



---

Junta Ejecutiva del Programa de las Naciones Unidas  
para los Asentamientos Humanos  
Primer periodo de sesiones de 2021

Nairobi, 7 y 8 de abril de 2021

Tema 7 del programa provisional\*\*

Ejecución de actividades normativas y operacionales de ONU-Hábitat, incluida la presentación de informes sobre las actividades programáticas de ONU-Hábitat en 2020 y la ejecución de subprogramas, programas emblemáticos y actividades de cooperación técnica, y presentación de información actualizada sobre la respuesta de ONU-Hábitat a la pandemia de enfermedad por coronavirus

## **Actividades normativas y operacionales de ONU-Hábitat: atención especial al Programa Mundial de Ciudades del Futuro del Fondo de Prosperidad, el proyecto titulado “Desarrollo de resiliencia económica urbana en tiempos de COVID-19” y el programa para el Líbano**

### **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 examina el Programa Mundial de Ciudades del Futuro del Fondo de Prosperidad. A continuación, se analiza la iniciativa titulada “Desarrollo de resiliencia económica urbana en tiempos de COVID-19”. También se describe la evolución del programa de ONU-Hábitat para el Líbano, en particular la elaboración de perfiles de barrio y un enfoque basado en zonas para la urbanización sostenible; las respuestas urbanas adaptadas a tres grandes crisis; y una respuesta urbana a la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19).

2. De esta manera, el informe ofrece a la Junta Ejecutiva de ONU-Hábitat la oportunidad de examinar las actividades de ONU-Hábitat desde diversas perspectivas temáticas y geográficas. En el informe se describe también la forma en que las actividades normativas y operacionales se integran 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. El informe también reflexiona sobre cómo la pandemia de COVID-19 está repercutiendo e influyendo en el trabajo de ONU-Hábitat en las esferas temáticas examinadas.

---

\* HSP/EB.2021/1.

## II. Programa Mundial de Ciudades del Futuro del Fondo de Prosperidad

### A. Introducción

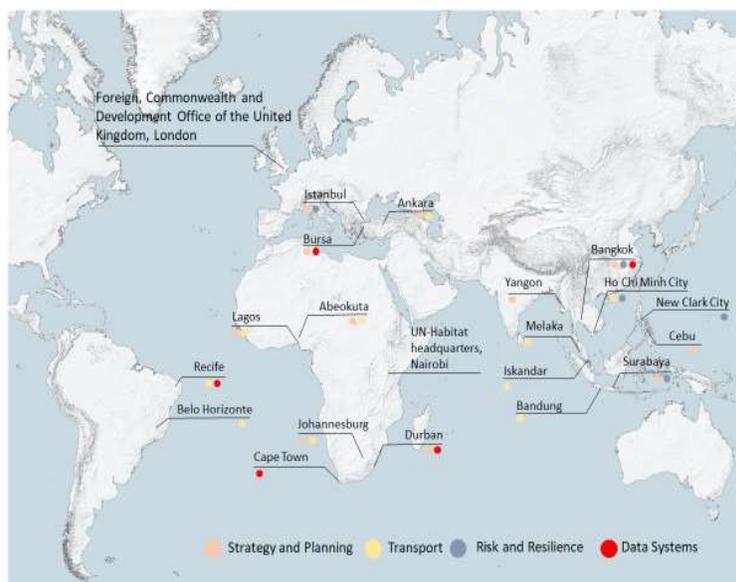
3. En la presente sección se muestra cómo ONU-Hábitat combina las actividades normativas y operacionales en la ejecución del Programa Mundial de Ciudades del Futuro del Fondo de Prosperidad. En el informe se explica también el modo en que las actividades del Programa se relacionan con el plan estratégico de ONU-Hábitat para el período 2020-2023 y la manera en que el Programa se ha adaptado ante la pandemia de COVID-19. El informe subraya en particular el papel de ONU-Hábitat en el Programa en su calidad de asociado estratégico y para la creación de capacidad. El Programa fue creado y es dirigido por el Laboratorio de Planificación y Diseño Urbano, que pertenece a la Sección de Planificación, Finanzas y Economía, Subdivisión de Prácticas Urbanas, División de Soluciones Mundiales de ONU-Hábitat. El Laboratorio trabaja con un equipo multidisciplinario que colabora con diferentes oficinas. El Ministerio de Relaciones Exteriores, del Commonwealth y de Desarrollo del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte es el donante del Programa.

### B. Programa Mundial de Ciudades del Futuro: objetivos y enfoque

4. El Fondo de Prosperidad fue creado por el Gobierno del Reino Unido en 2015 para ayudar a promover el crecimiento económico inclusivo en los países en desarrollo. Sus prioridades generales consisten en mejorar el clima empresarial y la competitividad y el funcionamiento de los mercados, reformar los sectores energético y financiero y potenciar la capacidad de los Gobiernos para hacer frente a la corrupción. Aunque un número cada vez mayor de países y ciudades en desarrollo son capaces de financiar su propio desarrollo, muchos de ellos siguen enfrentándose a retos considerables causados por la rápida urbanización, el cambio climático y la elevada y persistente desigualdad, que pueden reducir las perspectivas de crecimiento a largo plazo, lo que afecta, en particular, a las personas pobres de las ciudades. El Programa Mundial de Ciudades del Futuro es un componente específico del Fondo de Prosperidad destinado a prestar asistencia técnica en un conjunto de intervenciones específicas encaminadas a fomentar el desarrollo sostenible y aumentar la prosperidad, al tiempo que se reducen los altos niveles de pobreza urbana, en particular sobre la base de tres pilares temáticos: planificación, transporte y resiliencia urbanos.

5. El programa engloba 19 ciudades de diez países: Brasil (Recife, Belo Horizonte), Filipinas (Cebú, New Clark City), Indonesia (Bandung, Surabaya), Malasia (Iskandar, Melaka), Myanmar (Yangon), Nigeria (Abeokuta, Lagos), Sudáfrica (Ciudad del Cabo, Durban, Johannesburgo), Tailandia (Bangkok), Turquía (Ankara, Bursa, Estambul) y Viet Nam (Ciudad Ho Chi Minh). En total, se han seleccionado 30 proyectos urbanos transformadores que se están llevando adelante en esas ciudades.

Figura 1  
**Programa Mundial de Ciudades del Futuro: ciudades participantes y principales esferas temáticas**



6. La ejecución del Programa, por valor de 80 millones de libras esterlinas (equivalentes a unos 100 millones de dólares de los Estados Unidos en 2019), está a cargo de asociados del sector privado, en colaboración con ONU-Hábitat como asociado estratégico y para la creación de capacidad. Los acuerdos entre el donante y ONU-Hábitat prevén un apoyo que asciende a un total de aproximadamente 13 millones de dólares.

7. El Programa está organizado en tres fases interrelacionadas:

a) la fase de desarrollo estratégico (abril a diciembre de 2018), durante la cual ONU-Hábitat asistió en la selección y definición de los 30 proyectos orientados a conseguir resultados mediante la preparación de informes del contexto urbano, mandatos, documentos de política y productos normativos, y también mediante la celebración de encuentros tipo “charrette” y talleres con las autoridades de la ciudad para asegurar la comprensión y adhesión necesarias;

b) la fase de transición (enero a septiembre de 2019), durante la cual ONU-Hábitat ayudó en la evaluación técnica de los asociados del sector privado que habrían de participar, recopiló y compartió datos, y elaboró proyectos de estructuras de gobernanza para los 30 proyectos. Las dos primeras fases, implementadas en colaboración con un asociado profesional y otro académico, contribuyeron a informar y dar forma a la fase de ejecución;

c) la fase de ejecución (septiembre de 2019 a marzo de 2022), durante la cual ONU-Hábitat proporciona asesoramiento estratégico y recomendaciones técnicas para garantizar que los proyectos en desarrollo tengan la calidad necesaria y estén en consonancia con la Nueva Agenda Urbana y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. A través de la labor normativa y de las actividades de creación de capacidad, ONU-Hábitat fomenta un mayor grado de implicación y administración por parte de las ciudades. Como asociado estratégico y de creación de capacidad del Ministerio de Relaciones Exteriores, del Commonwealth y de Desarrollo, ONU-Hábitat presta asesoramiento estratégico y técnico a los asociados del Programa, incluidas las 19 autoridades municipales (beneficiarias) y cinco asociados del sector privado (contratados por el Ministerio), y al Ministerio como propietario del Programa.

8. El objetivo principal del Programa Mundial de Ciudades del Futuro es promover entornos urbanos sostenibles que potencien el crecimiento económico inclusivo, reduzcan la pobreza y la desigualdad de género y aumenten la movilidad, además de ser más seguros y más resilientes a los desastres. Su objetivo secundario es asegurar oportunidades y relaciones económicas mutuamente beneficiosas y sostenidas en los sectores en los que el Reino Unido cuenta con una ventaja comparativa, lo que se traduce en un aumento de las exportaciones del Reino Unido a las ciudades incluidas en el Programa.

9. El objetivo general de ONU-Hábitat para el Programa es establecer enfoques mejorados de planificación y gestión para garantizar que los proyectos contribuyan a una urbanización inclusiva y sostenible. El objetivo se basa en una teoría del cambio que actúa como guía y establece resultados intermedios para cuyo logro las autoridades de la ciudad deben asumir la propiedad y la gestión de los proyectos seleccionados, al tiempo que se trazan estrategias para mantener los proyectos más allá del marco temporal del Programa. Se prevé que el impacto global deseado solo será visible varios años después de la conclusión del Programa.

10. Entre las funciones y responsabilidades de ONU-Hábitat figuran, entre otras, las siguientes: prestar asesoramiento al Consejo Estratégico del Programa del Ministerio de Relaciones Exteriores, del Commonwealth y de Desarrollo sobre la forma de adecuar el Programa a los objetivos generales de ONU-Hábitat y los Objetivos de Desarrollo Sostenible, la correspondencia entre los productos de los proyectos y los resultados, incluido el asesoramiento especializado sobre los riesgos programáticos, y las normas de garantía de calidad; proporcionar a la Oficina asesoramiento estratégico, normativo y técnico a nivel local; y convertir a las ciudades en clientes informados y desarrollar su capacidad general para llevar adelante el Programa. Desde esta perspectiva, ONU-Hábitat contribuye principalmente a cumplir el objetivo principal del Programa.

11. Dentro del Programa, ONU-Hábitat contribuye a los siguientes tres resultados previstos interrelacionados:

a) Asesoramiento estratégico y recomendaciones técnicas, entre otras cosas, para el control de calidad de 30 proyectos transformadores y la aplicación de la herramienta de los Objetivos de Desarrollo Sostenible para la evaluación de proyectos;

b) Un componente de creación de capacidad a nivel de programa destinado a aumentar la concienciación y el conocimiento sobre la urbanización inclusiva y sostenible, por ejemplo, a través de sesiones temáticas, eventos adaptados a los países, intercambios y otras oportunidades de

aprendizaje, en colaboración con el asociado en la ejecución, el Grupo Asesor sobre Entorno Construido del Reino Unido;

c) Gestión del conocimiento, en particular, reuniones de grupos de expertos, productos normativos, una plataforma de gestión del conocimiento y una estrategia de visibilidad y comunicación mundial;

Los tres ámbitos de apoyo se centran en intervenciones en las esferas de planificación, transporte y resiliencia urbanos.

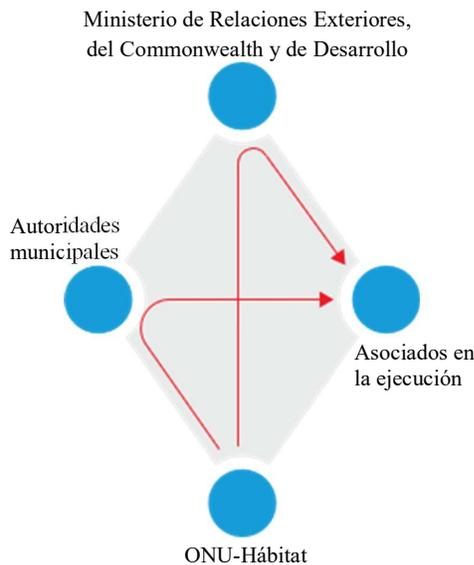
12. ONU-Hábitat apoya el Programa para impulsar el desarrollo a nivel local, al tiempo que explora nuevas formas alternativas de abordar los problemas emergentes a nivel mundial. Por ejemplo, al hacer accesibles localmente las normas y estándares técnicos mundiales a través de la herramienta de los Objetivos de Desarrollo Sostenible para la evaluación de proyectos, las autoridades locales participantes pueden adoptar marcos mundiales como la Nueva Agenda Urbana y los Objetivos de Desarrollo Sostenible en un contexto orientado a la acción. El fortalecimiento de la capacidad de las autoridades locales como clientes puede mejorar la eficacia de los asociados del sector privado y aumentar la posible repercusión de los proyectos. Mediante el intercambio y el aprendizaje, se pueden aprovechar las oportunidades de perfeccionamiento y las sinergias para impulsar el desarrollo y el cambio. La creación y el intercambio de conocimientos entre los interesados a nivel local y mundial pueden contribuir a la escalabilidad y la reproducibilidad de las mejores prácticas.

13. El Laboratorio de Planificación y Diseño Urbano de ONU-Hábitat ha adoptado un enfoque integrado, interdisciplinario y orientado a los resultados con el fin de mejorar el desarrollo urbano inclusivo y sostenible a diferentes escalas: local, regional e internacional. Las autoridades municipales reciben asesoramiento estratégico y participan en actividades de creación de capacidad sobre la base de los conocimientos basados en datos contrastados a nivel mundial.

14. La composición y organización del Programa permite a ONU-Hábitat combinar flujos de trabajo normativos y operacionales. A través de la colaboración y el compromiso con los asociados del sector privado, ONU-Hábitat puede aprovechar la experiencia colectiva dentro del Programa y llegar a un público más amplio para compartir las lecciones aprendidas.

Figura 2

**Enfoque de ONU-Hábitat para la prestación de asesoramiento estratégico al donante y asesoramiento técnico y normativo a las autoridades municipales en apoyo de los proyectos que llevan a cabo los asociados del sector privado**

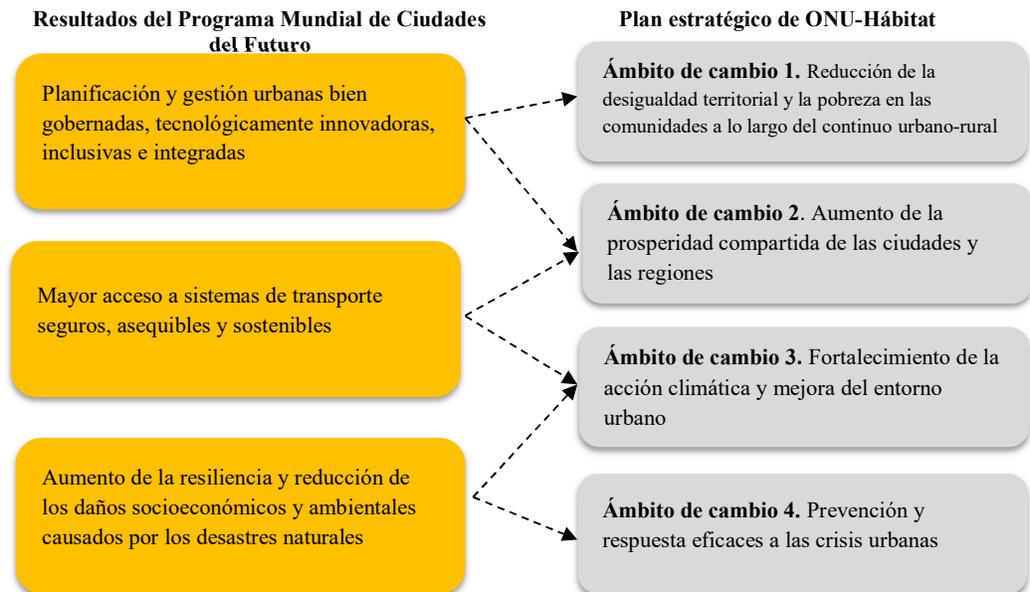


15. En consonancia con el plan estratégico de ONU-Hábitat para el período 2020-2023, el Programa contribuye principalmente a reducir las desigualdades espaciales y la pobreza en las comunidades del continuo urbano-rural (subprograma 1). Varios de los 30 proyectos abordan el aumento del acceso en condiciones de igualdad a la movilidad sostenible y la provisión de espacio público, pero también el crecimiento y la regeneración efectiva de los asentamientos. Sin embargo, el

Programa también tiene claros vínculos con el aumento de la prosperidad compartida (subprograma 2) y el fortalecimiento de la acción climática y la mejora de los entornos urbanos (subprograma 3).

Figura 3

**Relación entre los resultados previstos del Programa Mundial de Ciudades del Futuro y los ámbitos de cambio del plan estratégico de ONU-Hábitat para el período 2020-2023**



16. El enfoque de ONU-Hábitat se basa en los esfuerzos por interrelacionar los flujos de trabajo operacionales a nivel local con las actividades a nivel del Programa, así como con el discurso global sobre la urbanización sostenible. Las experiencias y lecciones aprendidas a nivel local (en 19 ciudades, con 30 proyectos en tres esferas temáticas) constituyen una aportación a los productos normativos y, a la inversa, los productos normativos, junto con los conocimientos mundiales existentes, sirven de apoyo a los procesos sobre el terreno.

17. La gestión del Programa corre a cargo de un equipo interdisciplinar con sede en el Laboratorio de Planificación y Diseño Urbano. Para garantizar una ejecución eficaz y eficiente, el Laboratorio ha contratado a asesores estratégicos locales en cada uno de los países que participan en el Programa para asegurar el acceso directo a las autoridades locales y los asociados del sector privado y la colaboración con estos. Además, el Programa colabora con las oficinas regionales y nacionales de ONU-Hábitat, así como con expertos de la sede, en las esferas de creación de capacidad, servicios básicos, tierra y vivienda, y comunicaciones y medios de comunicación, cuando procede.

18. ONU-Hábitat ha desplegado el Laboratorio de Planificación y Diseño Urbano para reunir conocimientos técnicos que permitan responder con flexibilidad a las necesidades de prestación de servicios y a los asuntos que vayan surgiendo con el tiempo. El Laboratorio trabaja con el donante, los beneficiarios y los asociados del sector privado, y aporta experiencia interna adicional cuando es necesario, aprovechando tanto la capacidad técnica como el conocimiento del país para responder ágilmente a las cuestiones emergentes.

### C. Logros del Programa Mundial de Ciudades del Futuro

19. Durante la fase de desarrollo estratégico (abril a diciembre de 2018), se seleccionaron 30 proyectos urbanos transformadores en 19 ciudades de 10 países. Con el fin de informar, dar forma y aportar más datos para la fase de ejecución, ONU-Hábitat elaboró los siguientes productos:

- Treinta documentos con mandatos para proyectos urbanos sobre planificación, movilidad y resiliencia urbanas y sistemas de datos, apoyados por 19 informes de contexto urbano;
- Diecinueve evaluaciones de viabilidad técnica que proporcionan una primera visión de la viabilidad y el posible efecto de los proyectos en el contexto local;
- Ocho documentos de grupos temáticos, cinco documentos de política y dos informes normativos que aportan información y constituyen la base de la fase de ejecución, incluidas

evaluaciones de la viabilidad de los proyectos y evaluaciones de la capacidad profesional y la madurez de mercado de las ciudades<sup>1</sup>;

d) Una semana de formación a nivel de programa para funcionarios municipales representantes de las 19 ciudades, sobre la base de una evaluación de la capacidad profesional y la madurez de mercado en cada una de las 19 ciudades;

e) Actividades para hacer un mapa de los interesados y lograr su participación, entre otras cosas, celebración de 20 encuentros “charrette” y 19 talleres de validación con funcionarios de la ciudad y representantes locales del Ministerio de Relaciones Exteriores, del Commonwealth y de Desarrollo.

20. En 2019 se realizó una evaluación interna para valorar la pertinencia y el progreso del apoyo de ONU-Hábitat al Programa. Las principales conclusiones pusieron de manifiesto la importancia que tiene para ONU-Hábitat la participación en este programa y en otros similares, al tiempo que reconocieron la necesidad de un enfoque eficaz y flexible para la ejecución de un programa tan complejo en un plazo breve. Los resultados sugieren que la adopción de una teoría del cambio como mecanismo de orientación es fundamental y que la participación de los principales interesados locales en una fase temprana del proceso ayudará a garantizar la adhesión y el compromiso con el Programa, y también contribuirá a mitigar los posibles riesgos y obstáculos para tener mayores repercusiones.

Figura 4

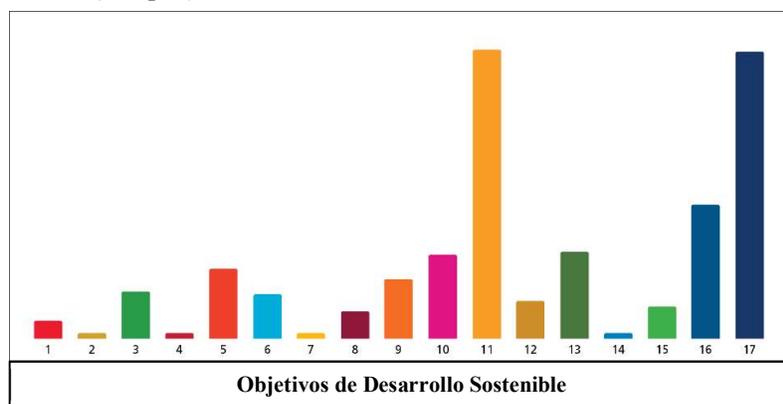
**Sinopsis del alcance del compromiso, las actividades y la participación durante la fase de desarrollo estratégico**



21. Durante la fase de transición (enero a septiembre de 2019), ONU-Hábitat ayudó a preparar a los principales interesados locales para la ejecución y facilitó la incorporación sin tropiezos de los asociados del sector privado en el Programa. ONU-Hábitat también proporcionó asesoramiento técnico al Ministerio de Relaciones Exteriores, del Commonwealth y de Desarrollo en la evaluación de las ofertas para la selección de los asociados del sector privado, y preparó una estructura de gobernanza para cada uno de los 30 proyectos, así como conjuntos de datos y demás información clave para su entrega a los asociados en la ejecución.

Figura 5

**Ejemplo de cómo la herramienta de los Objetivos de Desarrollo Sostenible para la evaluación de proyectos puede generar un “perfil de Objetivos de Desarrollo Sostenible” único para cada proyecto: Perfil del proyecto “Healthy Streets” (Calles saludables) en Cankaya, Ankara (Turquía)**



22. Los principales resultados de la fase de ejecución, desde su inicio en septiembre de 2019, han sido los siguientes:

a) Se elaboraron y aplicaron un marco y una metodología para garantizar la calidad de los proyectos urbanos y aumentar la alineación de los proyectos con las dimensiones urbanas de los

<sup>1</sup> Estos productos, junto con otros recursos, están disponibles en [www.globalfuturecities.org/knowledge](http://www.globalfuturecities.org/knowledge).

Objetivos de Desarrollo Sostenible. El marco se denomina herramienta de los Objetivos de Desarrollo Sostenible para la evaluación de proyectos<sup>2</sup>;

b) Se mejoró la capacidad de los funcionarios de 19 gobiernos municipales, lo que les permitió realizar evaluaciones cualitativas con respecto a los indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible durante la fase de desarrollo del proyecto;

c) ONU-Hábitat examinó los resultados técnicos de los asociados del sector privado para 30 proyectos urbanos comparándolos con los indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, lo que dio lugar a la determinación de posibles efectos futuros;

d) Cinco asociados internacionales del sector privado recibieron recomendaciones técnicas sobre cómo aumentar la calidad de los 30 proyectos urbanos, para lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible a nivel local;

e) Se desarrolló y estableció una plataforma de gestión del conocimiento para facilitar intercambios entre los asociados del Programa, así como para divulgar y difundir información y documentos pertinentes también dirigidos a un público más amplio. La plataforma ([www.globalfuturecities.org/](http://www.globalfuturecities.org/)) incluye un enlace directo a la Plataforma de la Nueva Agenda Urbana de ONU-Hábitat ([www.urbanagendaplatform.org/](http://www.urbanagendaplatform.org/)), con el fin de apoyar la participación de un público más amplio y global;

f) Se elaboró una nota conceptual que recoge los posibles resultados normativos basados en el Programa. También se han explorado formatos alternativos para los productos normativos, por ejemplo, plataformas digitales, aplicaciones, podcasts, manuales y herramientas interactivas en línea;

g) En colaboración con el asociado en la ejecución, el Grupo Asesor sobre Entorno Construido del Reino Unido, se ha elaborado un componente de creación de capacidad a nivel del Programa dirigido a los asociados del mismo, incluidas las autoridades locales, que se pondrá en marcha en enero de 2021.

23. Algunos ejemplos de la contribución de ONU-Hábitat a los 30 proyectos son los siguientes:

a) En Cankaya, Ankara (Turquía), se ha desarrollado un plan estratégico para el proyecto de Calles Saludables con el fin de mejorar la inclusividad de los espacios públicos, en particular las calles. El plan fue concebido por el asociado del sector privado Arup y se guio por la herramienta de los Objetivos de Desarrollo Sostenible para la evaluación de proyectos de ONU-Hábitat. Posteriormente, Arup recibió el Premio a la Excelencia de la Región de Europa por este logro. Gracias a la aplicación de la herramienta de evaluación de proyectos, se sensibilizó a los asociados de Filipinas (en Cebú y New Clark City) sobre la importancia de adoptar un enfoque inclusivo y basado en los derechos humanos en la provisión de viviendas;

b) En Lagos (Nigeria), mediante exámenes técnicos y la aplicación de la herramienta de los Objetivos de Desarrollo Sostenible para la evaluación de proyectos, ONU-Hábitat apoya la ejecución de un proyecto de transporte por agua que incluye servicios de transbordador, cuyo objetivo es contribuir a un sistema de transporte multimodal y reducir la congestión del tráfico y las emisiones de gases de efecto invernadero. Se espera que el proyecto tenga un efecto positivo sobre todo en las personas que viven en asentamientos informales y en los operadores de embarcaciones informales, pues se les brindan opciones de movilidad más seguras y previsibles, así como oportunidades de empleo;

c) En Durban (Sudáfrica), la herramienta de los Objetivos de Desarrollo Sostenible para la evaluación de proyectos ayudó a la ciudad a integrar aspectos de inclusión social, sostenibilidad y eficacia en un proyecto de datos urbanos.

24. La pandemia de COVID-19 tuvo repercusiones significativas en el Programa a lo largo de 2020. Si bien todos los países y ciudades participantes han seguido participando en el Programa, aunque con interrupciones, la mayoría de las actividades y líneas de trabajo se han rediseñado para hacer uso de las modalidades en línea. ONU-Hábitat preparó una evaluación inicial de riesgos de las posibles repercusiones de la pandemia y, además, proporcionó al Ministerio de Relaciones Exteriores, del Commonwealth y de Desarrollo asesoramiento estratégico y recomendaciones en el informe titulado “COVID-19: oportunidades y enseñanzas”. La evaluación de riesgos puso de manifiesto la importancia de obtener y acceder a datos socioeconómicos a nivel local y establecer que los conjuntos de datos sean inclusivos y representativos de todos los ciudadanos. Además, se asesoró sobre cómo podría adaptarse el Programa para ayudar a responder a la pandemia. Por ejemplo, el Programa ha

<sup>2</sup> Disponible en: <https://www.globalfuturecities.org/sdg-project-assesment-tool>.

prestado apoyo a Ciudad del Cabo en la ampliación de su labor sobre datos urbanos para mejorar su respuesta a la COVID-19.

25. Debido a los efectos negativos de la pandemia en el ingreso nacional bruto del Reino Unido, la ayuda oficial al desarrollo del país fue objeto de un proceso de reordenación presupuestaria en 2020. En vista de ese proceso, se ha pedido al Programa Mundial de Ciudades del Futuro, incluidos sus asociados del sector privado, que examinen ciertos componentes del Programa. Esto ha afectado a la labor en el país, ya que los proyectos en algunos países tendrán que concluir antes de tiempo. A petición del Ministerio de Relaciones Exteriores, del Commonwealth y de Desarrollo, ONU-Hábitat ha emprendido un proceso de examen similar. Se ha propuesto que dos tercios de los componentes normativos previstos se reduzcan o eliminen en 2021.

#### **D. Perspectivas del Programa Mundial de Ciudades del Futuro**

26. ONU-Hábitat espera aumentar la repercusión del Programa en los Objetivos de Desarrollo Sostenible mediante la evaluación continua de los resultados técnicos de los asociados del sector privado, y proporcionando recomendaciones técnicas y estratégicas durante el desarrollo del proyecto. ONU-Hábitat elaborará productos normativos para documentar los conocimientos y recoger las lecciones aprendidas de los asociados del Programa en relación con los temas predominantes de las 19 ciudades del Programa, como la localización de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, la planificación, el transporte, la resiliencia urbanos y las ciudades inteligentes. Continuarán las actividades de creación de capacidad y aprendizaje dirigidas a los funcionarios municipales. ONU-Hábitat prevé un mayor uso de la plataforma de conocimientos, así como un mayor intercambio de conocimientos y oportunidades de aprendizaje entre ciudades. ONU-Hábitat sigue aplicando un enfoque ágil en la ejecución del Programa para adaptarse a las circunstancias cambiantes derivadas de la pandemia de COVID-19 y sus efectos en los países y ciudades participantes.

27. Se prevé que los efectos a largo plazo del Programa contribuyan al desarrollo económico inclusivo y a la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos de los países y ciudades participantes. Se espera reducir la pobreza y aumentar el acceso a los servicios y las oportunidades económicas. A la vez que avanza en la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, el Programa también podrá fomentar el establecimiento de relaciones comerciales entre agentes privados y públicos, en particular los que tienen su sede en el Reino Unido. Además, se prevé que la herramienta de los Objetivos de Desarrollo Sostenible para la evaluación de proyectos sea útil para proyectos más allá del Programa Mundial de Ciudades del Futuro, por ejemplo, como parte del programa emblemático de ONU-Hábitat “Ciudades con Objetivos de Desarrollo Sostenible”. En consonancia con la estrategia de comunicación desarrollada para el Programa Mundial de Ciudades del Futuro, ONU-Hábitat tiene previsto continuar con sus esfuerzos de divulgación y promoción relacionados con la urbanización sostenible, incluso como medio para ofrecer a los beneficiarios oportunidades de establecer redes y comunicarse entre sí.

28. Debido a su diseño, organización y alcance interdisciplinario, el Programa Mundial de Ciudades del Futuro ha demostrado un valor significativo en el impulso de la agenda mundial de urbanización. ONU-Hábitat ha demostrado cómo puede tender puentes entre diferentes intereses y agendas, aumentar la capacidad de los actores locales y los beneficiarios, acrecentar la implicación local en las intervenciones propuestas y, al mismo tiempo, animar a los asociados a trabajar para hacer realidad los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Nueva Agenda Urbana. Se espera que los resultados del Programa, llevado adelante con el apoyo de ONU-Hábitat, contribuyan a hacer avanzar el debate mundial sobre la urbanización sostenible y muestren los efectos que tienen las intervenciones urbanas estratégicas en la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

### **III. Proyecto titulado “Desarrollo de resiliencia económica urbana en tiempos de COVID-19”**

#### **A. Introducción**

29. La presente sección se centra en la labor de la iniciativa mundial conjunta “Desarrollo de resiliencia económica urbana en tiempos de COVID-19”, en el marco del Programa Mundial de Resiliencia de las Ciudades de ONU-Hábitat. La iniciativa es una respuesta a la grave crisis socioeconómica y sanitaria provocada por la pandemia de COVID-19 y tiene por objeto garantizar una recuperación sostenible, inclusiva y ecológica de la crisis y reforzar la capacidad de los gobiernos locales para resistir embates similares en el futuro. Esta sección describe los antecedentes, los logros y las perspectivas de la iniciativa.

## **B. “Desarrollo de resiliencia económica urbana en tiempos de COVID-19”: objetivos y enfoque**

30. Las zonas urbanas son responsables de más del 80 % de la producción económica mundial, pero como más del 95 % de los casos de COVID-19 se han producido en estas zonas, gran parte de la actividad económica se ha detenido debido a las medidas adoptadas para controlar la pandemia. Esta situación ha tenido graves repercusiones económicas y financieras en las zonas urbanas, como la pérdida masiva de puestos de trabajo y el desempleo, la disminución de los ingresos de las administraciones locales y las enormes pérdidas de productividad y actividad empresarial. La crisis ha desbaratado los avances en la lucha contra la pobreza, de forma que entre 71 y 100 millones de personas se encontraban por debajo del umbral de la pobreza extrema en 2020, y ha acrecentado la desigualdad, especialmente en los países en desarrollo.

31. Para hacer frente a la crisis y garantizar una recuperación sostenible, inclusiva y ecológica, así como para reforzar la capacidad de los gobiernos locales para resistir conmociones similares en el futuro, las comisiones regionales de las Naciones Unidas (la Comisión Económica para Europa, la Comisión Económica para África, la Comisión Económica y Social para Asia Occidental, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe y la Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico), junto con el Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización y ONU-Hábitat, a través de su Programa Mundial de Resiliencia de las Ciudades, están llevando a cabo el proyecto “Desarrollo de resiliencia económica urbana en tiempos de COVID-19”; el plazo del proyecto es de julio de 2020 a diciembre de 2021.

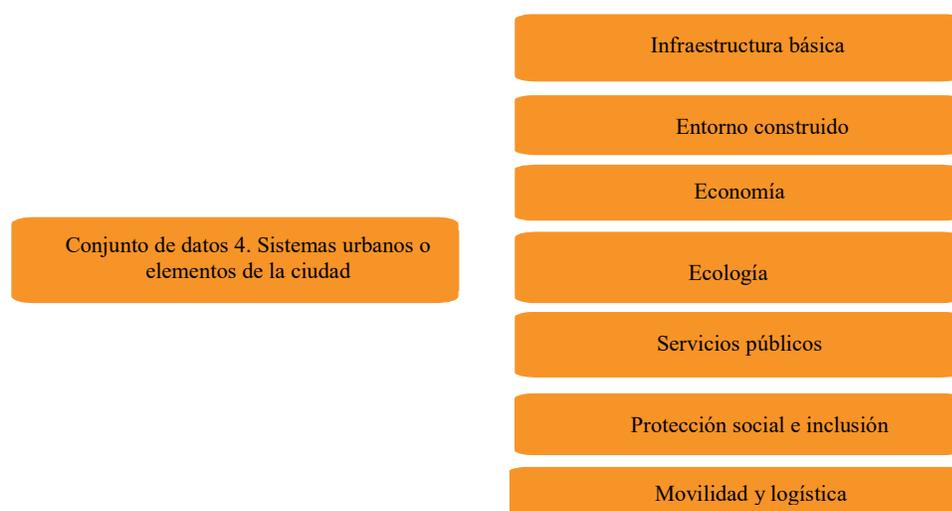
32. El proyecto se basa en el documento de políticas del Secretario General sobre la COVID-19 en un mundo urbano, que destaca la necesidad de empoderar a los gobiernos locales y aumentar la resiliencia de las comunidades y las ciudades como componentes básicos de la recuperación, así como en el informe sobre el marco de las Naciones Unidas para una respuesta socioeconómica inmediata a la COVID-19, y promueve el principio de “reconstruir para mejorar” adoptado por las Naciones Unidas, y elabora medidas de apoyo a la planificación y construcción de ciudades más resilientes. La iniciativa conjunta aboga por un enfoque multirriesgo, multisectorial y de múltiples interesados, con el fin de fomentar una economía verde y circular, superar las desigualdades y ayudar a los grupos más vulnerables.

33. El Programa Mundial de Resiliencia de las Ciudades de ONU-Hábitat actúa como asociado técnico en el proyecto, aprovechando su capacidad como centro de conocimiento y promoción de la resiliencia urbana, su experiencia en el apoyo a los gobiernos locales en la creación de resiliencia y su amplia red de ciudades.

34. El Programa Mundial de Resiliencia de las Ciudades se creó en 2014 para institucionalizar e incorporar los conceptos de resiliencia y reducción de riesgos urbanos en el análisis y la planificación con el fin de fomentar una mayor resiliencia de las ciudades y otros asentamientos humanos. Su misión es colaborar con los asociados en el fomento de la resiliencia, compartir la visión y los recursos para pensar, plantear y aplicar medidas inclusivas y ecológicas para la resiliencia y la sostenibilidad, y mejorar las condiciones de vida para todos dando prioridad a las medidas de mitigación adaptativas centradas en las personas en situación de vulnerabilidad en entornos urbanos. El Programa representa el pilar de cooperación técnica de la labor de ONU-Hábitat en el ámbito de la resiliencia urbana y se centra en hacer que las ciudades sean resilientes apoyando a los gobiernos locales, entre otras cosas, fomentando su capacidad para prepararse, responder y recuperarse de las perturbaciones y tensiones, y conduciéndolos hacia la sostenibilidad.

35. El Programa utiliza un enfoque integral y basado en datos empíricos, y genera perfiles gráficos modelados con datos y recomendaciones de actuación para promover la resiliencia y la sostenibilidad. La metodología y las orientaciones que lo acompañan ayudan a las administraciones locales a cumplir los objetivos establecidos en los marcos intergubernamentales acordados a nivel mundial.

Figura 6  
**Elementos de resiliencia urbana del conjunto de datos 4 del Programa Mundial de Resiliencia de las Ciudades\***



\* Los datos de estos siete sistemas urbanos se reúnen con el fin de proporcionar un diagnóstico transversal para el desarrollo urbano basado en la resiliencia.

36. Desde 2014, el Programa Mundial ha elaborado perfiles completos de resiliencia de las ciudades a diversas escalas en el Brasil, España, la Federación de Rusia, Mozambique, el Paraguay, el Senegal y Vanuatu. El Programa también ha llevado a cabo diversas actividades relacionadas con la promoción y la formación en Chile, Costa Rica, Filipinas, México, Noruega, Portugal, Rumania y el Reino Unido, y ha acogido la Semana Mundial de la Resiliencia en Barcelona en varias ocasiones. En la actualidad, el Programa participa activamente en diversas alianzas y redes dinámicas de múltiples interesados, en las que participan más de 100 instituciones a nivel local, nacional, regional e internacional, entre las que se encuentran órganos administrativos y decisorios, centros de investigación, instituciones académicas y organizaciones de la sociedad civil.

### C. Logros de ONU-Hábitat y sus asociados en la creación de resiliencia económica urbana

37. Gracias a la labor del Programa Mundial de Resiliencia de las Ciudades y sus asociados en el fomento de la resiliencia económica urbana, en particular mediante la formación de los funcionarios de los gobiernos locales en los conceptos y el diagnóstico de la resiliencia urbana y el apoyo a éstos en el diseño y la aplicación de planes de recuperación económica y financiera sostenibles e inclusivos, se ha mejorado indirectamente la vida de aproximadamente 44 millones de personas en 16 ciudades que ejecutan el Programa y sus respectivas áreas metropolitanas.

38. La COVID-19 ha planteado retos económicos sin precedentes para las ciudades de todo el mundo. Aunque las ciudades se han visto afectadas de diferentes maneras, según su estructura económica, su exposición a los mercados mundiales y su salud financiera, prácticamente todas han experimentado un descenso de la producción económica, una reducción del empleo, una disminución del espacio fiscal y una creciente presión sobre las finanzas públicas. Ahora bien, los análisis han confirmado que las ciudades más resilientes son capaces de mitigar mejor los efectos negativos de la pandemia y prepararse para la recuperación. Algunas de las características clave de estas ciudades resilientes son la gobernanza eficaz, inclusiva y participativa (Barcelona (España); y Subang Jaya (Malasia)); asociaciones con los gobiernos centrales y regionales (Accra, Lima y Suva); capacidad de prestación de servicios fiable para adaptar rápidamente las modalidades de prestación de servicios (Barcelona; y Teresina (Brasil)); infraestructura de calidad resiliente (Barcelona; Beirut; y Teresina); sistemas robustos de gestión de las finanzas públicas (Barcelona; y Tirana); y una estrecha colaboración con el sector privado, tanto formal como informal (Accra; Alejandría (Egipto); Beirut; Lima; Tirana; y Subang Jaya). El enfoque de “no dejar a nadie atrás” es otra característica de las ciudades resilientes, que demuestran un esfuerzo sistemático por ampliar los servicios a todos los grupos de población, incluidos los vulnerables y los desfavorecidos.

39. Más de 70 participantes de las 16 ciudades que ejecutan el proyecto han recibido capacitación técnica y apoyo en forma de materiales elaborados por el Programa Mundial de Resiliencia de las Ciudades y el Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización para su uso en el diagnóstico, el análisis y la planificación de la resiliencia económica urbana, con el fin de que puedan tomar decisiones fundamentadas sobre cómo recuperarse de la crisis socioeconómica y sanitaria provocada por la pandemia de COVID-19 utilizando estrategias ecológicas e inclusivas centradas en las personas en situación de vulnerabilidad.

Figura 7

**Mapa de las 16 ciudades que ejecutan el proyecto “Desarrollo de resiliencia económica urbana en tiempos de COVID-19”**



40. A nivel regional, se establecieron diversas plataformas de interesados para la creación de capacidad y el intercambio de conocimientos sobre los aspectos socioeconómicos de la resiliencia urbana en el período 2020-2021 en las regiones atendidas por las comisiones regionales de las Naciones Unidas.

41. A nivel local, las experiencias, prácticas e innovaciones de las ciudades en materia de respuesta económica y financiera a la pandemia de COVID-19 han sido recopiladas y sintetizadas por el Programa Mundial de Resiliencia de las Ciudades en la publicación titulada “Global Compendium of Practices on Local Economic and Financial Recovery” (*Compendio mundial de prácticas sobre recuperación económica y financiera local*), que presenta estudios de caso sobre las 16 ciudades que llevan adelante el proyecto, así como sobre otras ciudades participantes (disponible en <https://urbanresiliencehub.org/urban-economic-resilience-covid-19/#gcp>).

42. A través de una serie de cuatro talleres mundiales a los que asistieron más de 500 participantes, ONU-Hábitat ayudó a sensibilizar a los interesados de los gobiernos locales sobre la resiliencia, el intercambio y la gestión de conocimientos y la creación de capacidad técnica. Los talleres ofrecieron a los funcionarios de las ciudades y a otros interesados de la administración local la oportunidad de participar y aprender de sus pares a través del diálogo con otras autoridades locales de sus regiones y del mundo.

#### **D. Perspectivas de la labor futura de ONU-Hábitat en torno a la resiliencia económica urbana**

43. La estrategia del Programa Mundial de Resiliencia de las Ciudades de ONU-Hábitat para el período 2020-2030 proporciona orientación para la aplicación de la Nueva Agenda Urbana con el fin de alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible, en consonancia con el Marco de Sendái para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030 y el Acuerdo de París. La crisis de COVID-19 ha puesto de manifiesto ciertas debilidades socioeconómicas de las ciudades. Adoptar un enfoque de riesgos múltiples ha demostrado ser una opción válida. Antes de la crisis pandémica, el Programa Mundial no analizaba los efectos económicos con tanto rigor como durante la crisis. Así, la esfera de resiliencia económica ha cobrado fuerza en el modelo de resiliencia urbana.

44. Otro aspecto importante derivado de esta crisis pandémica actual es la conceptualización de la creación de resiliencia urbana. La tradicional división entre intervenciones humanitarias e intervenciones de desarrollo ha quedado obsoleta, como se demostró en la crisis de COVID-19. La construcción de ciudades sostenibles y resilientes demuestra el nexo entre las disciplinas orientadas a la ayuda humanitaria y las que apuntan al desarrollo en las zonas urbanas. El enfoque de ONU-Hábitat para construir ciudades resilientes, que tiene en cuenta todas las posibles perturbaciones y tensiones, ha demostrado ser un enfoque eficaz para apoyar cualquier proceso de urbanización.

45. En la próxima fase, ONU-Hábitat pretende centrarse en lo siguiente:

a) *Completar y complementar los perfiles de resiliencia de las ciudades.* Más allá del trabajo inicial sobre la resiliencia económica, el Programa Mundial de Resiliencia de las Ciudades tiene la intención de seguir trabajando con las ciudades que ejecutan el proyecto “Desarrollo de resiliencia económica urbana en tiempos de COVID-19” para completar y complementar sus perfiles de resiliencia mediante un análisis exhaustivo que se integre en el enfoque del Programa Mundial;

b) *Llegar a más ciudades.* El Programa Mundial pretende aumentar su apoyo a las ciudades con diferentes contextos sociales, espaciales y de gobernanza, con vistas a una aplicación más amplia. Esto se logrará transformando el material de formación en línea en material de cursos de formación presenciales en varios idiomas oficiales de las Naciones Unidas para llegar a un público más amplio, en estrecha colaboración con las oficinas regionales y nacionales de ONU-Hábitat, y en asociación con otras entidades de las Naciones Unidas;

c) *Reforzar la colaboración dentro del sistema de las Naciones Unidas, en particular con las comisiones económicas regionales.* Para ello, se seguirá desarrollando un centro de conocimiento y promoción relacionado con la resiliencia urbana. Sobre la base de su amplia experiencia en el apoyo a los gobiernos locales en el fomento de la resiliencia y de su vasta red de ciudades y conexiones con ellas, ONU-Hábitat ampliará, a través de su Programa Mundial de Resiliencia de las Ciudades, sus asociaciones a nivel regional, en particular con las comisiones económicas regionales de las Naciones Unidas y otras entidades de la Organización, con miras a aplicar la estrategia de todo el sistema de las Naciones Unidas sobre el desarrollo urbano sostenible.

## IV. Programa para el Líbano

### A. Antecedentes

46. En la presente sección se examinan las actividades del programa de ONU-Hábitat para el Líbano, con especial atención a la forma en que las actividades normativas y operacionales se integran en el enfoque de ONU-Hábitat para complementar los esfuerzos más amplios del equipo de las Naciones Unidas en el Líbano para ayudar a este país a hacer frente a la multitud de crisis que sigue afrontando.

47. Dado que la población del Líbano es casi un 90 % urbana<sup>3</sup>, el futuro del país se manifestará en gran parte en sus ciudades, que concentran la porción mayoritaria de cada una de las diversas cohortes de nacionalidades presentes en el país, incluidas las comunidades de acogida y las comunidades que no lo son. El número total de habitantes se estima en 5,9 millones, repartidos en una superficie de 10.452 km<sup>2</sup>. La población total incluye a 1,5 millones de sirios desplazados que se concentran principalmente en las zonas urbanas<sup>4</sup> y una considerable comunidad de refugiados palestinos, así como emigrantes económicos de Etiopía, Filipinas, Bangladesh y Sri Lanka y minorías étnicas. El Líbano es el país con el mayor número de desplazados per cápita del mundo<sup>5</sup>. Mientras tanto, el 87 % de la población total del país vive en zonas urbanas, y la mayoría –estimada en un 64 %– reside en grandes aglomeraciones, sobre todo en las áreas metropolitanas de Beirut y Trípoli<sup>6</sup>. La falta de una política

<sup>3</sup> Esta cifra representa la población urbana como porcentaje de la población total en 2018. Véase Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División de Población, “World Urbanization Prospects: The 2018 Revision” (2019), citado por el Banco Mundial en <https://data.worldbank.org/indicator/SP.URB.TOTL.in.zs>.

<sup>4</sup> Basado en las estimaciones para 2020 realizadas en el Plan de Respuesta a la Crisis del Líbano conjunto del Gobierno del Líbano y las Naciones Unidas para el período 2017-2020 (actualizado en 2020). Disponible en <https://reliefweb.int/report/lebanon/lebanon-crisis-response-plan-2017-2020-2020-update>.

<sup>5</sup> Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, “Fact sheet: Lebanon” (enero de 2019). Disponible en <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/UNHCR-Lebanon-Operational-fact-sheet-January-2019.pdf>.

<sup>6</sup> Véase ONU-Hábitat, “Lebanon Urban Profile: A Desk Review Report” (octubre de 2011). Disponible en <https://unhabitat.org/sites/default/files/download-manager-files/Lebanon%20Urban%20Profile.pdf>.

urbana nacional en el contexto de la rápida urbanización, la débil gobernanza y la transformación espacial –sumada a las repercusiones de la crisis de los refugiados sirios y a los desafíos políticos profundamente arraigados– ha incrementado aún más la desigualdad socioeconómica imperante y la tensión en la prestación y el acceso a los servicios públicos.

48. Desde que ONU-Hábitat estableció su presencia en el Líbano a finales de 2006, sus operaciones en el país se han centrado principalmente en responder a las sucesivas crisis que ha experimentado el país, entre otras cosas, integrando herramientas normativas en las actividades de ejecución. Esas crisis han incluido la guerra de julio de 2006, la crisis de los refugiados sirios, que ahora entra en su décimo año, y, más recientemente, la explosión en el puerto de Beirut, que dejó la capital devastada en medio de una crisis socioeconómica y política que sigue profundizándose. Las respuestas a estas crisis se han llevado a cabo en el contexto de un país que ha estado experimentando una urbanización excepcionalmente rápida y descontrolada debido a la ausencia de marcos espaciales y de planificación y a una débil gobernanza. ONU-Hábitat también se ha centrado en sentar las bases para el establecimiento de marcos y prácticas adecuados de planificación urbana que puedan guiar al país hacia unas prácticas urbanas más sostenibles. Para llevar a cabo su mandato, el programa del país se ha asociado con un amplio abanico de asociados nacionales y locales, entre los que se encuentran los ministerios competentes, los municipios y las mancomunidades de municipios, y las autoridades subnacionales y las organizaciones de la sociedad civil, incluidos el mundo académico y el sector privado, así como las entidades hermanas de las Naciones Unidas, a saber, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres). Se movilizaron recursos para las intervenciones gracias al generoso apoyo de los donantes internacionales, a saber, la Dirección General de Protección Civil y Operaciones de Ayuda Humanitaria Europeas, el Fondo fiduciario regional de la Unión Europea en respuesta a la crisis siria (Fondo Madad) y los Gobiernos de Chipre, Finlandia, Italia, Noruega, los Países Bajos, Polonia, el Reino Unido (a través del Consejo Británico) y Suiza, así como organismos internacionales como la Asociación “Ciudades sin barrios de tugurios” y la Fundación Ford.

## **B. Evolución y justificación de la intervención de ONU-Hábitat**

49. Lo que comenzó como una respuesta a la crisis tras la guerra de julio de 2006, centrada específicamente en la reconstrucción de viviendas, se ha convertido en un sólido programa del país que promueve una planificación urbana adecuada e insta a los municipios y a las autoridades nacionales y subnacionales a su desarrollo y consecución. La evolución de las sólidas asociaciones entre el sistema de las Naciones Unidas y los asociados gubernamentales y no gubernamentales, así como las crecientes inversiones de la comunidad de donantes, han desempeñado un papel crucial y central en el crecimiento continuo del programa del país, y en el reconocimiento de su relevancia en el Líbano. Las herramientas e instrumentos presentados por el programa, como los enfoques dirigidos por la comunidad, el establecimiento de oficinas técnicas y la elaboración de material didáctico, conjuntos de herramientas y perfiles de ciudades y barrios, han contribuido a dar respuestas holísticas a diversos retos a nivel local y nacional. La amplia labor operacional ha dado lugar a un trabajo normativo adicional que se refleja en el gran número de conjuntos de herramientas, estudios, informes y publicaciones elaborados por el programa en los últimos años y utilizados por un amplio público. El documento del programa para el Líbano<sup>7</sup> de ONU-Hábitat no solo representa el plan estratégico global de ONU-Hábitat para el período 2020-2023 y sus cuatro ámbitos de cambio, sino que también demuestra la pertinencia y la necesidad urgente de una mayor atención a esos ámbitos, adaptados al contexto del país. Además, se alinearán con los otros múltiples marcos del país, incluido el Marco Estratégico de las Naciones Unidas para el Líbano para el período 2017-2020 (ampliado hasta 2022), el Plan de Respuesta a la Crisis del Líbano para el período 2017-2020 (ampliado hasta 2021), el Llamamiento de Urgencia del Líbano en respuesta a la COVID-19, y otros marcos que se están desarrollando tras la explosión del puerto de Beirut, como el Marco de Reforma, Recuperación y Reconstrucción.

<sup>7</sup> Actualmente, el equipo de las Naciones Unidas en el Líbano opera bajo dos marcos estratégicos clave: el Marco Estratégico de las Naciones Unidas para el Líbano para el período 2017-2020 y el Plan de Respuesta a la Crisis del Líbano para el período 2017-2020 (este último en respuesta a la crisis de los refugiados sirios). Debido a las sucesivas crisis recientes en el país desde 2019, el análisis común sobre el país y la formulación de un nuevo Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible se han dejado en suspenso, y se ha ampliado el uso de los marcos existentes, con el fin de finalizar el análisis común sobre el país y el Marco de Cooperación para finales de 2022. ONU-Hábitat participa plenamente en ambos procesos preparatorios, con el objetivo de aprovechar las oportunidades que ofrece la buena urbanización, y contribuir así a la consecución de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

50. El programa del país ha abordado la reducción de la desigualdad espacial y la pobreza a través de sucesivos proyectos destinados a la mejora integral de los barrios, el desarrollo de una política urbana nacional centrada en la vivienda y el transporte como puntos de entrada clave para mejorar la calidad de la vida urbana en el Líbano, y la defensa de los derechos a la vivienda, la tierra y la propiedad de las comunidades de refugiados y libaneses. Para mejorar la prosperidad de las ciudades y regiones libanesas, el programa fue pionero en la elaboración de perfiles urbanos en 28 de los barrios más desfavorecidos de todo el país, con el fin de orientar los procesos de elaboración de políticas y adopción de decisiones que utilizan como punto de partida las necesidades integradas de lugares concretos de forma multisectorial (constituyendo un enfoque basado en zonas), en lugar de las necesidades segregadas de grupos de población concretos o sectores específicos. Este enfoque tiene el potencial de mejorar las condiciones de todos los residentes, al tiempo que apoya la cohesión social para la prosperidad económica. El programa ha garantizado la integración de los ámbitos de cambio relacionados con la acción climática y la mejora del medio ambiente urbano en todas las iniciativas pertinentes, y ha aplicado la conciencia “verde” tanto a nivel normativo como operacional. Si bien las sucesivas y continuas crisis en el Líbano han requerido esfuerzos de prevención y respuesta a las crisis urbanas, el programa del país sigue esforzándose por mejorar la vida de las personas desplazadas y las comunidades de acogida a través de intervenciones multisectoriales de mejora, abordando al mismo tiempo los problemas de cohesión social, así como apoyando a las autoridades locales para que puedan hacer frente a la enorme presión ejercida sobre unos servicios e infraestructuras ya sobrecargados.

51. El enfoque multisectorial y zonal del programa del país se basa en otras dos prácticas normativas clave que deben tenerse en cuenta. La primera es el establecimiento de oficinas técnicas regionales para apoyar la mejora de la gobernanza local y la creación de capacidad de las autoridades locales, canalizando la experiencia normativa de ONU-Hábitat hacia dichas autoridades a través de asociaciones estratégicas con los municipios. Las oficinas técnicas regionales reciben el apoyo financiero, humano y técnico necesario para desempeñar un papel destacado en la atención de las diversas necesidades urbanas de las comunidades de acogida y de refugiados en sus respectivas zonas. Desde 2013, las oficinas técnicas regionales se han dedicado a abordar las consecuencias de la afluencia de refugiados sirios a nivel municipal y metropolitano. Se han llevado a cabo proyectos de suministro de viviendas y de mejora de los servicios urbanos básicos, que han llegado a las comunidades vulnerables del país. Hasta la fecha, de las 14 oficinas técnicas regionales creadas desde 2007, ocho siguen en funcionamiento y cinco de ellas están financiadas en su totalidad por los municipios. En los últimos 12 años, ingenieros, arquitectos, topógrafos, trabajadores sociales y movilizados comunitarios locales han prestado asistencia técnica a más de 300 municipios, garantizando la mejora de la calidad de los servicios básicos y sociales a más de 2 millones de personas, de las cuales el 25 % eran refugiados y migrantes. La segunda práctica normativa es la elaboración de una política urbana nacional, destinada a responder a la imperiosa necesidad de contar con marcos, instrumentos y prácticas de planificación territorial pertinentes, cuya ausencia ha provocado graves desigualdades, principalmente en las zonas urbanas del país. En el debate en torno a la política urbana nacional para el Líbano se ha observado un interés y apoyo crecientes a dicha política por parte de un amplio abanico de actores gubernamentales y de la sociedad civil a nivel local y nacional. En 2019, se presentó la publicación titulada “National Urban Policies Programme in Lebanon: Diagnosis Report” (2018), que destaca los principales desafíos urbanos a los que se enfrenta el país a nivel institucional, jurídico y operacional. En el informe se recomendó dar prioridad a dos sectores clave: la vivienda y el transporte. En 2020, se elaboraron guías de integración sobre cada uno de esos dos sectores, así como un informe de síntesis sobre los vínculos entre ambos. Se espera que estos informes contribuyan a la elaboración de planes y estrategias nacionales en el futuro.

52. El programa de ONU-Hábitat para el Líbano ha evolucionado en respuesta a las sucesivas crisis. De este modo, ONU-Hábitat ha logrado llevar a cabo intensos esfuerzos para adecuar las normas y mejores prácticas mundiales al contexto local, encabezados por el Programa, con la orientación técnica de las secciones especializadas y los conocimientos disponibles en su sede, al tiempo que se incorporan las cuestiones transversales de género, juventud, derechos humanos, discapacidad y cambio climático. Esto incluye, por ejemplo, la aplicación de herramientas como el Modelo para el Ámbito de la Tenencia Social desarrollado por la Red Global de Herramientas del Suelo, que se refiere a la documentación de las reclamaciones de vivienda, tierra y derechos de propiedad de los refugiados sirios que se han asentado en el Líbano. Otros ejemplos son la ejecución de proyectos nacionales en consonancia con programas mundiales como el Programa de Políticas Urbanas Nacionales, el Programa Global de Espacios Públicos y el Programa de Ciudades más Seguras. Además, la elaboración de perfiles de ciudades y barrios llevada a cabo por el programa para el Líbano, en consonancia con el Programa de Perfiles de Ciudades Resilientes de ONU-Hábitat y el Centro de Resiliencia Urbana, ha posicionado al programa del país desde 2017 como una referencia para otros programas de ONU-Hábitat en la región árabe.

## **C. Elaboración de perfiles de barrios como parte de un enfoque de urbanización sostenible basado en zonas**

53. Los perfiles de ciudades de ONU-Hábitat y los perfiles de barrios de ONU-Hábitat y UNICEF sirven de trampolín para avanzar hacia el desarrollo urbano sostenible y arrojar luz sobre la forma en que los entornos construidos –relativamente fijos– y las dimensiones sociales –relativamente móviles– interactúan entre sí en contextos específicos.

54. Los perfiles de barrios son evaluaciones de las condiciones de vida de los residentes libaneses y no libaneses de determinados barrios. Contienen datos y análisis originales multisectoriales y organizados por espacios, generados dentro de un marco basado en zonas, y sintetizados para responder a las necesidades de datos empíricos de los especialistas del sector, los profesionales multisectoriales y las autoridades locales. Estos perfiles ofrecen un análisis integrado específico para cada lugar, que abarca múltiples sectores y cuestiones, como la gobernanza, la población, la seguridad, la salud, la educación, la protección de la infancia, la juventud, la economía local y los medios de subsistencia, los edificios y la vivienda, los servicios urbanos básicos y el acceso y los espacios abiertos. Los resultados del perfil van precedidos de una contextualización que abarca la historia del barrio.

55. Los datos de 28 barrios desfavorecidos del Líbano sobre los que se han elaborado perfiles se encuentran disponibles al público en un portal en línea (<https://lebanonportal.unhabitat.org/>). El portal ofrece una sinopsis del proyecto de elaboración de perfiles (con un vídeo e información sobre la metodología), perfiles individuales para cada barrio, un geoportal interactivo que presenta los datos cartográficos de todos los barrios y una base de datos de indicadores comparables para todos los barrios. Las conclusiones de los perfiles de barrio de ONU-Hábitat y UNICEF han servido de base para muchos proyectos ejecutados por ONU-Hábitat y sus asociados en las comunidades más desfavorecidas de las principales ciudades costeras.

56. Con el fin de seguir promoviendo el uso de los perfiles para la adopción de decisiones con base empírica y la coordinación entre los actores, ONU-Hábitat y UNICEF también han organizado talleres para los municipios y otros interesados locales, han elaborado productos para la creación de capacidad, como un conjunto de herramientas bilingües y tutoriales en vídeo, y han llevado a cabo una campaña en los medios sociales, entre otras actividades. Recientemente, ONU-Hábitat ha promovido planes para institucionalizar la elaboración de perfiles urbanos dentro de las estructuras existentes, como el Ministerio del Interior y los Municipios, e inculcar una cultura de planificación basada en datos empíricos, en un esfuerzo por fortalecer los sistemas, promover una gobernanza transparente y responsable, y aumentar la resiliencia de las instituciones y las comunidades urbanas ante las crisis.

## **D. Respuesta a la crisis urbana**

### **1. Guerra de julio de 2006**

57. Tras la guerra de julio de 2006, unas 35.000 viviendas quedaron total o parcialmente destruidas en muchos pueblos y ciudades del sur del Líbano, además de unos 400 edificios residenciales que quedaron completamente destruidos en los suburbios del sur de Beirut. El proceso de reconstrucción fue masivo y requirió enormes esfuerzos de coordinación a todos los niveles. En septiembre de 2007, ONU-Hábitat puso en marcha un proyecto de reconstrucción de viviendas cuyo objetivo era apoyar a los municipios del sur del Líbano en la gestión de ese proceso de tan inmensas proporciones. Los ingenieros y arquitectos que trabajan bajo la dirección de las oficinas técnicas regionales establecidas en tres mancomunidades de municipios se encargaron de proporcionar a las familias afectadas diseños y planos eficientes y especificaciones técnicas adecuadas, así como de supervisar la ejecución de las obras de reconstrucción. Mientras tanto, los hogares afectados se encargaron de contratar a los contratistas y cubrir los gastos de la reconstrucción con los fondos asignados por el Gobierno del Líbano. En un año, el proyecto logró acelerar el proceso de reconstrucción a través de las oficinas técnicas regionales, y luego centró su atención en los servicios municipales, que también habían sido gravemente dañados. Tras concluir con éxito en septiembre de 2009, el proyecto abrió las puertas a nuevos proyectos y a financiación adicional. De 2010 a 2012, ONU-Hábitat, en colaboración con el Ministerio del Interior y los Municipios, ejecutó un proyecto destinado a promover la planificación estratégica a nivel de las mancomunidades de municipios. En su ejecución, se detectaron lagunas en los marcos de planificación del Líbano y se recomendó la reforma de los sistemas de planificación urbana. Esto posicionó a ONU-Hábitat como un actor clave a la hora de liderar los debates sobre los problemas y desafíos de la planificación urbana en el país. Sin embargo, el estallido de la guerra en la República Árabe Siria y la afluencia de cientos de miles de refugiados obligó al programa para el Líbano a cambiar sus actividades a fin de responder a las consecuencias de la crisis de los refugiados.

## 2. Crisis de los refugiados sirios

58. El programa entró en una nueva fase en 2013 y fue testigo de un aumento significativo de su presupuesto, personal y operaciones. En 2013, casi 50.000 refugiados cruzaban las fronteras a diario. Este rápido aumento del tamaño de la población impuso una enorme presión sobre el sector de la vivienda y sobre los servicios básicos, ya de por sí limitados. Basándose en su experiencia de trabajo con y a través de los municipios, ONU-Hábitat pudo poner en marcha muchos proyectos que apoyaban directamente a las poblaciones de refugiados y de acogida, al tiempo que reforzaban la capacidad de los municipios para gestionar dichas crisis. El programa del país contribuyó a la rehabilitación de refugios y a la mejora de los servicios básicos, principalmente los relacionados con el agua y el saneamiento. Desde 2015, ONU-Hábitat ha defendido que la crisis de los refugiados es de naturaleza urbana y, por tanto, requiere herramientas y medios innovadores para responder a una situación más compleja. Durante una conferencia regional celebrada en 2016, ONU-Hábitat promovió una metodología de respuesta a la crisis urbana en las principales ciudades del Líbano como el enfoque e instrumento pertinente basado en zonas para abordar las vulnerabilidades urbanas. Esto permitió que el programa del Líbano se situara en un nivel estratégico dentro del equipo de las Naciones Unidas en el país y que muchos donantes se interesasen por responder a la crisis urbana.

## 3. Explosión en el puerto de Beirut

59. El 4 de agosto de 2020, una enorme explosión destruyó gran parte del puerto de Beirut y dañó gravemente las densas zonas residenciales y comerciales situadas en un radio de cinco kilómetros del lugar de la explosión. La catástrofe dejó más de 200 muertos, más de 6.000 heridos y muchas personas sin hogar. Varios barrios del Gran Beirut se vieron gravemente afectados, en muchos de los cuales viven ciudadanos libaneses vulnerables, trabajadores inmigrantes pobres y comunidades de refugiados. Muchas personas perdieron sus hogares y negocios, más de 300.000 personas se vieron afectadas y muchas se vieron obligadas a desplazarse. ONU-Hábitat respondió inmediatamente a la devastadora explosión desplegando equipos en dos de los municipios más afectados, Beirut y Bourj Hammoud, a los que ayudó a realizar evaluaciones rápidas de los daños en edificios y escuelas y ofreció una respuesta tangible sobre el terreno para prestar apoyo inmediato a los sectores de la vivienda y las instalaciones públicas. ONU-Hábitat colaboró con el equipo de las Naciones Unidas en el país, la Unión Europea, el Banco Mundial y los donantes para garantizar que las complejidades urbanas, como la vivienda, la tierra y los derechos de propiedad, se abordaran inmediatamente y a largo plazo. La financiación de emergencia recibida de la sede de ONU-Hábitat poco después de la explosión fue fundamental para ayudar al programa del país a lanzar su respuesta a la explosión.

60. ONU-Hábitat desempeñó un papel importante en el período inmediatamente posterior a la explosión y sigue abogando por un enfoque multisectorial y basado en zonas a medida que la respuesta pasa a la siguiente fase: la recuperación y la reconstrucción. A continuación, se presentan ejemplos del papel de ONU-Hábitat hasta la fecha:

a) *Evaluar los daños en las infraestructuras de los edificios, los refugios y las instalaciones educativas.* ONU-Hábitat apoyó a los municipios de Beirut y Bourj Hammoud en la evaluación de los edificios e instalaciones que sufrieron daños. En colaboración con la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y el Ministerio de Educación y Enseñanza Superior, ONU-Hábitat también llevó a cabo una evaluación detallada de 150 escuelas privadas afectadas por la explosión, y actualmente está supervisando la rehabilitación integral de unas 33 de esas escuelas que necesitan una reparación importante;

b) *Gestión de escombros.* ONU-Hábitat ha lanzado y lidera la iniciativa “Rubble to Mountains” (*De los escombros a las montañas*), una colaboración entre las Naciones Unidas, el sector privado y las organizaciones no gubernamentales destinada a prevenir una crisis de residuos medioambientales similar a la que siguió a la guerra civil libanesa (1975-1990). La iniciativa recoge, clasifica y reutiliza los restos dejados por la explosión, transformándolos en un material para rellenar y reforzar las montañas gravemente erosionadas por las canteras y para construir mobiliario para los espacios públicos de Beirut<sup>8</sup>;

c) *Ayuda en efectivo para el alquiler y la reparación de viviendas.* Esta intervención está proporcionando a 800 hogares que cumplen los requisitos necesarios opciones de alojamiento seguro

---

<sup>8</sup> La iniciativa pretende tener repercusiones tangibles y a largo plazo en los esfuerzos por mitigar los efectos del cambio climático. Está codirigida por ONU-Hábitat, Development Inc., la Iniciativa de Reforestación del Líbano y la Universidad Americana de Beirut, y cuenta con el apoyo, entre otros, de UNICEF y entidades del sector privado. Hasta la fecha, la iniciativa ha recogido 8.000 toneladas de escombros reciclables, 140 toneladas de escombros mixtos y 20.000 toneladas de vidrio mixto, y cuenta con un plan de acción a largo plazo con tres vertientes para su uso y eliminación.

durante un mínimo de tres meses, a fin de ayudar a las familias a recuperarse. En los barrios más afectados por la explosión, ONU-Hábitat está reparando más de 100 viviendas dañadas;

d) *Coordinación a nivel de las Naciones Unidas y de la comunidad humanitaria.* ONU-Hábitat está trabajando para garantizar que su experiencia contribuya a la coordinación general de la respuesta del sector de los refugios, codirigir el sector y garantizar que las complejidades urbanas, como los derechos a la vivienda, la tierra y la propiedad, se aborden tanto de forma inmediata como a largo plazo;

e) *Marco de Reforma, Recuperación y Reconstrucción.* ONU-Hábitat dirigió o codirigió la elaboración de tres capítulos del informe sobre el Marco de Reforma, Recuperación y Reconstrucción: vivienda, cultura y servicios municipales. Al hacerlo, se aseguró de que las complejidades y soluciones urbanas estuvieran en el centro de la hoja de ruta sugerida, y que la atención inmediata se centrara en la recuperación y la reconstrucción.

61. Se está elaborando un marco de recuperación urbana, en consonancia con el Marco de Reforma, Recuperación y Reconstrucción, al cual complementa, localiza y hace operativo, con el objetivo de promover una recuperación sostenible y a largo plazo basada en zonas. También tiene como objetivo proporcionar un marco institucional y político que apoye la recuperación urbana resiliente a escala mediante la renovación del contrato social que prevé el fortalecimiento de los acuerdos institucionales.

## E. Respuesta urbana a la COVID-19

62. El Líbano, que ya se encontraba en una situación difícil desde el punto de vista socioeconómico, ambiental y político, estaba mal preparado para la aparición de la pandemia de COVID-19, que puso en una situación difícil incluso a los países con las economías e infraestructuras más sólidas. Los retos relacionados con la rápida urbanización, como la vivienda y el transporte público inadecuados, superpoblados e inaccesibles, agravados por la insuficiencia de los servicios básicos, incluida la falta de acceso al agua potable y al saneamiento, a la electricidad y a la gestión y eliminación adecuadas de los residuos sólidos, han propiciado la transmisión activa de la COVID-19 en el Líbano. La mayoría de las comunidades vulnerables de libaneses y refugiados viven en barrios urbanos pobres y densamente poblados, y experimentan problemas similares a los que se han señalado repetidamente en todo el mundo que sufren las poblaciones que viven en condiciones similares a las de los barrios marginales, lo que supone un grave problema para observar las medidas de precaución universales, como el distanciamiento físico y las medidas más amplias relacionadas con el agua, el saneamiento y la higiene.

63. En un esfuerzo por comprender los desafíos específicos relacionados con la COVID-19 a los que se enfrentan las autoridades locales en el Líbano, ONU-Hábitat llevó a cabo una evaluación y publicó sus conclusiones en el informe titulado “Unions of municipalities' COVID-19 rapid assessment report” (*Informe de evaluación rápido de las mancomunidades de municipios sobre la COVID-19*)<sup>9</sup>. En el informe se exponen los retos a los que se enfrentan las autoridades locales para responder a la pandemia de COVID-19 y determina el apoyo más crítico que necesitan. También se recomiendan medidas paliativas, desde las más urgentes hasta medidas a largo plazo.

64. Gracias a la financiación inicial de su sede, ONU-Hábitat diseñó, construyó e instaló las primeras estaciones públicas de lavado de manos en el Líbano. Las estaciones, situadas en algunas de las comunidades urbanas más densamente pobladas y vulnerables de las provincias de Beirut y Monte Líbano, constituyen una importante línea de defensa contra la propagación de la COVID-19. Además, el proyecto promovió la importancia del adecuado uso del agua y el saneamiento para reducir el riesgo y la exposición a la COVID-19 mediante la realización de sesiones de concienciación dirigidas a los ciudadanos libaneses vulnerables, los refugiados y los inmigrantes que residen en zonas urbanas concretas del Líbano. Paralelamente, unos 4.500 residentes de Beirut, entre los que se encontraban refugiados sirios y palestinos y ciudadanos libaneses vulnerables, recibieron kits de protección higiénica para protegerse contra la COVID-19.

<sup>9</sup> Se evaluaron 34 mancomunidades de municipios y cinco municipios individuales, que abarcan el 52 % de todos los municipios del Líbano y representan a más de 3 millones de ciudadanos libaneses, así como a 700.000 refugiados sirios y 180.000 refugiados palestinos acogidos en el Líbano.

65. El Centro Abjad, un centro comunitario sociocultural creado por ONU-Hábitat, ONU-Mujeres y UNICEF para los barrios de Tabbaneh y Jabal Mohsen en Trípoli (Líbano), ha contribuido a mejorar la seguridad de las comunidades vulnerables a través de una multitud de servicios relacionados con las aptitudes, los medios de subsistencia, la protección, las cuestiones jurídicas y la salud. Desde 2020, y en respuesta a las consecuencias socioeconómicas de la pandemia de COVID-19, el Centro ha desempeñado un papel decisivo en el apoyo a las familias en riesgo de desahucio, proporcionándoles protección jurídica y ayudándolas en la negociación de contratos de alquiler flexibles, así como ofreciéndoles subsidios de alquiler y derivaciones en casos extremos.

---