

---

# Estrategia Ambiental-Urbana para América Latina y el Caribe

## PNUMA/UN-HABITAT

---

### **Contexto Regional**

#### *Urbanización en la región*

La concentración de la población de América Latina y el Caribe en áreas urbanas se ha intensificado en décadas recientes. En 1950, un 43 por ciento de la población total vivía en las áreas urbanas, lo que aumentó a un 75.4 por ciento en el 2000. Este grado de urbanización la convierte en la región más urbanizada del mundo en desarrollo. Entre 1975 y el 2000, la población urbana regional prácticamente se duplicó, pasando de 192 a 391 millones de personas.

Una parte significativa de la población urbana en la región vive en grandes ciudades: 49 de sus ciudades alcanzan hoy más de un millón de habitantes y hay siete áreas metropolitanas que superan los 5 millones. Sin embargo, la importancia relativa de las ciudades grandes de la región ha disminuido, creciendo en los últimos años más lentamente que las ciudades medianas y pequeñas. Así, las pequeñas y medianas ciudades se vuelven cada vez más importantes en el sistema de los asentamientos humanos debido a las nuevas dinámicas poblacionales y económicas que están experimentando.

#### *Urbanización y pobreza*

Las ciudades pueden contribuir de manera significativa al desarrollo socio-económico del país. Ofrecen economía de escala para el acceso a los servicios incluyendo agua, educación, salud, vivienda y saneamiento. Son espacios de progreso, cultura, conocimiento y de liderazgo político. Sin embargo, el reto más importante para las ciudades latinoamericanas es el fenómeno de urbanización de la pobreza - casi el 40 por ciento de la población urbana de la región vive en condiciones de pobreza, lo que representa el 70 por ciento del total de pobres en la región. En 1999 había más pobres que en 1980, y la pobreza se asocia, en diversas formas, al deterioro ambiental. Además, son los pobres quienes están en mayor desventaja para competir por los escasos recursos y para protegerse de las condiciones ambientales nocivas.

En ese contexto, los estudios más recientes indican que el tamaño de la ciudad no hace una verdadera diferencia en cuanto a determinar los estándares de vida en las áreas urbanas de los países latinoamericanos y caribeños.

#### *Urbanización, medio ambiente y pobreza*

Las condiciones medioambientales urbanas se han deteriorado de manera ostensible en términos del impacto sobre ríos y mantos acuíferos, de la disposición final y el tratamiento de desechos sólidos y efluentes líquidos, de la calidad del aire que se respira y de la disminución y el deterioro de las áreas verdes. A esta dinámica, se suma la alta

incidencia de los fenómenos naturales que afectan regularmente a la región (huracanes, ciclones, terremotos, erupciones volcánicas, inundaciones y sequías), los cuales tienen profundas implicaciones en la configuración de sus asentamientos humanos. La recurrencia de estos fenómenos, combinada con condiciones económicas e institucionales estructurales que limitan la capacidad de prevenir y mitigar sus consecuencias, han convertido a extensas regiones y a sus centros urbanos en zonas extremadamente vulnerables física y socialmente.

La confluencia de todos estos elementos configura una situación de vulnerabilidad urbana estructural que golpea especialmente a las comunidades de menores ingresos que se ven forzadas, por los patrones de urbanización predominantes, a ocupar las áreas con mayores riesgos físicos y ambientales. La incapacidad para reducir los factores de riesgo en las ciudades se ha convertido en un elemento reforzador de las dinámicas de exclusión que ya caracterizaban el sistema de asentamientos humanos en la región. De allí que dentro de las mejoras necesarias en la gobernabilidad urbana, el desafío de reducir la vulnerabilidad ambiental urbana es hoy por hoy un elemento clave.

Asimismo, la presión que ejercen los asentamientos urbanos debido a la limitada capacidad de planificación y de gestión urbano ambiental, tiene alcances mayúsculos en el medio ambiente. La desarticulación de la gestión ambiental y urbana ha provocado daños al entorno natural y el uso inequitativo de los recursos y bienes ambientales.

En ocasiones estas desarticulaciones no solo dañan el medio ambiente local sino al ambiente nacional, regional y global. Problemas que van desde la contaminación del agua y el aire hasta el cambio climático impactan en todos los niveles por lo que abordar los problemas a nivel local, permitirá en algunas ocasiones, resolver problemas en los diferentes niveles.

También es importante considerar que una ciudad no puede separarse del ambiente que la rodea. Las áreas urbanas requieren de los recursos naturales que obtienen de las áreas rurales aledañas para su producción y consumo. Las áreas urbanas también se benefician de los servicios ambientales que proveen estos ecosistemas que generalmente son los sitios de donde proviene el agua que se consume en la ciudad.

En este sentido, la eficiencia y voluntad política de los gobiernos, se vuelve un factor clave para lograr el desarrollo urbano sostenible y reducir la magnitud de las consecuencias de la degradación urbano ambiental sobre las condiciones de vida de los pobres urbanos.

La degradación urbano ambiental es un factor limitante de la capacidad de las ciudades para contribuir al desarrollo. El uso inadecuado de los recursos naturales limita el desarrollo de las actividades económicas y sociales. Las condiciones ambientales tienen consecuencias sobre la salud pública, limitando la capacidad productiva de los ciudadanos. Los riesgos ambientales a menudo destruyen los resultados de los esfuerzos hacia el desarrollo que han sido logrados a un alto costo.

En este contexto, es de especial importancia el proceso de descentralización que se está experimentando en la región. Cada vez más, los gobiernos locales y las autoridades municipales adquieren mayores responsabilidades y poderes. Varias ciudades de la región han comenzado a institucionalizar políticas ambientales para gestionar el medio ambiente y se han comenzado a estructurar para atender sus nuevas competencias.

### *Fundamento político*

La presente estrategia ambiental-urbana para América Latina y el Caribe, formulada entre el PNUMA y UN-HABITAT, busca fortalecer las capacidades locales y nacionales para la gestión ambiental urbana y está vinculada con la estrategia global ambiental urbana del PNUMA. Es una respuesta a los repetidos llamados de los consejos de gobierno de UN-HABITAT y del PNUMA en el sentido de fortalecer la cooperación entre las dos agencias. Está basada en el llamado del Foro de Ministros del Medio Ambiente de ALC, que señala la importancia de la agenda urbana en la región, subrayando la relevancia del medio ambiente urbano. Esto se refleja en la Declaración de Barbados que llama a mejorar la calidad ambiental en las zonas urbanas mediante una mejor gestión urbana y en la Iniciativa Latinoamericana y del Caribe, firmada en la cumbre de Johannesburgo en 2002, junto con su Plan de Implementación. La Iniciativa menciona a las zonas urbanas como una de las áreas prioritarias en las cuales se requiere una acción urgente. El Plan de Implementación promueve un enfoque integrado de la elaboración de políticas a nivel local para el uso del suelo, infraestructura y sistemas de transporte público, las inversiones, construcción de viviendas adecuadas, prestación de servicios básicos y para el desarrollo de sistemas eficientes y efectivos de gestión de los asuntos ambientales urbanos.

De igual manera, MINURVI (como Foro de los Ministros y Altas Autoridades de Vivienda y Urbanismo de la región) ha priorizado como uno de los temas centrales para su trabajo la mejora del medio ambiente urbano y la reducción de la vulnerabilidad ambiental, mostrando preocupación ante el hecho de que los avances en las políticas nacionales no se concretan suficientemente en definiciones suficientemente específicas para su aplicación territorial, ni tienen suficientes instrumentos prácticos para llevarlos adelante. La declaración final de su más reciente reunión, realizada en La Paz (Noviembre 2003), respalda la iniciativa de una acción coordinada entre PNUMA y UN-HABITAT orientada a fortalecer las capacidades locales para la gestión ambiental urbana.

## **Principios Estratégicos**

### *Una estrategia interagencial*

El esfuerzo conjunto interagencial tiene como objetivo aprovechar la ventajas comparativas de cada agencia y reforzar la complementariedad entre los programas que llevan a cabo el PNUMA y UN-HABITAT, relacionados con el medio ambiente urbano, y que están orientados a apoyar el desempeño de la gestión urbano ambiental en la

región, fortaleciendo las capacidades de los distintos niveles de gobierno. En específico, a través de la presente estrategia se podrán aprovechar las metodologías existentes desarrolladas por ambas agencias.

El PNUMA y UN-HABITAT ayudaran a los municipios/ciudades a preparar evaluaciones y diagnósticos urbano-ambientales, aprovechando los avances del Proyecto GEO Ciudades y su metodología que permite evaluar el estado del medio ambiente y obtener información confiable y actualizada para ayudar a mejorar la gestión urbana así como la metodología de los perfiles ambientales del Programa de Ciudades Sostenibles del PNUMA/UN-HABITAT. En esta fase, el PNUMA tomará el liderazgo con el objetivo de suministrar a los gobiernos locales, formuladores de políticas y al público en general, información confiable y actualizada sobre el medio ambiente de las ciudades y así proveer una base para la toma de decisiones en la formulación de políticas. Esto ayudará a su vez a fortalecer las capacidades nacionales y locales para la elaboración de futuras evaluaciones integrales. Asimismo, este proceso permitirá evaluar las metodologías existentes e ir las perfeccionando a través de la experiencia.

Una vez realizada la evaluación ambiental de la ciudad y basándose en la información relevante y cualificada obtenida, la contribución se centrará en mejorar los procesos de gestión urbana a través de la selección de opciones estratégicas compartidas entre todos los actores y de la formulación de planes de acción urbano-ambientales y su incorporación dentro del marco de la planificación municipal y territorial así como su implementación. En este contexto UN-HABITAT jugará un rol central dada la experiencia que tiene en la materia. La ejecución de acciones; la adopción de políticas públicas y la institucionalización del enfoque no es tarea fácil. En este ámbito, es estratégica la experiencia acumulada por UN-HABITAT y el PNUMA en más de cuarenta ciudades en el mundo a través de los Programas Agenda 21 Local y Ciudades Sostenibles, la cual será puesta a disposición de los gobiernos locales y centrales de la región a través de herramientas y apoyo técnico sobre la planificación y la gestión urbano ambiental.

El trabajo se implementará no solo a nivel municipal, sino también a nivel nacional promoviendo políticas nacionales beneficiando a las ciudades y a los países. Asimismo el trabajo contribuirá al diálogo global/local y la implementación de las Metas del Milenio, el Plan de Implementación de Johannesburgo y la Agenda HABITAT.

### *Una alianza estratégica*

Esta estrategia compartida entre las dos organizaciones de la ONU responsables para el desarrollo urbano y el medio ambiente estará financiada en parte por recursos de ambas agencias, las cuales contribuyen con financiamiento semilla que complementa los financiamientos nacionales y locales. En este sentido, esta estrategia permitirá fortalecer esfuerzos de cooperación entre gobiernos nacionales y los municipios. Así mismo, a nivel nacional, permitirá establecer o fortalecer cooperación y esfuerzos conjuntos de los ministerios responsables del sector urbano y del medio ambiente para apoyar mejor los municipios. Esta estrategia está además concebida para ofrecer un marco atractivo para

los mecanismos de financiamiento regionales (BID, BCIE, CAF) y para los donantes bilaterales y multilaterales interesados en apoyar una iniciativa concertada sobre el medio ambiente urbano en América Latina y el Caribe con impacto sobre la reducción de la pobreza.

### *Estrategia de implementación*

Como parte de la estrategia de implementación, se pretende desarrollar las capacidades locales y nacionales y asegurar una amplia participación de los sectores interesados. Es por esto que esta estrategia plantea que los proyectos sean intersectoriales asegurando la capacitación y amplia participación de todos los actores que pueden contribuir a la búsqueda de soluciones, incluyendo a los beneficiarios de las acciones de mejoramiento de las condiciones del medio ambiente urbano. Mecanismos adecuados se establecerán para facilitar la cooperación descentralizada entre municipios (cooperación sur-sur y norte-sur). Las asociaciones de gobiernos locales jugaran un rol importante en este aspecto. Instituciones nacionales de apoyo técnico estarán involucradas y fortalecidas, asegurando una apropiación del enfoque, de las herramientas y de las experiencias. Se contará con el sector académico como un socio principal para este aspecto.

Para aprovechar al máximo el uso de recursos escasos, la estrategia se implementará a través de proyectos demostrativos, los cuales servirán de base a una réplica más amplia a nivel nacional en otras ciudades y contribuyendo al mejoramiento de las políticas nacionales.

## **Objetivo**

El objetivo principal de esta estrategia regional es fortalecer las capacidades locales y nacionales para la gestión ambiental urbana (evaluación, planificación e implementación) como una contribución al cumplimiento de la Meta 7 de las Metas de Desarrollo del Milenio (Objetivos 9, 10 y 11).

- Evaluación: Ayudar a los municipios/ciudades a preparar evaluaciones y diagnósticos urbano ambientales integrales;
- Planificación: Formulación de planes de acción urbano-ambientales (con opciones estratégicas) y su incorporación dentro del marco de la planificación municipal y territorial.
- Implementación: Ejecución de acciones; adopción de políticas públicas, institucionalización del enfoque/proceso/mecanismos.

## **Actividades**

- Local: A nivel local se apoyará desarrollo de procesos de evaluación ambiental de las zonas urbanas (consolidación de metodologías, instrumentos y aprendizaje, formación de capacidades) para obtener información actualizada y confiable. Sobre la base de esta información se involucrará a todos los actores relevantes en la preparación de una visión compartida hacia el futuro, traducida en planes de acción, los cuales se

implementarán movilizandó los recursos locales, nacionales e internacionales disponibles.

- Nacional: A nivel nacional se fortalecerán las capacidades de instituciones nacionales y regionales para apoyar la implementación de los procesos locales. Esto se logrará a través del desarrollo de herramientas, currículos de capacitación y una red de instituciones para su implementación. Se facilitará el diálogo entre municipios y gobiernos nacionales con el objetivo de contribuir al mejoramiento de las políticas nacionales. Además cada agencia ayudará a fortalecer los vínculos entre las autoridades con quienes tienen estrechas relaciones: autoridades ambientales en el caso del PNUMA y de ciudades en el caso de UN-HABITAT.
- Regional: A nivel regional se pretende desarrollar una caja de herramientas y promover intercambio de experiencias y metodologías en el campo de la evaluación, planificación e implementación.
- Global: A nivel global esta estrategia contribuirá al diálogo global/local. Las agendas globales (a) de reducción de la pobreza, sintetizadas hoy en las “Metas del Milenio”, (b) medio-ambientales, tales como los compromisos de Johannesburgo y (c) urbanas, como la “Agenda Hábitat” serán más conocidas a nivel local y la experiencia local permitirá mejorar sus mecanismos de implementación.

## **Cronograma (Plan de trabajo)**

Etapa 1 (planificación 2003, implementación 2004-2005):

Brasil	Primer paso: 3 ciudades / Segundo paso: replicar en otras ciudades
Cuba	Primer paso: 3 ciudades / Segundo paso: replicar en otras ciudades
Peru	Primer paso: 3 ciudades / Segundo paso: replicar en otras ciudades

El financiamiento de esta fase está garantizado con contribuciones de los Gobiernos de Bélgica, Noruega y Países Bajos.

Etapa 2 (planificación 2004, implementación 2005-2006):

Tres nuevos países (9 ciudades) escogido por masa critica, interés, balance regional, capacidades institucionales, presencia de un Oficial de Programa Hábitat etc. Posibles países incluyen: México, Ecuador, Colombia, El Salvador, Bolivia, Caribe anglófono.

## **Presupuesto**

US\$ 1,200,000 actividades nacionales (6 países)

US\$ 300,000 actividades regionales y globales