones Unidas y las principales asociaciones de autoridades locales y ciudades, diálogo en el que la Asociación Mundial de Coordinación de Ciudades y Autoridades Locales (WACLAC) ha de actuar como órgano coordinador de estas asociaciones. El centro de esta asociación es la labor en torno a la carta mundial del gobierno local autónomo que se propone.

4. La iniciativa respecto de la Carta Mundial del Gobierno Local Autónomo constituye una empresa conjunta de la WACLAC y el Centro de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat) cuyo objeto es poner en práctica, en virtud de un acuerdo internacional, los compromisos asumidos en Estambul respecto de la descentralización y la gestión local como elementos decisivos de la aplicación exitosa del Programa de Hábitat. La Carta Mundial del Gobierno Local Autónomo tiene por objeto brindar orientación para la legislación nacional sobre descentralización y autoridades locales.

I. EVOLUCIÓN DEL ACTUAL PROYECTO DURANTE EL PROCESO DE CONSULTA

5. Para garantizar que el texto de la Carta Mundial sea objeto de un consenso y refleje la diversidad y las experiencias regionales, el proyecto inicial fue preparado en abril de 1998 un por grupo de trabajo WACLAC/CNUAH (Hábitat), habiendo recibido la influencia de la Carta Europea del mismo nombre, y fue sometido a un amplio proceso de consulta regional. Antes de las consultas, la labor relativa a la Carta Mundial recibió en mayo de 1999 el apoyo de la Comisión de Asentamientos Humanos.

6. La primera consulta regional, la de los Estados Árabes, se efectuó del 7 al 9 de junio de 1999 en Agadir (Marruecos) y fue acogida por la ciudad de Agadir con el apoyo del Ministerio del Interior del Gobierno de Marruecos. La reunión de Agadir fue seguida por una reunión consultiva correspondiente a la región de Europa sobre la Carta Mundial efectuada el 16 de junio de 1999 y organizada por la Cámara de autoridades locales del Consejo de Europa. La consulta siguiente se efectuó en la región de América Latina y el Caribe, en Santiago de Chile, del 6 al 8 de julio. Fue acogida por el Ministerio del Interior del Gobierno de Chile y la Municipalidad de Santiago, con apoyo del Ministerio de Relaciones Exteriores y la Federación de Municipalidades de Chile. Durante el ciclo de consultas la labor en torno a la Carta Mundial recibió también un resuelto respaldo en la reunión constituyente de un nuevo órgano consultivo de las Naciones Unidas, el Comité de Autoridades Locales, efectuada en Venecia (Italia) el 24 de enero de 2000.

7. La primera consulta en la región de Asia, correspondiente a Asia meridional, se celebró en Mumbai (India) del 28 al 30 de enero de 2000. Fue acogida y organizada por el Instituto Panindio para el Gobierno Local Autónomo, y fue apoyada por el Ministerio de Desarrollo Urbano del Gobierno de India y por las autoridades pertinentes de la ciudad de Mumbai y del Estado de Maharashtra. La consulta de Mumbai estuvo precedida por una reunión, que se celebró en noviembre de 1999 en Katmandú (Nepal), organizada por CityNet y la Oficina Regional del CNUAH (Hábitat) para Asia y el Pacífico, cuya finalidad consistió en presentar la Carta Mundial a los integrantes y asociados de Asia. Después de la reunión de Mumbai y por iniciativa del Ministerio de Relaciones Exteriores y Comercio de la República de Corea, se efectuó en la ciudad de Chonju (República de Corea), del 6 al 8 de marzo de 2000, una consulta para Asia oriental y

meridional y el Pacífico, acogida por el Gobierno provincial de Chollabuk-do, con apoyo del Ministerio de Administración Pública y Asuntos Internos. La última consulta regional, relativa a África subsahariana, se realizó en Accra (Ghana) los días 30 y 31 de marzo de 2000, con los auspicios del Ministerio de Gobierno Local y Desarrollo Rural de Ghana y la Asociación Nacional de Autoridades Locales de Ghana. La consulta recibió también el apoyo de la Unión Africana de Autoridades Locales.

8. Durante las consultas, en las que participaron representantes de las autoridades locales de más de 100 países y 50 gobiernos nacionales, se hicieron recomendaciones para enmendar el texto del proyecto. Todas las consultas también aprobaron resueltas declaraciones de apoyo político a la Carta Mundial y designaron representantes regionales ante los grupos de trabajo encargados de elaborar un segundo proyecto de Carta Mundial sobre la base de las recomendaciones regionales. Todas las consultas fueron divulgadas ampliamente por los medios de información locales y nacionales. (Más información sobre el proceso de consulta puede encontrarse en el sitio de Internet del CNUAH (Hábitat) en www.unchs.org.)

9. Después de las consultas se efectuó una segunda reunión de expertos, del 13 al 14 de abril de 2000, en la sede del CNUAH (Hábitat) en Nairobi. Representantes de Alemania, Chile, los Emiratos Árabes Unidos, la India, Indonesia, Kenya, Noruega, la República de Corea, Sri Lanka y Zimbabwe revisaron las recomendaciones, procediendo a elaborar un segundo proyecto de Carta Mundial como documento de consenso que recogió los puntos de vista y opiniones de todas las regiones que habían participado en el proceso de consulta.

II. CONTENIDO DEL TEXTO ACTUAL DE LA CARTA

10. El texto actual centra su atención en los siguientes aspectos: fundamentos constitucionales y jurídicos y ámbito del autogobierno local; definición de las estructuras administrativas apropiadas a nivel local, responsabilidades de las autoridades locales y su supervisión; recursos financieros para los gobiernos locales y protección jurídica, participación de los ciudadanos en el gobierno local y cooperación nacional e internacional entre las autoridades locales. El proyecto también contiene disposiciones sobre la ratificación por parte de los Estados Miembros o su adhesión, sobre la aplicación de la Carta Mundial, la información, control y entrada en vigor. El proyecto de Carta Mundial establece una fórmula de ratificación flexible, permitiendo que no todos sus artículos tengan carácter obligatorio para el país.

A. Examen del proyecto de Carta Mundial por el Comité Preparatorio de las Medidas Complementarias de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II)

11. El Comité Preparatorio examinó el nuevo proyecto de Carta Mundial en su primer período de sesiones, celebrado del 8 al 12 de mayo de 2000 en Nairobi. Se propuso que el Comité examinara la posibilidad de incluir el proyecto de Carta Mundial en su programa como medida complementaria de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat) y establecer un mecanismo, en el marco del Comité, para las negociaciones intergubernamentales de carácter oficial sobre el proyecto de texto. Un proyecto revisado de la Carta Mundial se presentará entonces a la Asamblea General para su examen y aprobación en una reunión especial para realizar un examen de la aplicación del Programa de Hábitat en junio de 2001.

12. El foro para presentar el proyecto de Carta Mundial al Comité Preparatorio consistió en un examen del documento preparatorio por parte de un grupo de debate de autoridades locales, otros representantes y delegaciones gubernamentales a la reunión del Comité Preparatorio.

13. El diálogo se inició con una presentación del proceso de consulta regional que había llevado a la preparación del proyecto revisado de Carta Mundial del Gobierno Local Autónomo. A continuación los representantes de las autoridades locales y otros participantes en el debate de grupo formularon declaraciones. Entre los participantes se contaron el Presidente del Grupo de Trabajo WACLAC/CNUAH (Hábitat), el Presidente de la Unión Internacional de Autoridades Locales, el Vicepresidente de la sección europea del Grupo Mundial de Parlamentarios para el Hábitat, un representante del Ministerio de Desarrollo Urbano del Gobierno de la India y una representante de la Red de la Mujer y el Hábitat para América Latina. Todos expresaron su apoyo resuelto a la Carta Mundial, destacando que su objetivo principal era fortalecer la cooperación entre los gobiernos nacionales y locales. Se hizo hincapié en que el texto sometido a consideración del Comité Preparatorio era un proyecto y no un documento final y que por lo tanto estaba abierto a nuevas negociaciones.

14. Existió acuerdo en que un marco institucional y jurídico para la descentralización a nivel nacional que otorgara a las autoridades locales la capacidad necesaria era fundamental para la aplicación del Programa de Hábitat. En su mayoría, los delegados de los gobiernos hicieron hincapié en la importancia de la iniciativa y estimaron que era necesario mejorar el texto en cuanto a su contenido, terminología y definiciones, especialmente con respecto al término “gobierno autónomo”. Ahora bien, algunos gobiernos, especialmente los de China y los Estados Unidos de América, expresaron reservas sobre la Carta Mundial propuesta pues ésta no reflejaba su realidad constitucional y su estructura política ni las tenía en cuenta. En respuesta a ello, varios participantes expresaron la esperanza de que los gobiernos, ante todo los de países con estructuras federales, estarían en condiciones de aceptar en principio la elaboración de una Carta Mundial sin necesidad de aprobarla y seguirían contribuyendo a su preparación.

15. Varios gobiernos expresaron satisfacción por la Carta, considerándola un medio para fortalecer la democracia local, mientras que varios otros también hicieron hincapié en que cualquier carta eventual debería ser suficientemente flexible para dar cabida a la diversidad mundial. Otros insistieron en la necesidad de incluir en las disposiciones de la Carta los niveles provincial y estatal de carácter intermedio, como la necesidad de referirse a la corrupción y la calidad del servicio civil. Por último, varios oradores pidieron aclaraciones respecto del proceso de aplicación de la Carta Mundial después de que fuese ratificada como acuerdo internacional.

16. Existió consenso en cuanto a la necesidad de continuar en el segundo período de sesiones del Comité Preparatorio los debates sobre la Carta Mundial que se proponía, con el fin de dar más tiempo y posibilidades a los gobiernos para que contribuyeran al debate y expresaran sus opiniones sobre la Carta Mundial entre los períodos de sesiones del Comité Preparatorio.

B. Medidas del Comité Preparatorio

17. En las negociaciones celebradas durante el primer período de sesiones del Comité Preparatorio se decidió, después de la realización de consultas en las que participaron China y los Estados Unidos de América, que el debate sobre la descentralización y el fortalecimiento de las autoridades locales se

continuaría en el 18° período de sesiones de la Comisión de Asentamientos Humanos, en febrero de 2001, mediante consultas entre los gobiernos. Se procedería entonces a elaborar un informe y formular recomendaciones al Comité Preparatorio en su segundo período de sesiones.

18. Aunque en aquel período de sesiones no se llegó a adoptar una decisión para incluir la Carta Mundial en el programa del proceso preparatorio del período extraordinario de sesiones para realizar un examen general de la aplicación del Programa de Hábitat, debido a que algunos gobiernos necesitaban hacer un examen más a fondo o no estaban en condiciones de retirar sus reservas, se espera que ello pueda resolverse gracias al debate. La consulta entre períodos de sesiones respecto del proyecto de Carta Mundial, cuyo resultado se describe en el presente informe (véanse los párrafos 21 y 22 *infra*), seguida por nuevas consultas en el 18° período de sesiones de la Comisión y el segundo período de sesiones del Comité Preparatorio, debería conducir a la realización de negociaciones oficiales sobre la Carta Mundial y a su aprobación como acuerdo internacionalmente obligatorio.

19. En las declaraciones formuladas por la mayoría de las delegaciones del Grupo de los 77 y China en el primer período de sesiones del Comité Preparatorio se expresó fuerte interés y apoyo político potencial con respecto a la Carta Mundial. Al hablar en nombre del Grupo de los 77 y China, Zimbabwe expresó su complacencia por los principios de buena gestión de los asuntos urbanos de los que la Carta Mundial era una parte, destacando que los principios guardaban coherencia con las reformas que se efectuaban en diversos países. Otro ejemplo de apoyo fue la declaración de la Unión Europea reflejada en el informe del Comité Preparatorio, en la que se expresaba preocupación por la ausencia de referencias a la Carta Mundial del Gobierno Local Autónomo en las resoluciones sometidas a consideración del Comité Preparatorio. Aunque la Unión Europea aceptaba esta situación con el fin de no retardar las labores del Comité, sus integrantes estaban decididamente a favor de que se incluyera una referencia a la Carta Mundial del Gobierno Local Autónomo propuesta y deseaban que la Carta fuese incluida en el programa del período extraordinario de sesiones encargado de realizar un examen y una evaluación generales de la aplicación del Programa de Hábitat. La Unión Europea veía la Carta Mundial como algo esencial para la promoción de la descentralización y la democracia local y el fortalecimiento de la cooperación entre los campos nacional, local e intermedio de gobierno.

C. Novedades habidas en el tiempo transcurrido entre períodos de sesiones

20. En preparación de las consultas sobre descentralización que habían de celebrarse en el 18° período de sesiones de la Comisión de Asentamientos Humanos, el CNUAH (Hábitat) pidió el 19 de junio del 2000 a los Estados Miembros que presentaran sus opiniones a la secretaría sobre las cuestiones de la descentralización y el fortalecimiento de las autoridades locales, sus asociaciones y redes en relación con la aplicación del Programa de Hábitat. Se procedió a redactar un informe acerca de la marcha de los preparativos de la Carta Mundial, que incluía la reacción y las decisiones del Comité Preparatorio. Se estimó necesario recoger muestras de opiniones, debido a que varios gobiernos no habían tenido suficiente tiempo para madurar plenamente su posición sobre la cuestión antes del debate relativo a la Carta Mundial efectuado en el primer período de sesiones del Comité Preparatorio.

D. Reacción inicial de los Estados Miembros

21. El muestreo de opinión realizado en respuesta a la solicitud de 19 de junio del 2000 y en las reuniones preparatorias regionales del período extraordinario de sesiones para realizar un examen del

Programa de Hábitat, indicó que todos los gobiernos apoyaban en principio el concepto de un gobierno local eficaz, pero que sus opiniones sobre la oficialización de principios internacionales sobre la descentralización y el fortalecimiento de las autoridades locales y la democracia local, tal como figuraban en la Carta Mundial que se proponía, eran de dos categorías. La primera categoría abarcaba a los gobiernos que consideraban conveniente un acuerdo internacional para facilitar la aplicación del Programa de Hábitat, pero estimaban también que todavía se necesitaba mucho trabajo para que el proyecto de Carta Mundial, incluido su título, llegara a ser apropiado para todas las regiones y tipos de estructuras constitucionales. La segunda categoría, que representaba una opinión minoritaria, abarcaba a los gobiernos que estimaban que un acuerdo internacional sobre descentralización no era tarea del Comité Preparatorio y del período extraordinario de sesiones o que en último caso la Carta Mundial que se proponía debía transformarse en una declaración de principios de menor obligatoriedad.

E. Medidas propuestas a la Comisión

22. A pesar de esta divergencia de opiniones, todas las partes siguieron haciendo hincapié en la importancia de las cuestiones concretas abordadas en la Carta Mundial propuesta para la aplicación exitosa del Programa de Hábitat y para el desarrollo sostenible en una economía mundial caracterizada por la globalización y la descentralización de las actividades productivas y la prestación de servicios, todo lo cual requería un ejercicio eficaz del gobierno local.

23. Dada esta situación y las diferencias de opinión existentes, podía convenir que durante las consultas sobre descentralización y fortalecimiento de las autoridades locales que se habían de celebrar el 13 de febrero de 2001, los Estados Miembros de la Comisión estudiaran propuestas para crear un comité intergubernamental de composición abierta encargado de dar forma a principios internacionales vinculantes sobre la descentralización, la potenciación de las autoridades locales y la democracia local participativa, como los que figuraban en la Carta Mundial propuesta, con miras a hacer recomendaciones a la Comisión en su período extraordinario de sesiones o en su próximo período de sesiones.
