



Junta Ejecutiva del Programa de las Naciones Unidas
para los Asentamientos Humanos
Primer período de sesiones de 2020

Nairobi, 31 de marzo a 2 de abril de 2020

Tema 7 del programa provisional*

Actividades normativas y operacionales de ONU-Hábitat

**Actividades normativas y operacionales de ONU-Hábitat:
atención especial a la Red Global de Herramientas del Suelo,
la Alianza Mundial de Colaboración entre Empresas de
Abastecimiento de Agua y el programa para Mozambique**

Informe de la Directora Ejecutiva

I. Introducción

1. En el presente informe se destacan tres puntos de entrada diferentes al estudio de las actividades normativas y operacionales de ONU-Hábitat. En primer lugar, se pone el foco en dos importantes iniciativas temáticas mundiales dirigidas por ONU-Hábitat, a saber, la Red Global de Herramientas del Suelo (GLTN) y la Alianza Mundial de Colaboración entre Empresas de Abastecimiento de Agua, y se describen los antecedentes, los logros y las perspectivas de cada una de esas iniciativas. A continuación se examina el programa para Mozambique, en particular los enfoques de “reconstruir mejor” y de fomento de la resiliencia adoptados en las zonas afectadas por los ciclones Idai y Kenneth.

2. El informe ofrece así a la Junta Ejecutiva de ONU-Hábitat la oportunidad de analizar las actividades de ONU-Hábitat desde diversos puntos de vista temáticos, prestando especial atención al acceso a la tenencia de la tierra, el apoyo a las empresas de abastecimiento de agua y la reconstrucción después de los desastres. En el informe se describe también la forma en que las actividades normativas y operacionales se integran en esas iniciativas para lograr una mejor calidad de vida para todos, con miras a la aplicación de la Nueva Agenda Urbana para hacer realidad las dimensiones urbanas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

II. Red Global de Herramientas del Suelo

A. Antecedentes

3. Aproximadamente el 70 % de las explotaciones de los países en desarrollo no están documentadas, administradas o protegidas. También existen escenarios complejos de derechos territoriales en los que se superponen derechos y reivindicaciones sobre los mismos recursos. Al mismo tiempo, la rápida urbanización está aumentando la presión sobre la tierra y se necesita un 70 % más de tierras agrícolas para aumentar la producción de alimentos para 2050. Lamentablemente, las mujeres y los jóvenes siguen teniendo un acceso y un control limitados sobre la tierra.

* HSP/EB.2020/1.

4. La GLTN se formó en 2006, facilitada por ONU-Hábitat, con el objetivo de superar los desafíos y obstáculos que existen para generar la seguridad de la tierra a gran escala y para subsanar deficiencias fundamentales en los enfoques, las herramientas y los sistemas de gobernanza y administración de la tierra. Hoy en día, la GLTN es una dinámica alianza de múltiples interesados que engloba más de 85 instituciones y agentes relacionados con la tierra que se han comprometido a aumentar el acceso a la tierra y la seguridad de la tenencia para todos, con especial atención a los pobres y las mujeres. Entre los asociados de la red figuran organizaciones internacionales de la sociedad civil, instituciones de investigación y capacitación, organizaciones bilaterales y multilaterales y órganos profesionales internacionales. A escala nacional, hay un número creciente de asociados entre los Gobiernos nacionales y las municipalidades locales.
5. La GLTN utiliza un enfoque inclusivo para el desarrollo de “herramientas del suelo”, que son formas prácticas e innovadoras de resolver los problemas de tenencia de la tierra. Las herramientas del suelo se elaboran, ensayan, aplican y difunden a través de la red, y los procesos de elaboración de herramientas contribuyen a la vitalidad, la innovación y el fortalecimiento de la capacidad de la red. A continuación, la GLTN crea conocimientos acerca de la tenencia de la tierra, genera mayores resultados de desarrollo y mejora la capacidad de los agentes de la tierra para utilizar las herramientas. La participación en la aplicación de las herramientas de la tierra hace que las organizaciones comunitarias locales tengan más confianza y puedan interactuar con los organismos gubernamentales y promover iniciativas locales.
6. La GLTN ha realizado trabajos a diversas escalas en Colombia, el Iraq, Filipinas, Kenya, Namibia, Nepal, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Somalia, el Sudán, Sudán del Sur, la República Democrática del Congo, la República Democrática Popular Lao, Uganda y Zambia.

B. Logros de la Red Global de Herramientas del Suelo

7. Gracias al programa de la GLTN, unos 300.000 hogares urbanos y rurales (aproximadamente 1,2 millones de personas) de 13 países han mejorado la seguridad de la tenencia, ya sea porque han recibido un documento de tenencia de las autoridades o porque la información sobre su asentamiento se ha puesto a disposición de las autoridades para la negociación y la adopción de decisiones relativas a las mejoras de los asentamientos. Esos hogares son libres de invertir en su vivienda y corren menos riesgo de ser desalojados por la fuerza.
8. El concepto de “continuidad de los derechos sobre la tierra” y el enfoque de la administración de tierras con fines específicos han influido en la aplicación de la política nacional de tierras en Uganda y en la elaboración de políticas nacionales sobre la tierra en la República Democrática del Congo, Zambia y Nepal. Estas políticas prometen mejorar la seguridad de la tenencia para millones de hogares más en el futuro.
9. En el plano regional, en la región de los Estados Árabes se ha establecido una plataforma común de interesados para el desarrollo de la capacidad y el intercambio de conocimientos.
10. La GLTN ha contribuido a dar una mayor coherencia en la utilización de los conceptos y enfoques de la tenencia de la tierra por parte de los donantes internacionales, los organismos de desarrollo, las instituciones de investigación y capacitación, los órganos profesionales, las organizaciones de la sociedad civil, las asociaciones comunitarias y otros agentes relacionados con la tierra. Los asociados también contribuyeron a que se incluyera la tierra en los Objetivos de Desarrollo Sostenible: actualmente se utilizan 12 indicadores relacionados con la tierra para medir los progresos realizados en la consecución de siete Objetivos de Desarrollo Sostenible. La tenencia de la tierra y la continuidad de los derechos sobre la tierra también se han incluido en la Nueva Agenda Urbana, y ONU-Hábitat, por conducto de la GLTN, dirigió la elaboración de la nota orientativa del Secretario General sobre las Naciones Unidas y la tierra y los conflictos¹.
11. En la actualidad se dispone de un total de 20 herramientas sobre la tierra que favorecen a los pobres y tienen en cuenta las cuestiones de género para apoyar a los Gobiernos de los países en desarrollo en la aplicación de sus políticas nacionales sobre la tierra. La GLTN apoya la aplicación de las herramientas prestando asistencia en la gestión de los conocimientos, sensibilizando a los interesados sobre las cuestiones relativas a la seguridad de la tierra y la tenencia, mejorando la capacidad de los agentes pertinentes para aplicar las herramientas relativas a la tierra y prestando apoyo técnico y financiero para esa aplicación. Casi 3.000 agentes de cambio de 101 instituciones, el 40 % de los cuales son mujeres, han mejorado sus conocimientos y su capacidad para promover y aplicar las herramientas del suelo. Estos promotores de la República Democrática del Congo,

¹ <https://glt.net/download/the-united-nations-and-land-and-conflict-march-2019/>.

Nepal, Uganda y Zambia están ahora en mejores condiciones para proteger los derechos de las mujeres a la tierra.

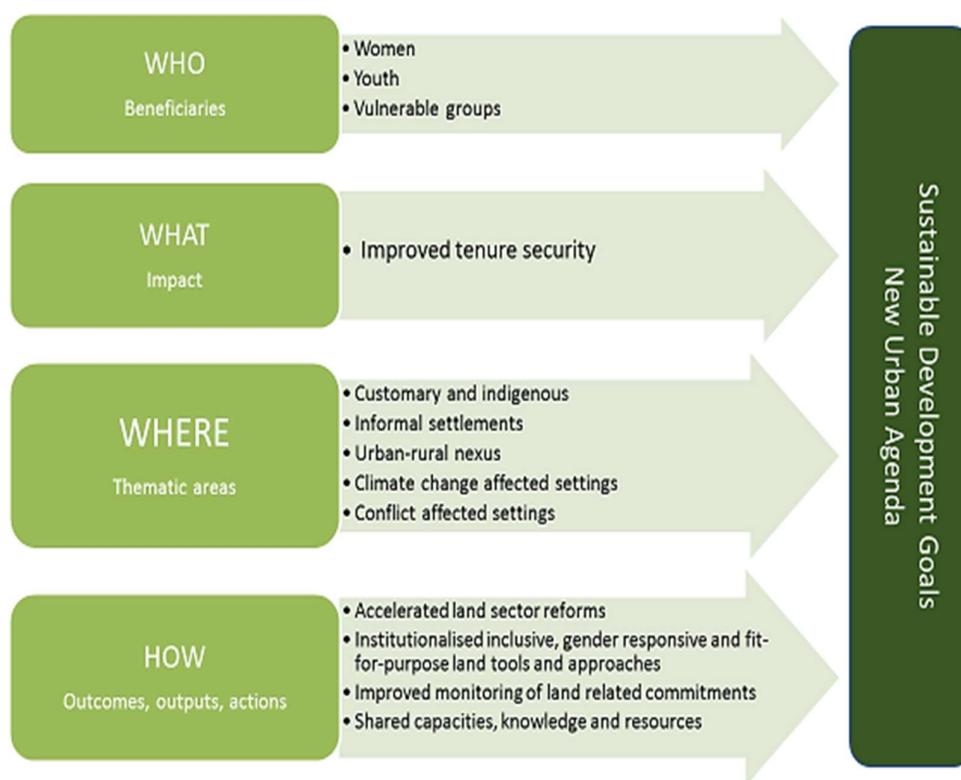
12. Más de 30 estudios de investigación encargados por la GLTN han impulsado la comprensión de cómo la seguridad de la tenencia está relacionada con mejores resultados de desarrollo. Los temas tratados en los estudios son el acceso de las mujeres a la tierra en diversas regiones; la ordenación de la tierra y los recursos naturales y la seguridad de la tenencia de los pequeños agricultores en los programas de inversión agrícola en gran escala; las relaciones y las necesidades de los jóvenes acerca de la tierra en diferentes países; las experiencias en el uso del Modelo para el Ámbito de la Tenencia Social; principios de las leyes islámicas y oportunidades para dialogar; experiencias en la gestión de las tierras consuetudinarias; continuidad de las prácticas de los derechos sobre la tierra; la tierra y los conflictos; y los vínculos entre la seguridad de la tenencia y la vulnerabilidad a los efectos del cambio climático.

C. Perspectivas de la Red Global de Herramientas del Suelo

13. La estrategia de la Red Global de Herramientas del Suelo para el período 2018-2030 ofrece orientación para la aplicación de la Nueva Agenda Urbana a fin de alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible. La fase 3 del programa de la GLTN para 2019-2023 se centra en las nuevas pautas mundiales, y más concretamente en cinco contextos o esferas temáticas en los que faltan herramientas y existe la necesidad de elaborarlas y aplicarlas para mejorar la seguridad de la tenencia de las poblaciones destinatarias (mujeres, jóvenes y grupos vulnerables). En la figura 1 se muestra un resumen del programa.

Figura 1*

Fase 3 del programa de la GLTN para 2019-2023



* Esta figura se presenta sin que haya sido objeto de revisión editorial oficial en inglés.

D. Misión de la Red Global de Herramientas del Suelo

14. La GLTN considera que su misión es ser “asociados que trabajan juntos para elaborar y aplicar herramientas inclusivas, adaptadas a los fines y con perspectiva de género, a fin de mejorar las condiciones de vida de todos, dando prioridad a las mujeres, los jóvenes y los grupos vulnerables tanto en el medio urbano como en el rural”. En el cuadro 1 se muestra la relación entre las prioridades de la GLTN y los ámbitos de cambio esbozados en el plan estratégico de ONU-Hábitat para el período 2020-2023². Se puede encontrar más información sobre la GLTN en www.gltm.net.

Cuadro 1

Prioridades de la Red Global de Herramientas del Suelo en relación con los ámbitos de cambio de ONU-Hábitat

<i>Prioridad de la GLTN</i>	<i>Plan estratégico de ONU-Hábitat</i>
Seguridad de la tenencia de la tierra en entornos consuetudinarios Seguridad de la tenencia de la tierra en los asentamientos informales Seguridad de la tenencia de la tierra a lo largo del nexo entre las zonas rurales y urbanas	Ámbito de cambio 1: Reducción de la desigualdad territorial y la pobreza en las comunidades a lo largo del continuo urbano-rural
Financiación basada en la tierra	Ámbito de cambio 2: Aumento de la prosperidad compartida de las ciudades y las regiones
Vulnerabilidad de la tenencia de la tierra ante el cambio climático	Ámbito de cambio 3: Fortalecimiento de la acción climática y mejora del medio urbano
Seguridad de la tenencia de la tierra en contextos de conflicto y posteriores a conflictos	Ámbito de cambio 4: Prevención y respuesta eficaces a las crisis urbanas

III. Alianza Mundial de Colaboración entre Empresas de Abastecimiento de Agua

A. Antecedentes

15. La Alianza Mundial de Colaboración entre Empresas de Abastecimiento de Agua (GWOPA) es un programa de ONU-Hábitat centrado en el fortalecimiento de los servicios públicos de abastecimiento de agua en todo el mundo y en el aumento de la colaboración entre ellos. En los pueblos pequeños y las grandes ciudades, los operadores de agua y saneamiento contribuyen al ejercicio del derecho humano al agua y el saneamiento prestando servicios fundamentales para que las ciudades sean inclusivas, seguras, resilientes y sostenibles (Objetivo de Desarrollo Sostenible 11), en las que ninguna persona ni ningún lugar se quede atrás (Nueva Agenda Urbana).

16. Este programa funciona como una alianza entre cuyos miembros figuran servicios públicos de abastecimiento de agua y sus asociaciones en todos los continentes. En su calidad de convocante mundial, la Alianza Mundial de Colaboración entre Empresas de Abastecimiento de Agua reúne en torno a la misma mesa a diversos interesados en el agua y en las zonas urbanas, a saber, los gobiernos locales, regionales y nacionales, asociados financieros, organizaciones para el desarrollo, servicios privados, la sociedad civil y los sindicatos, en actos de carácter mundial como el Congreso Mundial de Asociaciones de Empresas de Abastecimiento de Agua, el Foro Mundial del Agua y el Foro Urbano Mundial.

17. La Alianza trabaja para ampliar las asociaciones de apoyo mutuo entre los proveedores de servicios de agua y saneamiento, denominadas asociaciones de empresas de abastecimiento de agua (WOP). Las WOP funcionan sin fines de lucro con el objetivo de fortalecer la capacidad de las empresas, mejorar su rendimiento y permitirles prestar un mejor servicio a más personas. Las WOP tienen un historial acreditado y pueden ser muy rentables.

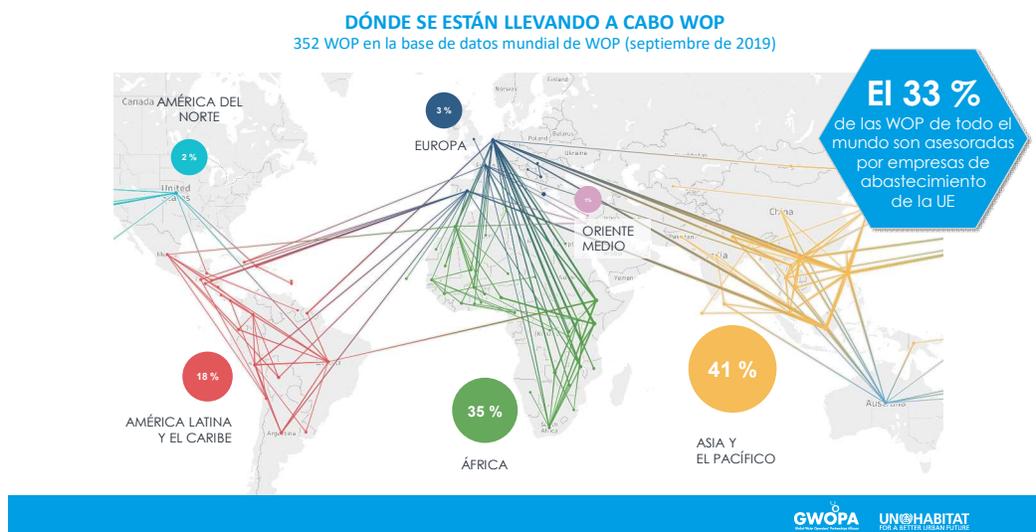
18. Las WOP mejoran la capacidad de las empresas de abastecimiento de agua y saneamiento para garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos, y contribuyen así a las metas del Objetivo de Desarrollo Sostenible 6 relativas al acceso universal y equitativo a los servicios de agua y saneamiento, la calidad del agua, la eficiencia en el uso del agua, la gestión y conservación integradas del agua, el desarrollo de la capacidad y la participación de la comunidad. Estas asociaciones también apoyan la construcción de una infraestructura resiliente y fomentan la innovación, especialmente en las zonas pobres no atendidas, para alcanzar el Objetivo de Desarrollo Sostenible 11. Son importantes para los miembros de ONU-Hábitat y de la Alianza Mundial de

² https://unhabitat.org/sites/default/files/documents/2019-09/strategic_plan_2020-2023.pdf.

Colaboración entre Empresas de Abastecimiento de Agua en la medida en que proporcionan orientaciones normativas y estratégicas esenciales para los servicios de abastecimiento de agua y saneamiento y las autoridades reguladoras correspondientes.

Figura 2*

Ubicación de las asociaciones de empresas de abastecimiento de agua en la base de datos mundial de asociaciones de empresas de abastecimiento de agua



Notas:

1. Trescientas cincuenta y dos WOP y algunas más en preparación. Apoyadas por plataformas regionales y nacionales.
 2. El 50 % sur-sur y el 42,9 % norte-sur. La cooperación restante es triangular o norte-norte.
 3. El 33 % de las WOP de todo el mundo son asesoradas por empresas de abastecimiento de la Unión Europea.
- * Esta figura se presenta sin que haya sido objeto de edición formal en inglés.

B. Labor y logros de la Alianza Mundial de Colaboración entre Empresas de Abastecimiento de Agua

19. La Alianza Mundial de Colaboración entre Empresas de Abastecimiento de Agua comprende actualmente 352 WOP en todo el mundo, la mayoría de las cuales han sido facilitadas por plataformas y programas WOP regionales y nacionales dentro de la alianza. El 50 % de estas WOP se han establecido entre socios del sector de los servicios públicos en el sur (véase la figura 2). La estrategia de la Alianza Mundial de Colaboración entre Empresas de Abastecimiento de Agua para el período 2019-2024 se centra en ampliar considerablemente esta práctica de asociación para dotar a más empresas de todo el mundo de la capacidad para contribuir en los programas de desarrollo mundiales. En el cuadro 2 se muestran los logros obtenidos a lo largo de 10 años de actividades y aplicación de estrategias de la Alianza.

Cuadro 2

Logros obtenidos a lo largo de 10 años de actividades y aplicación de estrategias de la Alianza Mundial de Colaboración entre Empresas de Abastecimiento de Agua

Número de miembros de la Alianza (2019):	490
Crecimiento porcentual anual medio de miembros de la Alianza (2012-2017):	22
Número de WOP en todo el mundo: (con perfiles en la base de datos en línea de la Alianza, registrados desde 2009)	352
Número de operadores en todo el mundo que participan en las WOP: (con perfiles en la base de datos en línea de la Alianza)	488
Número de profesionales del agua empoderados gracias al trabajo de la Alianza:	10.000
Número de personas que se benefician de la mejora de los servicios prestados por las empresas de servicios públicos que participan en las WOP como pupilos:	34 millones
Fondos movilizados a través de las WOP para empresas de servicios públicos en todo el mundo desde la fundación de la Alianza (2009):	320 millones de dólares
Número de herramientas elaboradas:	20

Las herramientas principales son: <ul style="list-style-type: none"> • Manual del plan de mejora de la actuación de las WOP • Formación de mentores • Herramientas operacionales relacionadas con la gestión de activos, la adopción de decisiones relativas a servicios públicos, la planificación de la salubridad del agua y la cartografía de la sostenibilidad • Herramientas de proceso de las WOP relacionadas con la asociación, las mejores prácticas, el desarrollo de la capacidad y el seguimiento y la evaluación 	
Número de estudios de caso realizados:	14 (en los cinco continentes)
Número de congresos mundiales de WOP celebrados:	3
La Alianza Mundial de Colaboración entre Empresas de Abastecimiento de Agua ha elevado el perfil internacional de las WOP mediante la celebración de sesiones destacadas en el contexto de siete Semanas Mundiales del Agua, tres Foros Mundiales del Agua, tres congresos sobre desarrollo de la International Water Association, tres Foros Urbanos Mundiales, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III), seis congresos de la African Water Association y otros importantes eventos regionales.	

20. La Alianza Mundial de Colaboración entre Empresas de Abastecimiento de Agua apoya y facilita las WOP con contribuciones de los asociados. Actualmente, la Alianza recibe apoyo básico del Gobierno de Alemania y colabora en proyectos WOP con la Unión Europea, el Fondo de la Organización de Países Exportadores de Petróleo para el Desarrollo Internacional, el Ministerio de Energía de Abu Dhabi y los Gobiernos de España y los Países Bajos.

21. Desde 2015, los asociados de la Alianza han organizado la Conferencia Internacional de Autoridades Locales y Regionales del Agua, celebrada durante el Foro Mundial del Agua, el mayor evento internacional relacionado con el agua, que reúne a alcaldes, gobernadores, administradores de servicios públicos y responsables locales de los recursos hídricos para mantener debates políticos y técnicos sobre la gestión racional del agua en las ciudades y regiones. La GWOPA dirige un programa mundial WOP financiado por Europa para prestar apoyo a 20 WOP en todo el mundo, y también apoya con conocimientos y promoción a WaterWorX, una iniciativa del Ministerio de Relaciones Exteriores de los Países Bajos. WaterWorX es la iniciativa WOP mundial más ambiciosa dirigida por un solo país hasta la fecha; cubre el período 2017-2030 y reúne a diez empresas holandesas de abastecimiento de agua con sus asociados locales en África, América Latina y Asia para proporcionar un acceso sostenible al agua potable a 10 millones de personas.

22. La labor de la GWOPA contribuye a alcanzar el objetivo estratégico de ONU-Hábitat de “promover la urbanización sostenible como motor del desarrollo y la paz, encaminado a mejorar las condiciones de vida de todos”. La GWOPA contribuirá a los cuatro ámbitos de cambio del plan estratégico de ONU-Hábitat para el período 2020-2023 mediante el desarrollo de conocimientos y la promoción y el apoyo a las WOP que fortalecen la capacidad y el funcionamiento de los servicios de agua y saneamiento:

- a) Aumentar el acceso equitativo a los servicios de agua y saneamiento y mejorar la conectividad espacial (ámbito de cambio 1: reducción de la desigualdad territorial y la pobreza en las comunidades a lo largo del continuo urbano-rural);
- b) Generar recursos locales y empleos decentes, aplicando al mismo tiempo con prudencia la tecnología y las innovaciones pertinentes (ámbito de cambio 2: aumento de la prosperidad compartida de las ciudades y las regiones);
- c) Reducir las emisiones de gases de efecto invernadero procedentes de los servicios de agua y saneamiento, mejorar la eficiencia de los recursos, proteger los activos ecológicos y apoyar el desarrollo de infraestructuras adaptadas al clima (ámbito de cambio 3: fortalecimiento de la acción climática y mejora del medio urbano);
- d) Proporcionar servicios más integrados y con mayor inclusión social, responder a las crisis de manera eficaz y recuperarse de ellas y aumentar la resiliencia (ámbito de cambio 4: prevención y respuesta eficaces a las crisis urbanas).

23. El acceso universal al agua potable y a servicios de saneamiento seguros es indispensable para construir ciudades inclusivas, seguras, resilientes y sostenibles (del tipo al que se aspira en el Objetivo de Desarrollo Sostenible 11). De hecho, teniendo en cuenta que el agua y el saneamiento son requisitos para alcanzar prácticamente todos los Objetivos de Desarrollo Sostenible a escala local, garantizar una capacidad local sólida para prestar esos servicios es una prioridad fundamental.

C. **Perspectivas de la Alianza Mundial de Colaboración entre Empresas de Abastecimiento de Agua**

24. La GWOPA se centrará en tres esferas para llevar a cabo su estrategia para el período 2019-2023:

- a) Dirigir con conocimiento: documentar e investigar las prácticas, dirigir WOP eficaces y servicios de abastecimiento sostenibles y establecer un observatorio mundial de WOP;
- b) Facilitar las WOP: abogar por la acción política y la financiación;
- c) Movilizar la Alianza: conectar y fomentar la participación de los miembros, los asociados y las plataformas y programas WOP.

25. Para aplicar la estrategia de la Alianza Mundial de Colaboración entre Empresas de Abastecimiento de Agua, los productos previstos incluyen elementos de promoción, comunicaciones, actividades de seguimiento e investigación y la elaboración de material de orientación y herramientas para conseguir WOP eficaces. Todas las herramientas y orientaciones se incorporan a las operaciones a través de la red de asociados y plataformas de ejecución de las WOP de la Alianza y, ocasionalmente, del apoyo operacional directo a las WOP. La GWOPA proporciona asistencia técnica para establecer WOP a fin de fortalecer la capacidad de las empresas de abastecimiento de agua para prestar servicios mejores y más sostenibles. También contribuye a las siguientes categorías del programa de trabajo de la Sección de Servicios Urbanos Básicos de ONU-Hábitat: a) elaboración de materiales técnicos y publicaciones; b) consultas, asesoramiento y promoción; c) bases de datos y materiales digitales sustantivos; y d) productos de comunicación, como folletos y material para los medios, incluidas las plataformas digitales y los contenidos multimedia.

26. La GWOPA se propone aumentar su presupuesto anual total hasta un nivel óptimo de entre 2 millones y 2,5 millones de dólares de los Estados Unidos, y pasar de los niveles actuales de financiación para la ejecución básica de la estrategia a una cartera ampliada y diversificada a fin de ejecutar la estrategia con mayor intensidad.

IV. **Programa para Mozambique: reconstruir mejor y fomentar la resiliencia en las zonas afectadas por los ciclones Idai y Kenneth**

A. **Antecedentes**

27. Mozambique es un país costero muy vulnerable a los fenómenos climáticos extremos debido a su morfología y ubicación. La temporada de ciclones tiene lugar entre los meses de octubre o noviembre y marzo o abril. Normalmente, los ciclones se forman en medio del océano Índico y se desplazan hacia el oeste, ganando velocidad y fuerza. Cuando su trayectoria evita Madagascar (uno de los países más sometidos a ciclones del mundo) y se adentra en el canal de Mozambique, tocan tierra en la larga costa de Mozambique (más a menudo en las zonas septentrional y meridional) y pueden penetrar en el continente africano hasta llegar a países vecinos como (de sur a norte) Sudáfrica, Zimbabwe y Malawi. Una vez en tierra, los ciclones provocan lluvias prolongadas e intensas que generan grandes inundaciones, especialmente en Mozambique, ya que está situado aguas abajo de nueve ríos internacionales.

28. El ciclón Idai tocó tierra dos veces en Mozambique, primero el 5 de marzo de 2019 como depresión tropical, que afectó a la ciudad de Quelimane, las provincias centrales y septentrionales de Mozambique (en particular Zambezia y Nampula) y el sur de Malawi, y luego durante la noche del 14 al 15 de marzo de 2019 como ciclón tropical, que causó grandes daños y destrucción en las ciudades de Beira (de 530.000 habitantes) y Dondo (de 150.000 habitantes), y avanzó después hacia el oeste a través de las provincias de Sofala y Manica a lo largo del corredor de Beira antes de llegar a Zimbabwe, donde se extinguió. En total, el ciclón Idai y las grandes inundaciones posteriores afectaron a unos tres millones de personas en el África Sudoriental, principalmente en Mozambique, pero también en Zimbabwe y Malawi. Se cobraron alrededor de 1.000 vidas, hirieron a miles de personas, desplazaron a otras 150.000 y dañaron o destruyeron más de 240.000 viviendas, además de destruir infraestructuras, provocar grandes pérdidas agrícolas y propagar enfermedades.

29. El 25 de abril de 2019, tras impactar en el archipiélago de las Comoras, el ciclón tropical Kenneth tocó tierra en el norte de Mozambique, y afectó a las provincias de Cabo Delgado y Nampula, con consecuencias similares a las del ciclón Idai, aunque algo menos graves. La isla de Ibo, que estaba en proceso de inscripción como sitio del Patrimonio Mundial de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), quedó destruida, y la ciudad

de Pemba se vio muy afectada, al igual que varios distritos rurales, especialmente por las inundaciones causadas por el ciclón. El ciclón perjudicó a casi 200.000 personas, la mayoría de las cuales ya eran vulnerables debido a la fragilidad del sistema de atención sanitaria y a la debilidad de la infraestructura hídrica y de saneamiento.

30. Según la evaluación de necesidades posdesastre, los daños y las pérdidas ocasionados por estos dos ciclones se estimaron en más de 3.200 millones de dólares solo para Mozambique. Las ciudades y zonas urbanas afectadas se caracterizan por una amplia falta de infraestructura y servicios básicos y por la mala calidad de la construcción de viviendas. Además, la tasa anual de crecimiento de la población urbana a escala nacional es del 4,4 %, y los datos del censo nacional indican que casi la mitad de ese crecimiento es absorbido por ciudades pequeñas e intermedias con poblaciones de entre 100.000 y 250.000 personas. El fuerte carácter urbano de esos desastres es motivo de preocupación, ya que el país no tiene todavía una política o estrategia clara para hacer frente a la rápida urbanización.

B. Justificación de la intervención de ONU-Hábitat

31. Teniendo en cuenta la vulnerabilidad estructural descrita más arriba y la recurrencia de fenómenos climáticos extremos en Mozambique³, es urgente encontrar soluciones más duraderas para que el país se adapte al cambio climático y aumente progresivamente su resiliencia. Los terribles efectos de los ciclones Idai y Kenneth suponen una oportunidad para modificar el modelo de desarrollo del país hacia la creación de una cultura de resiliencia a todos los niveles.

32. Las ciudades y los pueblos pueden desempeñar un papel crucial en la tarea de abordar la resiliencia y reducir las vulnerabilidades, ya que brindan la oportunidad de llegar a un gran número de personas mediante intervenciones dirigidas. La dotación de edificios e instalaciones urbanas seguras y viviendas resilientes, incluidas las soluciones para el espacio público y la infraestructura básica basadas en la naturaleza, es un pilar fundamental del proceso de reconstrucción, junto con la participación activa de las propias personas afectadas.

33. Dentro de la atención que se presta actualmente a la recuperación y reconstrucción resilientes, y en plena consonancia con la estrategia de reconstrucción del Gobierno, parece necesario aplicar el principio de reconstruir mejor y adoptar técnicas de construcción que puedan dotar de más resistencia a los edificios y las infraestructuras cuando se produzcan peligros climáticos. Sin embargo, no son suficientes y deben complementarse con un componente blando, que incluya la mejora de las políticas y la legislación (por ejemplo, la modificación de los códigos de construcción), la preparación de directrices, las campañas de sensibilización, la creación de capacidad institucional y la generación de los conocimientos necesarios, mediante la incorporación de los conceptos de reducción de riesgos y resiliencia en los programas escolares, por ejemplo.

34. Las zonas rurales y urbanas están muy interrelacionadas, y sus vínculos son fundamentales para aumentar la resiliencia de un territorio más grande. Las instalaciones públicas seguras, como escuelas y hospitales, deben estar bien distribuidas espacialmente, sobre la base de metodologías de planificación regional que permitan priorizar las zonas en que deben concentrarse los esfuerzos de reconstrucción. La planificación también debería incluir la forma de conectar las zonas en que se ha llevado a cabo la reconstrucción con otras zonas mediante carreteras y redes de infraestructura principales.

35. Los asentamientos urbanos requieren un enfoque distintivo de la creación de resiliencia, mucho más integrado e intersectorial, habida cuenta de las mayores densidades espaciales y demográficas y de los problemas y complejidades específicos inherentes al contexto urbano. Es necesario abordar la dinámica de alto crecimiento, la vulnerabilidad y la falta de servicios de los asentamientos urbanos mediante un enfoque integrado que tenga en cuenta aspectos interdependientes, como el acceso a viviendas y tierras resilientes (lo cual implica el acceso a ingresos), la mejora de las condiciones de saneamiento (en particular el agua, los desagües y la gestión de desechos) y una mejor conectividad (carreteras), a fin de transformar progresivamente los asentamientos urbanos vulnerables existentes en barrios seguros y resilientes para todos.

³ La parte meridional del país sufre una sequía crónica.

C. Labor pertinente de ONU-Hábitat en Mozambique

36. Desde 2002, ONU-Hábitat ha estado trabajando en Mozambique para reducir el riesgo de desastres y reconstruir mejor mediante la promoción de la estrategia “aprender a vivir con los peligros naturales”, especialmente en zonas propensas a las inundaciones, los ciclones, las sequías y los fenómenos sísmicos⁴.

37. La idea principal de la estrategia de aprender a vivir con los peligros naturales es aumentar la resiliencia de las personas y reducir al mínimo los desplazamientos. Las personas viven cerca de zonas en las que tienen acceso a medios de subsistencia y oportunidades de generación de ingresos, por lo que desplazarlas puede ser perjudicial tanto social como económicamente. Por consiguiente, se recomienda que las operaciones de reasentamiento solo se lleven a cabo como último recurso cuando las personas vivan en zonas de riesgo muy alto o permanente.

38. El largo viaje de ONU-Hábitat hacia la reducción del riesgo de desastres y hacia el objetivo de reconstruir mejor comenzó con la preparación de materiales innovadores de sensibilización (por ejemplo, un juego de cartas, el juego del río, carteles, folletos, vídeos de dibujos animados premiados como *The Change* (El cambio) y *Sometimes the River...* (A veces el río...)⁵. A continuación, se realizaron proyectos experimentales de construcción de escuelas elevadas que pudieran servir de refugios seguros cuando ocurriera un desastre natural.

39. Las estadísticas de los últimos 10 a 15 años indican que entre 800 y 1.000 aulas se ven afectadas anualmente por inundaciones o vientos fuertes y necesitan ser reparadas. Además, las escuelas, los centros de salud y los edificios administrativos suelen ser las únicas estructuras construidas con materiales mejorados/convencionales en zonas remotas. Por lo tanto, estas instalaciones públicas constituyen excelentes puntos de partida para reducir el riesgo en los asentamientos mediante: a) la mejora de su estructura física; y b) en el caso de las escuelas primarias, la introducción de mensajes clave de reducción del riesgo de desastres y de resiliencia en los programas de enseñanza. A lo largo de los años, se diseñaron docenas de soluciones arquitectónicas y de ingeniería para construir escuelas y viviendas resistentes a los ciclones e inundaciones y se construyeron varios centenares de edificios en diversas partes del país, utilizando materiales convencionales o locales o una mezcla de ambos, y también se crearon programas de capacitación en el empleo para maestros de obras locales, subcontratistas nacionales u organizaciones no gubernamentales.

40. En 2011-2012, ONU-Hábitat comenzó a diseñar el programa para escuelas más seguras, que comprende una evaluación exhaustiva de las escuelas dañadas, la elaboración de mapas de riesgos a escala nacional, la elaboración de directrices de construcción y la mejora de los códigos de construcción para aportar más resistencia a los efectos de los peligros naturales. El programa incluye también el mejoramiento de la coordinación intersectorial y la impartición de formación y creación de capacidad a los subcontratistas contratados para construir escuelas. En 2015 se estableció una asociación con el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) para obtener escuelas más seguras, y en 2017 el Ministerio de Educación y Desarrollo Humano de Mozambique contrató a ONU-Hábitat para que prestara asistencia técnica a un programa de reconstrucción y reacondicionamiento de escuelas financiado por el Banco Mundial por un valor de 15 millones de dólares, lo que dio lugar a la rehabilitación o reconstrucción de casi 1.100 aulas en las zonas central y septentrional de Mozambique utilizando una mezcla de materiales de construcción convencionales y locales⁶. Cabe destacar que la Ministra de Educación y Desarrollo Humano informó al Consejo de Ministros de que todas las escuelas construidas de acuerdo con las normas propuestas por ONU-Hábitat resistieron al ciclón Idai en la provincia de Sofala. El Ministerio de Educación y Desarrollo Humano está decidido a ampliar este enfoque y ha pedido a todos los asociados que respeten los códigos y las directrices de construcción de escuelas proporcionados por ONU-Hábitat. A día de hoy, se han construido o rehabilitado más de 2.000 aulas de acuerdo con las normas de ONU-Hábitat.

41. En las zonas urbanas, ONU-Hábitat ha ejecutado varios proyectos participativos de mejoramiento de barrios marginales en Mozambique utilizando un programa integrado (agua, saneamiento, carreteras, drenaje y gestión de desechos), especialmente en Quelimane (2006-2008), Beira y Dondo (2008-2013) y Nampula, con el apoyo del Programa Participativo de Mejora de los

⁴ Véase <https://oldweb.unhabitat.org/books/focus-on-mozambique-a-decade-of-experimenting-disaster-risk-reduction-strategies/>.

⁵ Véase <https://vimeo.com/75911282>.

⁶ Las escuelas construidas con materiales mixtos cuestan menos de un tercio de lo que cuestan las mismas escuelas construidas con materiales convencionales.

Barrios Marginales (2010-2015). Esto se complementó con la creación de capacidad municipal, en más de 20 municipios, el apoyo a la planificación urbana y metropolitana, la aplicación de metodologías de planificación de la acción de resiliencia de las ciudades (por ejemplo, la herramienta City Resilience Action Planning (CityRAP)), proyectos piloto para mejorar los espacios públicos, la conclusión de un perfil y una estrategia de vivienda y un diagnóstico que justifique una política nacional de urbanización para Mozambique.

42. Los desastres urbanos son complejos y requieren conocimientos especializados específicos y un enfoque integrado, no solo porque afectan a múltiples sectores, sino también porque en ellos intervienen diversos niveles institucionales con mandatos interrelacionados. ONU-Hábitat desearía aprovechar las acciones de reconstrucción para poner a prueba las intervenciones de desarrollo urbano participativo y realizar actividades de fomento de la capacidad en las ciudades y zonas urbanas afectadas a fin de aumentar su resiliencia al clima.

43. A fin de promover la incorporación de la resiliencia urbana en las políticas y estrategias públicas, ONU-Hábitat ha diseñado y apoyado el establecimiento del Centro Técnico para la Gestión del Riesgo de Desastres, la Sostenibilidad y la Capacidad de Recuperación Urbana (DiMSUR) en Maputo⁷. Por el momento, el centro da cobertura a cuatro Estados miembros de la Comunidad de África Meridional para el Desarrollo, a saber, las Comoras, Madagascar, Malawi y Mozambique, y pronto se ampliará a otros países del África Meridional que han mostrado interés en adherirse, como Eswatini, Sudáfrica, Zambia y Zimbabwe. El DiMSUR puede desempeñar un papel importante a escala subregional, teniendo en cuenta que tres de los cuatro países que participan en el centro fueron golpeados por los mismos ciclones y sufrieron consecuencias similares. La idea que subyace a la creación de este centro de excelencia es establecer una plataforma para que los países participantes compartan sus experiencias y aprendan unos de otros, de manera que se generen conocimientos que luego se difundan a través de las redes académicas existentes.

D. Objetivos y estrategia general

44. ONU-Hábitat ha elaborado una estrategia quinquenal coherente y exhaustiva para reconstruir mejor y aumentar la resiliencia en las zonas afectadas por los ciclones Idai y Kenneth en el centro y el norte de Mozambique. El objetivo final de la estrategia es aumentar la capacidad de adaptación al clima (“aprender a vivir con las inundaciones y los ciclones”) y promover la cultura de la resiliencia a todos los niveles. Esto se hará sobre la base de dos objetivos específicos entrelazados:

- a) consolidar y ampliar el enfoque de reconstruir mejor para reducir el riesgo, que ONU-Hábitat comenzó a aplicar de manera experimental hace más de diez años;
- b) ensayar un enfoque integrado para la creación de resiliencia urbana a escala de barrio, ciudad o distrito urbano, que pueda ser reproducido.

45. Por consiguiente, en coordinación con el Gobierno de Mozambique y las autoridades subnacionales (provinciales, de distrito y municipales) y en asociación con entidades clave de las Naciones Unidas (es decir, el UNICEF, la Organización Mundial de la Salud, la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial, la Organización Internacional del Trabajo, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, la UNESCO y el Fondo de Población de las Naciones Unidas), ONU-Hábitat ha propuesto dos ejes de intervención complementarios para apoyar el proceso de recuperación y reconstrucción en Mozambique.

1. Eje 1: reconstruir mejor (escuelas más seguras, hospitales más seguros y viviendas más resilientes)

46. Este eje comprende proyectos destinados a dar continuidad y ampliar el programa de escuelas más seguras y poner en marcha una iniciativa de hospitales más seguros utilizando una metodología similar. Se trata de rehabilitar o reconstruir, ya sea en un asentamiento rural o a nivel de un barrio en una zona urbana, instalaciones públicas mejores y más seguras que puedan soportar los efectos de fuertes vientos, inundaciones y otros peligros naturales y que puedan utilizarse como refugios seguros en momentos de emergencia. En las escuelas también se incorporarían mensajes sobre la resiliencia al clima en el programa de estudios.

47. En función de la disponibilidad de fondos o de los asociados en la ejecución que se ocupen de la vivienda, este enfoque para las escuelas y los hospitales podría complementarse, tanto en las zonas rurales como en las urbanas, con la rehabilitación o reconstrucción de viviendas resilientes utilizando la misma lógica de reconstruir mejor. Para la reconstrucción de viviendas, se podría adoptar un método

⁷ Para más información, véase www.dimsur.org.

progresivo construyendo una habitación resiliente (por ejemplo, elevada, con un techo fuerte) que podría ser ampliada progresivamente por los propios beneficiarios según su capacidad económica. Pueden proponerse otras soluciones adaptadas a las condiciones existentes y a la capacidad de los hogares para contribuir a las medidas de reconstrucción de las viviendas. El establecimiento de soluciones de financiación de viviendas sostenibles se propone en el eje 2, ya que solo se aplicaría a las zonas urbanas.

48. Las actividades de “reconstruir mejor” propuestas anteriormente se complementan con la formación y el fomento de la capacidad de los interesados en los diversos niveles, la sensibilización, la difusión de soluciones y directrices arquitectónicas que se reproducirán a escala y según las diferentes condiciones locales, la asistencia técnica *in situ* y la aplicación de códigos de construcción mejorados.

2. Eje 2: aumento de la resiliencia urbana mediante un enfoque integrado

49. En primer lugar, sería necesario realizar un análisis espacial en las diferentes provincias afectadas por los ciclones y las inundaciones para comprender a qué ciudades y centros urbanos hay que dar prioridad en la reconstrucción sobre la base de la distribución de sus funciones, su influencia en las zonas circundantes (vínculos urbano-rurales) y sus interrelaciones con otros asentamientos urbanos, a fin de planificar y ampliar el concepto de resiliencia a territorios más amplios.

50. A continuación, ONU-Hábitat propondría proyectos destinados a apoyar la elaboración de planes y estrategias integrados de recuperación y reconstrucción urbana a nivel de barrio, ciudad o pueblo y metrópolis. El diseño de esos planes y estrategias comprendería: a) evaluaciones rápidas y estudios urbanos temáticos y específicos; b) la elaboración y difusión de herramientas y directrices; y c) el diseño y la aplicación de mecanismos de financiación de la vivienda sostenibles derivados de una combinación de subsidios, planes de microcréditos y ahorro y contribuciones de los hogares.

51. Es importante que los planes y estrategias se elaboren de manera participativa con el fin de llevar a cabo intervenciones de creación de resiliencia en la zona o el barrio que incorporen diversos aspectos, como: a) la construcción de viviendas asequibles; b) el acceso a la tenencia segura de la tierra; c) soluciones basadas en la naturaleza y mejora de los espacios públicos; d) el acceso a los servicios básicos (agua, saneamiento, gestión de desechos y electricidad) y a la infraestructura (desagües y carreteras); e) la construcción de refugios seguros (por ejemplo, escuelas, instalaciones sanitarias, mercados); y f) la formación profesional, las actividades de generación de ingresos o la creación de empleo.

52. Paralelamente, se puede considerar la posibilidad de realizar operaciones de reasentamiento sostenible (es decir, incorporando los derechos humanos y teniendo en cuenta el acceso a los servicios básicos y las opciones de subsistencia, no solo la vivienda) para los habitantes de las zonas urbanas que viven en zonas de riesgo alto o permanente, como último recurso.

53. Lo anterior se complementará con la formación y el fomento de la capacidad de los diferentes agentes que se ocupan de la vida en las zonas urbanas, el establecimiento de sistemas de alerta temprana eficientes y eficaces⁸ y la prestación de asesoramiento técnico sobre el fortalecimiento de los mecanismos de gobernanza existentes para la reconstrucción y el fomento de la resiliencia.

54. Por último, ambos ejes contribuirían a la generación de conocimientos, el intercambio de experiencias (no solo a escala nacional sino también subregional gracias a DiMSUR), la mejora de la legislación y la formulación de políticas y estrategias de aplicación en mayor escala.

55. La estrategia descrita se esquematiza en la figura 3.

⁸ Por el momento, los sistemas de alerta temprana mantienen su carácter *ad hoc* a pesar de que pueden salvar muchas vidas en las zonas urbanas.

Figura 3
Resumen de la estrategia de “reconstruir mejor” y de fomento de la resiliencia en las zonas de Mozambique afectadas por los ciclones Idai y Kenneth

