



Estambul+5: preparación, desarrollo y principales resultados

Germán García Durán

Antecedentes



ace tres años, la Asamblea General de las Naciones Unidas determinó que en junio de 2.001 se llevaría a cabo una Sesión Especial para hacer una revisión y evaluación generales del Programa del Hábitat aprobado por la Conferencia Hábitat II reunida en Estambul en 1996, que marcó un hito en materia de cooperación, solidaridad y esfuerzo mancomunado para lograr la necesaria concertación que permitiera diseñar los instrumentos encaminados a

*Embajador de Colombia ante
la República de Kenia.
Representante Permanente de
Colombia ante
el CNUAH (Hábitat).
Presidente del Comité
Preparatorio y del Comité
Plenario de Estambul+5.*

afrontar con determinación y solvencia los críticos problemas que afectan a los asentamientos humanos del mundo.

Entorno regional

La región de América Latina y el Caribe es de las más afectadas por los problemas que la aplicación adecuada del Programa del Hábitat busca resolver. Basta examinar algunas cifras para hacerse una idea de la difícil problemática que afrontamos:

En materia de urbanización, de las 10 ciudades más populosas del mundo tres son latinoamericanas, congregando estas últimas una población total de cerca de 50 millones de habitantes. En el

presente año, se estima que nuestra población es urbana en más del 75%, con tendencia al alza, y sobrepasando el 80% en unos 15 años. Estos niveles son mucho más críticos que el promedio general de urbanización para el planeta, que si bien es alto, no llega aún al 50%.

Para complicar las cosas, la creciente urbanización en América Latina y el Caribe se refuerza con la migración del campo a la ciudad, que aún es un factor importante en algunos países, generándose tasas promedio de crecimiento rural que han sido negativas en los últimos años en la región, con tendencia también a incrementarse; estas tasas se comparan desfavorablemente con el promedio mundial, que es positivo, y con el promedio para el mundo en desarrollo, que es también positivo. La reducción de la población rural, con sus serias implicaciones, es un problema que debe atraer acciones prontas y concretas de nuestros gobiernos para contrarrestarlo.

Por otra parte, la concentración de la población en pocas ciudades de cada país es un fenómeno casi generalizado en nuestra región, que se origina no solamente en el crecimiento vegetativo sino también en la alta mi-

gración entre ciudades; esto se refleja en el crecimiento desmedido de las capitales, observándose que diez de ellas absorben cada una más del 40% de la población de los respectivos países, llegando dos de dichas capitales a agrupar más del 70% de las correspondientes poblaciones nacionales. A pesar de la citada concentración, son muchas las ciudades de nuestra región que se acercan al millón de habitantes o lo exceden; cuatro de ellas cuentan con más de diez millones de habitantes cada una, 47 están en el rango entre uno y diez millones y 52 ubican sus poblaciones entre 500.000 y un millón de habitantes.

En materia de vivienda, sin pretender cubrir todo el déficit sino manteniendo las tendencias de crecimiento existentes, se espera que nuestra región construya en los próximos cinco años cerca de 17 millones de unidades, lo cual contrasta con los 9.4 millones requeridos en Estados Unidos y Canadá juntos y los 14.5 millones estimados para toda Europa. Como es usual en el poco equitativo mundo actual, con recursos más limitados tendremos que hacer mucho más para atender nuestras necesidades de vivienda que lo correspondiente a los países

desarrollados para atender sus propias necesidades en esta área.

Y en cuanto a los déficits de vivienda, es difícil estimarlos pues habría que empezar por definir con claridad qué constituye vivienda adecuada y establecer si las personas que carecen de una vivienda así definida pueden ser consideradas como personas sin vivienda. Mientras estos términos se precisan, es claro para nosotros que miles de personas, en su mayoría niños y ancianos, viven en las calles de nuestras ciudades y carecen de toda forma de vivienda, adecuada o inadecuada. La indigencia es un problema extremadamente crítico en todo el planeta, del cual nuestra región no se salva; es urgente diseñar programas que atiendan las necesidades básicas de quienes deambulan por las calles sin futuro aparente, especialmente los niños indigentes, quienes crecen en un ambiente dominado por la drogadicción, la criminalidad y otras formas de corrupción e insalubridad. Esta situación constituye una verdadera bomba de tiempo que puede llegar a tener implicaciones muy graves en todo nuestro tejido social.

La marginalización de la mujer es otro de los serios pro-

blemas de los asentamientos humanos del mundo; de una parte, se concentra en la mujer una serie de responsabilidades sin las cuales los hogares y la sociedad en general no podrían funcionar; por otra, se priva a la mujer de recibir los beneficios a que tiene elemental derecho, llegándose en algunos casos a negarle el acceso a la educación, la propiedad, la recreación y la libre determinación. Si bien la situación de la mujer en nuestra región de América Latina y el Caribe no es de la magnitud descrita, sino que, por el contrario, el progreso de la mujer ha sido notorio en esta parte del planeta, cabe también reconocer que aún se le discrimina, que en la práctica sus derechos se consideran más limitados, y que no se le remunera ni se le da acceso al trabajo de manera equitativa desde los puntos de vista cuantitativo y cualitativo. Los esfuerzos encaminados a lograr la igualdad y equidad de género deben continuar siendo bandera de nuestros gobiernos hasta que se logre corregir las injusticias que tradicionalmente han existido en este campo.

Buscando ser breve, he descrito solamente algunos de los problemas que afectan los asentamientos humanos de nuestra región, vistos dentro

del marco mundial. Existen muchos más, como es de todos conocido, incluyendo los administrativos, financieros, ambientales, sociales, físicos y de exclusión ciudadana; la solución de todos ellos es tarea indispensable que deben acometer o continuar los gobiernos y la sociedad, con la asistencia del organismo internacional creado por los gobiernos mismos para facilitar el cumplimiento de este propósito, cual es el Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, CNUAH (Hábitat).

Retos para el Centro Hábitat

Luego de superar circunstancias muy difíciles que le aquejaron, el centro presenta una nueva cara a raíz del exitoso proceso de revitalización emprendido por su Ex Director Ejecutivo encargado, Dr. Klaus Töpfer, quien lo adelantó con el apoyo de los gobiernos, las autoridades locales y organizaciones no gubernamentales. Este proceso se complementó positivamente con la reforma de la entidad hecha por la Asamblea General de las Naciones Unidas hace dos años, y se encuentra en etapa de implementación, recayendo esta enorme responsabilidad en manos de la nueva Directora Ejecutiva del Centro, Docto-

ra Anna Kajumulo Tibaijuka, quien cuenta con las calidades y la determinación requeridas para llevarla a cabo con pleno éxito.

Un reflejo de la acertada aplicación de la nueva visión estratégica encomendada al centro por el proceso de revitalización es la manera encomiable como se están emprendiendo las campañas globales sobre "Seguridad de Tenencia y Gestión Urbana", que encajan estrictamente dentro de los objetivos del Programa del Hábitat definidos por la Conferencia de Estambul como "Vivienda adecuada para todos" y "Asentamientos humanos sostenibles en un mundo en proceso de urbanización". A la buena ejecución de estas campañas deben contribuir todos los gobiernos, ya que los beneficios que de ellas se deriven, de gran impacto para las ciudades, otros asentamientos y la población en general, no serán otra cosa que el fruto de la adecuada aplicación del Programa del Hábitat, compromiso adquirido por todas las naciones que se reunieron en Estambul.

Pero lo más crítico en este momento para el Centro Hábitat es, sin lugar a dudas, la implementación de las decisiones tomadas por la Se-

sión Especial de la Asamblea General, denominada "Estambul + 5", para que los niveles de aplicación del Programa del Hábitat, hasta ahora tímidos, tomen fuerza y se conviertan en objetivos centrales de los gobiernos.

Proceso Preparatorio de la Sesión Especial

La Sesión Especial fue informalmente denominada "Estambul + 5", por realizarse en seguimiento de la Conferencia de Estambul, 5 años después de ésta. La Asamblea General estableció que la Sesión Especial tendría un Comité Preparatorio y que la Comisión de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos actuaría como tal Comité, pero éste tendría carácter universal y elegiría su propia mesa directiva.

Correspondió a Colombia el honor y responsabilidad, y al suscrito como su representante, de presidir el Comité Preparatorio, luego de elección hecha por el mismo en su sesión de organización. Como Vicepresidentes fueron elegidos Alemania, Senegal y Bulgaria, reemplazada más tarde esta última por Polonia,

Lo más crítico en este momento para el Centro Hábitat es, sin lugar a dudas, la implementación de las decisiones tomadas por la Sesión Especial de la Asamblea General, denominada "Estambul + 5".

y como relator la República Islámica de Irán.

El Comité Preparatorio llevó a cabo dos períodos sustantivos de sesiones en adición al período de organización. Además, se realizaron cinco reuniones regionales preparatorias, organizadas por las Comisiones Económicas Regionales, y se llevó a cabo una reunión de expertos en Vasteras (Suecia), para examinar un borrador de la "Declaración sobre las ciudades y otros asentamientos humanos en el nuevo milenio", a ser discutida por la Sesión Especial.

En su primer período sustantivo de sesiones, el Comité se dedicó a escuchar y categorizar ideas y a definir procedimientos, pero no



profundizó en la búsqueda de acuerdos sobre las cuestiones temáticas críticas. Ello ocurrió en la Segunda Reunión Sustantiva, en la cual se analizó en principio un proyecto de informe de la Directora Ejecutiva sobre el examen y evaluación generales de la aplicación del Programa del Hábitat, que se convirtió en uno de los principales insumos de la Sesión Especial y fue pieza fundamental en el cumplimiento del objetivo buscado por ésta.

Consultas informales

Dado que el Comité Preparatorio no alcanzó a terminar por completo la preparación de la Declaración Política, propuse al Comité que se realizaran consultas informales en Nueva York durante los dos días inmediatamente anteriores al comienzo de la Sesión Especial. Esta propuesta fue aprobada, por lo cual el 4 y 5 de junio de 2.001 se realizaron tales consultas, que permitieron resolver algunos de los problemas pendientes,

También se ocupó la Segunda Reunión Sustantiva de preparar y negociar en un 90% un proyecto de "Declaración sobre las ciudades y otros asentamientos humanos en el nuevo milenio", que no pretende ser en ningún caso sustitutiva de la Declaración de Estambul sobre los Asentamientos Humanos, sino que busca fortalecer el proceso de aplicación del Programa del Hábitat e introducir conceptos nuevos que no fueron cubiertos por la Declaración ya citada. Finalmente, la Segunda Reunión Sustantiva propuso un formato para el debate entre los diversos asociados de Hábitat a ser aplicado en desarrollo de la Sesión Especial, continuándose así con el espíritu de asociación y cooperación iniciado en Estambul.

pero a la vez anticiparon las graves complicaciones que se presentarían en la Sesión Especial, en relación con varios temas críticos, en particular los concernientes a refugiados y al terrorismo internacional.

Insumos principales para la Sesión Especial

La Sesión Especial propiamente dicha tuvo lugar en Nueva York del 6 al 8 de junio de 2.001. Como resultado del proceso preparatorio, de las consultas informales y del trabajo individual de los gobiernos, la Secretaría y multitud de organismos no gubernamentales e intergubernamentales, la Sesión Especial contó con los siguientes insumos principales:

- Informe de la Directora Ejecutiva del CNUAH (Hábitat) sobre la implementación del Programa del Hábitat a partir de la Conferencia de Estambul, y sugerencias para incentivar la aplicación futura del Programa.
- Informes de los gobiernos y entidades intergubernamentales sobre la implementación del Programa del Hábitat en sus respectivas jurisdicciones.
- Borrador parcialmente negociado de la Declaración

sobre las Ciudades y otros Asentamientos Humanos en el Nuevo Milenio.

- Informes técnicos sobre la aplicación del Programa del Hábitat, presentados ante el Comité Temático por gobiernos seleccionados, entre ellos Colombia.

Plenarias

La Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas y sus reuniones plenarias fueron presididas por el Presidente de dicha Asamblea, S.E. el Sr. Harri Holkeri, de Finlandia. Las plenarias se ocuparon en particular de asuntos de carácter protocolario y de oír y analizar los informes de la Directora Ejecutiva, los gobiernos y entidades intergubernamentales y no gubernamentales. En la sesión plenaria inaugural, intervinieron el Presidente Holkeri, el Secretario General de las Naciones Unidas, S.E. el Sr. Kofi Annan, y el suscrito Embajador de Colombia, en mi carácter de Presidente del Comité Preparatorio de la Sesión Especial.

Comité Temático

La Sesión Especial contó con un Comité Temático encargado de atender presentaciones técnicas de dieciséis gobier-

nos seleccionados, sobre aplicaciones exitosas del Programa del Hábitat. Dicho comité fue presidido por Túnez y en él tuvieron lugar debates muy fructíferos en la búsqueda del objetivo de incentivar la implementación de dicho Programa. Fue muy útil para los gobiernos conocer numerosos proyectos que se están desarrollando exitosamente dentro de ese marco; se espera que la mayoría de los gobiernos tengan en cuenta esas experiencias para ajustar sus proyectos existentes e iniciar otros nuevos, logrando así una mejor y más amplia implementación del Programa del Hábitat acordado en la Conferencia de Estambul.

La presentación de Colombia estuvo a cargo del Dr. Álvaro José Cobo Soto, Director General de Vivienda del Ministerio de Desarrollo Económico, quien expuso el tema "Programa Integral de Mejoramiento de Barrios Subnormales en Medellín (PRIMED)", que fue objeto de muy elogiosos comentarios.

Comité plenario y consultas informales extendidas

La Sesión Especial contó también con un Comité Especial Plenario que tuvo a su cargo la finalización de la negociación del proyecto de decla-

ración política, además de atender numerosas intervenciones formales de gobiernos y entidades sobre la implementación del Programa del Hábitat. Por elección de la Sesión Especial, este comité fue presidido por Colombia, en cabeza del suscrito, en atención a haber presidido el Comité Preparatorio.

En ejercicio de dicha presidencia, resolví revivir las Consultas Informales que se habían iniciado a comienzos de la semana, para que se ocuparan exclusivamente de finalizar las negociaciones pertinentes a la declaración política.

La Declaración estuvo compuesta de cuatro partes, a saber:

- Renovación de los compromisos adquiridos en la Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II).
- Identificación de los progresos logrados en la implementación del Programa del Hábitat acordado en dicha Conferencia.
- Reconocimiento de vacíos y obstáculos, y
- Aplicación de acciones futuras.



Como ya se anotó, el proceso preparatorio y las consultas informales previas a la Sesión Especial permitieron avanzar considerablemente en la negociación de la declaración, pero los puntos más críticos permanecían sin resolver, y otros muy complicados fueron introducidos en las consultas informales, creando más dificultades a la negociación. Los puntos pendientes, incluyendo temas nuevos, que fueron sometidos al examen de las consultas informales extendidas, se relacionan a continuación:

- Si debía adicionarse un preámbulo a la declaración para darle un marco de mayor profundidad política y hacerla más acorde con su carácter de documento principal a ser aprobado por la Sesión Especial.
- Si la expresión "buen gobierno urbano" debía mantenerse, o si debía hablarse únicamente de "gobierno urbano", como lo solicitaba la mayoría de países en desarrollo.
- Si debía conservarse el llamado a la comunidad internacional a considerar medidas adicionales conducentes a soluciones duraderas al problema de la deuda externa de los países en desarrollo.
- Qué tipo de expresión debería incluirse para hacer referencia a la meta de destinar el 0.7% del PIB de los países desarrollados a la asistencia oficial al desarrollo de los países no desarrollados.
- Si el llamado al establecimiento de un Fondo Mundial de Solidaridad para la Erradicación de la Pobreza debía mantenerse en el texto.
- Si la deliberación sobre los principios guía para el gobierno local autónomo debía promoverse.
- Si debían incluirse elementos sobre los derechos de la mujer, en relación con los asentamientos humanos, incluyendo la seguridad de tenencia, la propiedad, la herencia y el suscribir contratos, como lo exigía la mayoría de los países, o si se optaba por una fórmula más general, como lo proponían otros.
- Si debían incluirse párrafos sobre los asentamientos humanos en territorios ocupados y con relación a la Convención de Viena sobre los refugiados, como lo exigían los países árabes inspirados por Pales-

tina, o si dichos párrafos debían suprimirse y reemplazarse por otros condenando el terrorismo, de un lado, y del otro abogando por la cooperación internacional para atender los problemas de refugiados, como lo proponían Israel y Estados Unidos.

- Finalmente, si debía incluirse un párrafo orientado al fortalecimiento del CNUAH (Hábitat), más allá de lo estipulado por la resolución GA/53/242 sobre la reforma de la entidad.

Las diferencias anteriores fueron resueltas a través de extenuante negociación que obligó a prorrogar la Sesión Especial por un día más. Afortunadamente, luego de dos noches en vela y de numerosos acuerdos aparentes que se deshacían como el humo, se logró consenso en torno a los puntos en conflicto, de la siguiente manera:

- En relación con el preámbulo, se optó por la fórmula propuesta por la presidencia de las consultas, en el sentido de desplazar hacia el encabezamiento de la Declaración el párrafo 1 original de la sección A, con ligeras modificaciones, convir-

tiéndolo en un párrafo introductorio con la profundidad política deseada, como corresponde a una declaración de la importancia de la que estaba siendo considerada por esta Sesión Especial.

- Sobre el tema del buen gobierno urbano, se le conservó en uno de los párrafos en que se encontraba el concepto, expresándolo así: "Reconocemos que el buen gobierno, dentro de cada país y en el plano internacional, es esencial para hacer frente al problema de la pobreza urbana y al de la degradación del medio ambiente, y para aprovechar las oportunidades que puede abrir la mundialización".
- En cuanto a la deuda externa del mundo en desarrollo, se acordó la siguiente expresión: "Subrayamos que la comunidad internacional debería considerar nuevas medidas, según proceda, que conduzcan a soluciones duraderas en relación con la carga de la deuda externa de los países en desarrollo".

La presentación de Colombia estuvo a cargo del Dr. Álvaro José Cobo Soto, Director General de Vivienda del Ministerio de Desarrollo Económico, quien expuso el tema "Programa Integral de Mejoramiento de Barrios Subnormales en Medellín (PRIMED)", que fue objeto de muy elogiosos comentarios.

- En relación con la destinación del 0.7% del PIB de los países desarrollados como asistencia oficial al mundo en desarrollo, se optó por lo siguiente: "Pedimos a los países desarrollados que todavía no lo hayan hecho que redoblen sus esfuerzos para lograr lo antes posible el objetivo acordado del 0,7% y, dentro de dicho objetivo, cuando así se haya acordado, asignar del 0,15% al 0,20% de su producto nacional bruto a los países menos adelantados".
- Sobre el establecimiento de un Fondo Mundial de Solidaridad para la erradicación de la pobreza, se



conservó el objetivo original, exteriorizado así: "Observamos con agrado las consultas que está celebrando el Secretario General acerca del establecimiento de un fondo de solidaridad mundial para la erradicación de la pobreza".

- En cuanto respecta al gobierno local autónomo, se sustituyó esta expresión por "descentralización eficaz".
- En lo atinente a los derechos de la mujer, se incluyó, de un lado, la siguiente expresión general: "Nos

comprometemos, además, a formular y fortalecer políticas y prácticas que promuevan la participación cabal y en base de igualdad de las mujeres en la planificación y adopción de decisiones sobre asentamientos humanos". De otra parte, se incluyó también en el texto la decisión de "realizar reformas legislativas y administrativas para proporcionar a las mujeres acceso pleno e igualitario a los recursos económicos, así como al derecho a heredar y poseer tierras y otras propiedades, el crédito, los recursos naturales y la tecnología apropiada y el derecho a la seguridad de la tenencia y a la concertación de acuerdos contractuales".

- En lo concerniente a los problemas de los asentamientos humanos en los territorios ocupados, la política de refugiados contemplada por la Convención de Viena y la cuestión del terrorismo, que constituyeron la negociación más difícil de toda la Sesión Especial y determinaron que ésta se prolongara por un día más de lo estipulado, se lograron acuerdos que no dejaron contentos a todos, pero que surgieron como úni-

ca solución: Estados Unidos e Israel resolvieron aceptar los párrafos sobre los derechos de las personas que viven bajo ocupación colonial o extranjera y sobre la protección de los civiles, de conformidad con lo especificado por la Convención de Viena, a cambio de incluir dos párrafos, uno decidiendo "tomar medidas concertadas contra el terrorismo internacional" y el otro resolviendo "fortalecer la cooperación internacional mediante la distribución de la carga en los países que acogen refugiados". Aunque por largo tiempo esta fórmula parecía no ser aceptable, finalmente, luego de apropiadas consultas al más alto nivel, fue acogida por las partes en conflicto.

- Con respecto al último punto en discusión, el fortalecimiento del CNUAH (Hábitat), se acordó "invitar al Secretario General a que informe a la Asamblea General, en su quincuagesimosexto período de sesiones, sobre las posibilidades de revisar y fortalecer el mandato y la condición de la Comisión de Asentamientos Humanos y la condición, el papel y el funcionamiento del Centro de las Naciones

Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat)". Con esta decisión se abren las puertas para un real fortalecimiento del Centro Hábitat y de su órgano político rector, la Comisión de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos.

En resumen, la Declaración sobre las Ciudades y otros Asentamientos Humanos en el Nuevo Milenio constituye un instrumento de avanzada que facilitará la implementación del Programa del Hábitat y abre el camino para la aplicación de acciones concretas tendientes a corregir muchos de los grandes problemas sociales que afectan a la humanidad.

Para citar sólo un ejemplo, la importancia de esta declaración quedó patentizada cuando, únicamente tres meses después de adoptada, se produjeron los dantescos ataques terroristas a Estados Unidos que motivaron el comienzo de una guerra frontal contra ese flagelo que está perturbando numerosas regiones del mundo. En esta área particular del terrorismo internacional, la declaración afirma:

"Decidimos(...) tomar medidas concertadas contra el terrorismo internacional, que origina graves obstáculos

para la aplicación del Programa del Hábitat".

Puede, entonces, colegirse que la alianza internacional suscitada por la lucha contra el terrorismo corresponde a la cabal implementación de esta declaración. Igualmente, como resultado no buscado por esta lucha, pero inevitable, miles de personas inocentes están siendo desplazadas de sus hogares para convertirse en refugiados. La declaración también se ocupa de este delicado problema social en tres párrafos, cuya implementación precisa debe promoverse.

Logros de Colombia

Nuestro país jugó un papel destacado en el curso del proceso preparatorio y en la Sesión Especial misma, papel que sin duda contribuyó al éxito de ésta. Colombia presidió todo el proceso preparatorio durante los dos años largos en que éste tuvo lugar y contribuyó además a estructurar las posiciones del Grupo de América Latina y el Caribe a través, principalmente de su participación en la reunión regional convocada por la CEPAL en Santiago de Chile. Adicionalmente, Co-

La Sesión Especial contó con un Comité Temático encargado de atender presentaciones técnicas de dieciséis gobiernos seleccionados, sobre aplicaciones exitosas del Programa del Hábitat.

lombia presidió las Consultas Informales y el Comité Plenario y las Consultas Informales Extendidas en la Sesión Especial misma, con lo cual se ratificó el liderazgo de nuestro país en el proceso.

Finalmente, puede afirmarse que la Sesión Especial constituyó un enorme éxito para el mundo, incentivándose el proceso de implementación del Programa del Hábitat, lo cual conducirá sin duda a la consolidación de la "filosofía de solidaridad" promulgada por la Declaración de Estambul, para que iniciemos el camino hacia la "construcción mancomunada de un mundo en el que todos disfruten de un hogar seguro con la promesa de una vida decorosa en condiciones de dignidad, buena salud, seguridad, felicidad y esperanza". •