



ONU HÁBITAT Junta Ejecutiva del
Programa de las
Naciones Unidas para los
Asentamientos Humanos

Distr. general
27 de agosto de 2021

Español
Original: inglés

**Junta Ejecutiva del Programa de las Naciones Unidas
para los Asentamientos Humanos**
Segundo período de sesiones de 2021
En línea, 15 y 16 de noviembre de 2021
Tema 7 del programa provisional*

**Actividades normativas y operacionales de ONU-Hábitat,
incluida la presentación de informes sobre las actividades
programáticas de ONU-Hábitat en 2021 y la ejecución de
subprogramas, programas emblemáticos y actividades de
cooperación técnica, e información actualizada sobre la
respuesta del Programa a la pandemia de enfermedad por
coronavirus (COVID-19)**

**Actividades normativas y operacionales del Programa de las
Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, centradas
en la adaptación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible a los
contextos locales, la orientación sobre derechos y política en
materia de vivienda, y la labor relativa a la migración y los
desplazamientos**

Informe de la Directora Ejecutiva

I. Introducción

1. Un objetivo de vital importancia para multiplicar los efectos de la labor del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat) es establecer una relación iterativa entre la labor normativa y la labor operacional del Programa. En este sentido, los programas de creación de conocimientos se utilizan para fundamentar y elaborar herramientas técnicas que, a su vez, permitan comprender mejor los problemas urbanos a nivel local, nacional y mundial.
2. La importancia decisiva de ese ciclo de retroacción normativo-operacional se pone de manifiesto en las tres iniciativas que se exponen en el presente informe: a) la adaptación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible a los contextos locales, en especial mediante los exámenes locales voluntarios y el programa emblemático de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en las Ciudades, dos ejemplos evidentes de que el cumplimiento de los Objetivos ha mejorado gracias a unos datos y unas herramientas de conocimiento de más calidad que contribuyen a acelerar la labor de desarrollo a nivel local; b) la orientación y la promoción normativas de ONU-Hábitat sobre políticas y prioridades en materia de vivienda, usando de ejemplo el contexto europeo; y c) la labor desplegada a nivel mundial en materia de migración y desplazamiento, que orienta las intervenciones de todo el sistema de las Naciones Unidas relativas al nexo entre la acción humanitaria, la asistencia para el desarrollo y la consolidación de la paz, y aprovecha las asociaciones y las respuestas integradas en situaciones de crisis.

* HSP/EB.2021/12.

3. Esas tres iniciativas brindan a la Junta Ejecutiva de ONU-Hábitat la oportunidad de examinar la estrategia y las actividades del Programa en relación con las necesidades prioritarias que surgen de las distintas circunstancias y los distintos contextos geográficos de los Estados miembros. En el presente informe se expone la forma en que las actividades normativas y operacionales se integran en la labor de ONU-Hábitat para aumentar la calidad de vida, promover la paz y fomentar una recuperación más ecológica y justa tras la pandemia de coronavirus (COVID-19) mediante el aprovechamiento de la capacidad del desarrollo urbano sostenible para aplicar la Nueva Agenda Urbana y alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

II. Adaptación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible a los contextos locales y exámenes locales voluntarios

A. Antecedentes

4. ONU-Hábitat se esfuerza por hacer realidad la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible a nivel local, de acuerdo con los compromisos y principios establecidos en la Nueva Agenda Urbana. Con el apoyo prestado por el Programa se garantiza la transferencia al ámbito local de las características innovadoras de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (universalidad, interconexión e indivisibilidad).

5. La rápida adopción y aplicación en el plano local de los Objetivos de Desarrollo Sostenible cobra cada vez más importancia. Muchas ciudades y gobiernos municipales elaboran estrategias, políticas e iniciativas innovadoras para adaptar los Objetivos a los contextos locales a fin de cumplir la Agenda 2030, evitar la pérdida de los avances logrados desde 2015 y apoyar una recuperación inclusiva, resiliente y sostenible tras la pandemia de COVID-19. Las ciudades son los epicentros de la pandemia, de ahí que las administraciones locales abanderan la gestión de la respuesta a la crisis, incluso en lo tocante a la recuperación.

6. El presente informe se centra en la estrategia de ONU-Hábitat y en los progresos realizados hasta ahora para contribuir a la adaptación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible a los contextos locales. Esta labor comprende la cooperación en asociaciones integradas de varios niveles para conectar todos los componentes de la cadena de aplicación: en el ámbito normativo, desde el apoyo a la recopilación de datos inclusivos hasta la elaboración de políticas basadas en datos factuales y el establecimiento de prioridades; y en el plano operacional, desde el apoyo a la ejecución de proyectos hasta la implantación de sistemas sólidos de vigilancia y presentación de informes.

B. Enfoque

7. El enfoque que aplica ONU-Hábitat para adaptar los Objetivos de Desarrollo Sostenible a los contextos locales se basa en tres pilares principales: el Marco Mundial de Vigilancia en el Ámbito Urbano, los exámenes locales voluntarios y el programa emblemático de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en las Ciudades.

1. Marco Mundial de Vigilancia en el Ámbito Urbano

8. La Asamblea General y la Comisión de Estadística encomendaron a ONU-Hábitat que dirigiese la creación de un conjunto armonizado de indicadores para seguir de cerca los avances logrados hacia el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Nueva Agenda Urbana a nivel local. El Marco Mundial de Vigilancia en el Ámbito Urbano armoniza los índices en uso y al mismo tiempo incorpora los vínculos entre el campo y la ciudad y el principio de “no dejar a nadie atrás”. El Marco consta de un conjunto básico de indicadores mundiales y una serie de conjuntos secundarios de indicadores que permiten la adaptación y el análisis de las distintas localidades y la armonización con las visiones de cada una de ellas en materia urbana. El Marco es una base muy útil para la preparación de los exámenes nacionales y locales voluntarios y de las evaluaciones comunes para los países.

9. El Marco Mundial de Vigilancia en el Ámbito Urbano es un componente nuclear del enfoque que aplica ONU-Hábitat en materia de recopilación de datos y definición de indicadores para el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible a nivel local y para los exámenes locales voluntarios y el programa emblemático de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en las Ciudades. Por medio de una asociación con la Global CEO Alliance (Alianza Mundial de Directores Ejecutivos), el Marco se someterá a una conversión digital para que las ciudades puedan cuantificar y comparar su desempeño en materia de desarrollo. Esta digitalización ya se ha aplicado de forma experimental mediante el programa emblemático de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en las Ciudades y se ampliará a todo

el mundo una vez que la Comisión de Estadística apruebe oficialmente el Marco, lo que según las previsiones tendrá lugar en el primer semestre de 2022.

10. El Marco Mundial de Vigilancia en el Ámbito Urbano debe ser eficiente (para no aumentar la carga de trabajo de los ayuntamientos), eficaz (para que pueda ayudar a las ciudades a seguir avanzando hacia el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Nueva Agenda Urbana y a suministrar información para fomentar la adopción de medidas a nivel local) y armonizado (con datos comparables). El Marco puede integrar otros indicadores que permitan, por ejemplo, comprender las diferencias que se observan en las ciudades a nivel de distrito y subdistrito.

2. Exámenes locales voluntarios

11. Los avances logrados gracias a los exámenes locales voluntarios son un ejemplo de transformación desde la base, innovación local y aumento del diálogo internacional. En el último año, el número de exámenes locales voluntarios ha aumentado exponencialmente; además de los 65 exámenes en curso, cerca de 20 municipios y gobiernos regionales preparan ya sus exámenes correspondientes a 2021 y 2022. Los exámenes locales voluntarios se han convertido en una de las principales herramientas de que disponen los gobiernos locales y regionales para seguir de cerca los progresos realizados en pos de los Objetivos de Desarrollo Sostenible e informar al respecto. Además, estos exámenes han demostrado ser poderosos aceleradores del cumplimiento de los Objetivos a nivel local en todo el mundo.

12. Los exámenes locales voluntarios pueden propiciar un aumento de la inclusión y la participación de los interesados y de la congruencia de las políticas, y mejorar la aplicación innovadora de datos, la planificación estratégica y la gobernanza a varios niveles. La interacción entre los planos local y nacional también resulta reforzada por la interconexión entre los exámenes voluntarios de ámbito local y los de ámbito nacional. ONU-Hábitat aporta datos y conocimientos de vanguardia y brinda oportunidades de aprendizaje entre homólogos para ayudar a los gobiernos municipales a efectuar los exámenes locales voluntarios; no en vano se ha convertido en la entidad de referencia a nivel mundial en materia de políticas y conocimientos relativos a la preparación de estos exámenes en particular y a la adaptación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible a los contextos locales en general.

3. Programa emblemático de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en las Ciudades

13. El programa emblemático de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en las Ciudades ayuda a los gobiernos municipales a alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible mediante una cadena de valor que conjuga los datos urbanos con la planificación estratégica basada en pruebas, el fomento de la capacidad institucional y la inversión de impacto. Cada una de estas vías está respaldada con herramientas y recursos en línea y apoyo técnico. Con esta iniciativa se potencian las oportunidades económicas locales, se fomenta la sostenibilidad ambiental, se reducen las desigualdades sociales y, en definitiva, se aumenta la calidad de vida de todos los residentes. Por tanto, el programa emblemático es fundamental para aplicar con eficacia el plan estratégico de ONU-Hábitat correspondiente al período 2020-2023 y sus cuatro ámbitos de cambio; en concreto, de la manera siguiente:

a) En la vía de los datos, los exámenes locales voluntarios se utilizan para reunir datos estadísticos, territoriales y de percepción –por medio del Marco Mundial de Vigilancia en el Ámbito Urbano–, vigilar el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y definir las intervenciones prioritarias;

b) La vía del fomento de la capacidad comprende instrumentos de diagnóstico, como la herramienta de Evaluación de Proyectos de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, en las esferas de la gobernanza, la planificación, la prestación de servicios y los ingresos, y orienta a los gobiernos municipales hacia los programas de formación y los recursos técnicos pertinentes, al tiempo que incrementa la capacidad de los principales proyectos urbanos de contribuir a la consecución de los Objetivos;

c) El componente de la inversión consta de un “mecanismo de inversiones urbanas” que presta apoyo para la preparación inicial de proyectos –lo que a su vez garantiza la consonancia con los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la viabilidad financiera– y vincula los proyectos en tramitación con las fuentes de capital público y privado.

14. Con el programa emblemático de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en las Ciudades, ONU-Hábitat pretende incidir positivamente en la vida de un millón de habitantes de unas 1.000 ciudades mediante la adopción de un enfoque integrado y sistemático que combina la formulación de políticas con base empírica, herramientas digitalizadas y apoyo a la capacidad digital, apoyo técnico e

intermediación para vincular las fuentes de financiación con proyectos catalizadores y de impacto que promuevan el logro de los Objetivos.

C. Flujos de trabajo

15. La labor de adaptación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible a los contextos locales se encauza por los cuatro flujos siguientes: asociaciones estratégicas; desarrollo normativo y gestión del conocimiento; promoción y creación de capacidad; y asistencia técnica.

1. Asociaciones estratégicas

16. Obligado a operar con recursos mínimos durante los últimos 12 meses, ONU-Hábitat ha centrado sus actividades en la creación y consolidación de alianzas estratégicas con los principales interesados internacionales, nacionales y locales, y se ha erigido en asociado de referencia para la adaptación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible a los contextos locales y los exámenes locales voluntarios. He aquí los principales asociados del Programa:

a) Los gobiernos locales y sus asociaciones representativas de todo el mundo, que son interlocutores fundamentales y beneficiarios de labor de ONU-Hábitat. Como ejemplos cabe citar a Ciudades y Gobiernos Locales Unidos, Gobiernos Locales por la Sostenibilidad, el Parlamento Mundial de Alcaldes y otros miembros del Equipo de Tareas Mundial de Gobiernos Locales y Regionales; la Plataforma de la Agenda Urbana; y varias asociaciones nacionales de ciudades;

b) Los Gobiernos nacionales con que colabora ONU-Hábitat para reforzar el enfoque de adaptación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible a los contextos locales y las vinculaciones entre los exámenes locales voluntarios y los exámenes nacionales voluntarios, y para movilizar recursos; en concreto, los Gobiernos de España, Finlandia, Italia, Japón y Malasia;

c) Las entidades del sistema de las Naciones Unidas, algo fundamental para sistematizar el apoyo de la Organización. Los principales actores de las Naciones Unidas son el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Secretaría, las comisiones regionales (la Comisión Económica para África, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, la Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico, la Comisión Económica para Europa y la Comisión Económica y Social para Asia Occidental), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo;

d) Centros de estudios, organizaciones sin fines de lucro y entidades académicas que apoyan la creación de conocimientos y prestan asesoramiento experto. Algunos ejemplos son el ARCO Lab de la Universidad de Florencia, Urbanice Malaysia, el Centro Internacional Sueco para la Democracia Local y Engagement Global.

2. Desarrollo normativo y gestión del conocimiento

17. ONU-Hábitat y Ciudades y Gobiernos Locales Unidos han elaborado los siguientes productos normativos fundamentales para ayudar a los Gobiernos nacionales, regionales y locales a avanzar en pos de los Objetivos de Desarrollo Sostenible a nivel local y realizar exámenes locales voluntarios eficaces:

a) El volumen 1 de las directrices para los exámenes locales voluntarios, “A Comparative Analysis of Existing VLRs” [Análisis comparativo de los exámenes locales voluntarios ya realizados], en que se analizan todos los documentos que los gobiernos locales han emitido para examinar su desempeño en cuanto a cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, buscando características comunes, variables comparables y los vínculos que enlazan a los exámenes locales voluntarios.

b) El volumen 2 de las directrices para los exámenes locales voluntarios, “Towards a New Generation of VLRs: Exploring the Local-National link” [Hacia una nueva generación de exámenes locales voluntarios. Estudio del vínculo local-nacional], en que se analiza la relación entre los exámenes voluntarios realizados en el plano local y los realizados en el plano nacional, y los mecanismos de diálogo, colaboración y aprendizaje mutuo. En este volumen también se imparte orientación a los gobiernos locales y regionales sobre la forma de influir en niveles superiores de la formulación de políticas y catalizar una participación subnacional más numerosa.

18. Otras investigaciones y orientaciones normativas de próxima aparición se centrarán en la relación entre los exámenes locales voluntarios y las megalópolis (con Ciudades y Gobiernos Locales Unidos y Metrópolis) y entre los exámenes locales voluntarios y el género, y en los datos en el contexto de los exámenes locales voluntarios.

3. Promoción y creación de capacidad

19. Con objeto de promover el desarrollo urbano sostenible y crear capacidad en esta esfera, ONU-Hábitat organiza encuentros internacionales y genera oportunidades de aprendizaje entre homólogos que facilitan el intercambio de ideas, permiten el intercambio de conocimientos y aprovechan las buenas prácticas, consolidando las asociaciones ya creadas y forjando otras nuevas. A continuación se presentan algunos aspectos destacados de la labor de promoción y creación de capacidad realizada a nivel mundial:

a) En febrero de 2021, un grupo de expertos celebró una reunión sobre la nueva generación de exámenes locales voluntarios. La reunión, organizada con el apoyo del Ayuntamiento de Madrid, estuvo centrada en la cuestión de la gobernanza y la coordinación a varios niveles¹. Los Gobiernos nacionales de España, Finlandia y el Japón, y algunas administraciones locales de estos países, presentaron conjuntamente las actividades que llevaban a cabo para coordinar la labor de adaptación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible a los contextos locales mediante el proceso de exámenes voluntarios. Tras esa presentación se entabló un debate con gobiernos municipales de todo el mundo y representantes del sistema de las Naciones Unidas. La reunión fue un elemento importante para la elaboración del volumen 2 de las directrices para los exámenes locales voluntarios, “Towards a New Generation of VLRs: Exploring the Local-National link”;

b) La primera reunión del Grupo de Trabajo sobre el Desarrollo del Grupo de los 20 (G20) se celebró los días 24 y 25 de febrero de 2021 bajo la presidencia de Italia², que ha situado en un lugar prioritario de la agenda del G20 los temas de la infraestructura y las ciudades sostenibles, la adaptación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible a los contextos locales y las ciudades de tamaño medio. Se ha invitado a ONU-Hábitat y la Organización de Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) a apoyar los debates de los miembros del G20 en el marco del Grupo de Trabajo sobre el Desarrollo y acoger conjuntamente una plataforma del G20 sobre la adaptación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible a los contextos locales y las ciudades intermedias. La participación de ONU-Hábitat en el proceso ha contribuido a reforzar las propuestas sustantivas y ayudar a la Presidencia de Italia a centrar la atención política en la adaptación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible a los contextos locales y las ciudades intermedias, dos temas que también se mencionan en el comunicado emitido con ocasión de la reunión de ministros de desarrollo que tuvo lugar el 29 de junio de 2021 en Matera (Italia);

c) ONU-Hábitat y Ciudades y Gobiernos Locales Unidos ayudaron a organizar las “jornadas de exámenes locales y subnacionales voluntarios”³ que se celebraron en julio de 2021 para facilitar conocimientos de vanguardia a los gobiernos locales y otros interesados y brindar un espacio de intercambio y oportunidades de aprendizaje mutuo a todos los gobiernos e interesados que participan en la adaptación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible a los contextos locales. Algunos de los actos enmarcados en esas jornadas fueron la presentación del examen local voluntario de la ciudad italiana de Florencia; una sesión sobre datos e indicadores en los procesos de examen local y subnacional voluntario; una sesión sobre la inclusión social y los procesos participativos en los exámenes locales y subnacionales voluntarios; una sesión sobre los exámenes subnacionales voluntarios; y la presentación del volumen 2 de las directrices para los exámenes locales voluntarios, “Towards a New Generation of VLRs: Exploring the Local-National link”;

d) ONU-Hábitat ha prestado apoyo a diversos gobiernos locales y regionales en forma de actividades de creación de capacidad y oportunidades de formación, por ejemplo, mediante módulos de aprendizaje⁴ sobre los temas siguientes: a) una introducción a la adaptación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible a los contextos locales; b) la planificación territorial para alcanzar los Objetivos; c) la presentación de informes en el contexto de los exámenes nacionales y locales; d) la adaptación de los Objetivos a los contextos locales mediante la cooperación descentralizada; y e) la forma de proceder tras la respuesta inmediata al estallido de la pandemia de COVID-19, en colaboración con Ciudades y Gobiernos Locales Unidos y Metrópolis. Este último módulo representó un ejercicio de aprendizaje único que congregó a gobiernos locales y regionales y asociados de todo el mundo para debatir asuntos fundamentales relacionados con la pandemia. En el ejercicio participaron

¹ Véase https://unhabitat.org/sites/default/files/2021/07/communique_on_voluntary_local_reviews_final_edit.pdf.

² Véase <https://oecd-development-matters.org/2021/07/06/why-local-why-now-strengthening-intermediary-cities-to-achieve-the-sdgs>.

³ Véase https://unhabitat.org/sites/default/files/2021/07/report_vlr-vsr_days_hlpf_2021_1.pdf.

⁴ Publicados por ONU-Hábitat, PNUD, Ciudades y Gobiernos Locales Unidos, Equipo de Tareas Mundial de Gobiernos Locales y Regionales, la Diputación de Barcelona y Plataforma.

representantes de 94 ciudades y 50 países que deliberaron a lo largo de 17 sesiones, cuyos resultados se recogieron en un centro de conocimiento en línea creado expresamente al efecto.

4. Asistencia técnica

20. En materia de asistencia técnica, ONU-Hábitat hizo lo siguiente:

- a) Prestó apoyo a los ayuntamientos de Niterói y Río de Janeiro (Brasil) y Chimbote y Trujillo (Perú) en 2019;
- b) Prestó apoyo a Moscú y Florencia (Italia) e inició conversaciones con las autoridades de Katowice (Polonia) en 2020 y 2021;
- c) Empezó actividades en Ammán, en colaboración con la Comisión Económica y Social para Asia Occidental, con el fin de preparar los primeros exámenes locales voluntarios para los países árabes. Con apoyo de ONU-Hábitat también están preparándose exámenes locales voluntarios para Madrid, Agadir (Marruecos) y Bhopal (India);
- d) Se asoció con la Oficina de la Coordinadora Residente de las Naciones Unidas en Malasia, lo que se ha traducido en la inclusión de exámenes locales voluntarios en el segundo examen nacional voluntario de ese país.

D. Principales logros normativos y operacionales

21. Desde abril de 2020, ONU-Hábitat ha acelerado su labor en materia de cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible a nivel local y exámenes locales voluntarios gracias a un proceso bien articulado de creación conjunta y coordinación entre sus sucursales, secciones y dependencias, y su sede y oficinas nacionales y regionales en el terreno. En todo el Programa se ha adoptado el mismo método de adaptación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible a los contextos locales.

22. En el ámbito externo, gracias a los logros mencionados, ONU-Hábitat ha consolidado su condición de institución internacional que marca la pauta en materia de exámenes locales voluntarios a los ojos de los asociados locales, nacionales e internacionales. El Programa está considerado el principal generador de conocimientos de vanguardia y orientación normativa sobre exámenes locales voluntarios y adaptación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible a los contextos locales. Por ejemplo, las comisiones regionales de las Naciones Unidas y las oficinas de los Coordinadores Residentes se han puesto en contacto con ONU-Hábitat para elaborar, respectivamente, orientaciones regionales conjuntas y enfoques nacionales conjuntos sobre los exámenes locales voluntarios. ONU-Hábitat es también la entidad de las Naciones Unidas a que acuden los ayuntamientos y gobiernos regionales para solicitar asistencia técnica sobre los exámenes locales voluntarios, como demuestra la demanda cada vez mayor de apoyo para la realización de estos exámenes.

Local2030

23. Local2030 es un proyecto de la Oficina Ejecutiva del Secretario General que, a fines de 2021, se convertirá en una nutrida coalición orientada a promover la adaptación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible a los contextos locales en apoyo del decenio de acción sobre los Objetivos. La coalición servirá de plataforma para el establecimiento de redes de gobiernos locales y regionales y sus asociaciones, Gobiernos nacionales, empresas, organizaciones comunitarias y otros actores locales, y el sistema de las Naciones Unidas. Además de fomentar la colaboración, la Plataforma acogerá innovaciones y estimulará el intercambio de soluciones y la aplicación de estrategias, aprovechando los procesos de urbanización rápida para acelerar la consecución de los Objetivos.

24. La coalición generará oportunidades de colaboración eficaz con las entidades de las Naciones Unidas para impulsar el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y, al mismo tiempo, reforzará la capacidad de las entidades de las Naciones Unidas para orientar la dinámica de la urbanización y los procesos decisivos a nivel local. Además, Local2030 aprovechará los activos de las Naciones Unidas para ayudar a los equipos de las Naciones Unidas en los países y las oficinas de los coordinadores residentes a colaborar con los actores locales en coordinación con los Gobiernos nacionales. Por último, la coalición ayudará a actores locales de todo tipo en su labor de vigilancia del cumplimiento de los Objetivos y de presentación de informes al respecto.

25. Además de acoger la secretaría de Local2030, ONU-Hábitat se turnará con otra entidad de las Naciones Unidas en la presidencia de la coalición. Durante los dos primeros años, los copresidentes serán ONU-Hábitat y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

E. Próximas medidas

26. La estrategia de ONU-Hábitat en materia de adaptación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible a los contextos locales vela por que las políticas y compromisos de la Agenda 2030 se cumplan a nivel local en todo el mundo, por lo que seguirá basándose en el enfoque territorial. Mediante el perfeccionamiento y la ampliación de todos los componentes básicos de esa estrategia, ONU-Hábitat pretende conseguir lo siguiente:

- a) Aumentar los conocimientos y la capacidad de ayuntamientos y municipios de hacer realidad la Agenda 2030, incluidos los Objetivos de Desarrollo Sostenible;
- b) Aumentar la integración institucional y reforzar la gobernanza a varios niveles entre los Gobiernos nacionales, regionales y locales mediante la creación de asociaciones de apoyo, la mejora de la recopilación, el cotejo y el intercambio de datos, y una comprensión más aguda de las ventajas recíprocas que se generan entre los exámenes voluntarios de ámbito local y los de ámbito nacional;
- c) Reducir las disparidades territoriales y subsanar la falta de datos unificando el marco de vigilancia en el ámbito urbano para detectar las causas fundamentales de los problemas y colaborar en su mitigación a fin de no dejar a nadie atrás;
- d) Impartir orientación a los gobiernos locales y regionales en materia de adaptación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible a los contextos locales mediante la recopilación de datos, la elaboración de informes periódicos, la participación de la comunidad, la concepción de proyectos, la financiación, el intercambio de buenas prácticas y la aplicación de métodos innovadores, como la creación de laboratorios urbanos.

III. Participación de ONU-Hábitat en el tratamiento de los problemas y las prioridades en materia de política de vivienda, y ejemplos procedentes de Europa

A. Antecedentes: la vivienda en el derecho internacional y la política de las Naciones Unidas

27. La Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948⁵ y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966⁶ consagran el derecho a una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado⁷.

28. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha interpretado el derecho a una vivienda adecuada en su observación general n° 4 (1991), en la que se definen siete aspectos del derecho a una vivienda adecuada: a) seguridad jurídica de la tenencia; b) disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura; c) gastos soportables; d) habitabilidad. e) asequibilidad; f) lugar; y g) adecuación cultural.

29. En la Agenda 2030, el derecho a una vivienda adecuada se prioriza en la meta 11.1, mediante la cual los Estados se han comprometido a asegurar, de aquí a 2030, el acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles y mejorar los barrios marginales. Se ha designado a ONU-Hábitat organismo custodio de la meta 11.1 y los indicadores correspondientes⁸.

30. En 2013, en su 24º período de sesiones, el Consejo de Administración de ONU-Hábitat solicitó a ONU-Hábitat que se esforzase por:

⁵ Según el artículo 25 1) de la Declaración Universal de Derechos Humanos, “toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad”.

⁶ Según el artículo 11 1) del Pacto, “los Estados Partes en el [...] Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento”.

⁷ Véase también <https://www.ohchr.org/SP/Pages/Home.aspx>.

⁸ Véase <https://unstats.un.org/sdgs/dataContacts/>.

alcanzar los resultados previstos en la Estrategia Mundial de la Vivienda, en colaboración con otros organismos de las Naciones Unidas, por ejemplo, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, proponiendo un cambio de paradigma, cuando proceda, que incluya integrar la vivienda con otros usos urbanos; alentando el funcionamiento de los mercados en favor de los pobres; promoviendo reformas de todo el sistema que permitan un acceso más generalizado a soluciones adecuadas en relación con la vivienda; fortaleciendo los vínculos entre la vivienda, la economía, el empleo y la reducción de la pobreza; utilizando técnicas de construcción y diseños sostenibles de barrios, y contribuyendo a mejorar las condiciones de vida de los habitantes de barrios marginales⁹.

31. En la Nueva Agenda Urbana se hacen varias referencias al derecho a una vivienda adecuada, una de ellas en relación con el compromiso de los Estados a:

promover políticas en materia de vivienda a nivel nacional, subnacional y local que respalden la realización progresiva del derecho a una vivienda adecuada para todos como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado, que luchen contra todas las normas de discriminación y violencia e impidan los desalojos forzosos arbitrarios, y que se centren en las necesidades de las personas sin hogar, las personas en situaciones vulnerables, los grupos de bajos ingresos y las personas con discapacidad, y propicien al mismo tiempo la participación y colaboración de las comunidades y los interesados pertinentes en la planificación y aplicación de esas políticas¹⁰.

32. Con su plan estratégico para el período 2020-2023, ONU-Hábitat pretende cumplir los mandatos establecidos en los tratados pertinentes, los Objetivos de Desarrollo Sostenible, la Nueva Agenda Urbana y las resoluciones de los órganos rectores relacionadas con la vivienda, principalmente por medio del ámbito de cambio relativo a la reducción de la desigualdad territorial y la pobreza en las comunidades de todo el continuo urbano-rural. Además, se espera que ONU-Hábitat preste asesoramiento en materia de políticas y asistencia técnica para facilitar y aumentar el acceso a la tierra y a una vivienda adecuada y asequible.

33. La provisión de una vivienda adecuada es también un objetivo importante en el marco de los resultados del plan estratégico sobre la adaptación eficaz de las comunidades e infraestructuras al cambio climático y sobre el aumento del nivel de vida y la inclusión de los migrantes, refugiados y desplazados internos.

34. En 2015, los Estados miembros de la Comisión Económica para Europa adoptaron la Carta de Ginebra sobre la Vivienda Sostenible¹¹, documento que contribuye al logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible relacionados con las ciudades y los asentamientos humanos y a la aplicación del marco de la Estrategia Mundial de la Vivienda de ONU-Hábitat.

B. Principales problemas en materia de políticas de vivienda en la región europea

35. Según los datos recogidos por el Eurobarómetro, la vivienda se ha convertido en un asunto cada vez más preocupante para los europeos y en el principal problema para los ciudadanos de países como Irlanda, Luxemburgo, Alemania y Malta¹².

36. Los datos más recientes sobre el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en la Unión Europea¹³ muestran tendencias positivas en todos los indicadores relativos al Objetivo 11¹⁴, pero ciertos grupos siguen sufriendo la falta de vivienda de manera desproporcionada, problema que se ha agudizado con la crisis ocasionada por la pandemia de COVID-19. Por ejemplo, si el 17,1 % de la población de la Unión Europea vive en condiciones de hacinamiento, el porcentaje es considerablemente mayor entre las personas cuyos ingresos no superan el umbral de la pobreza (29,1 %), los inmigrantes de países no pertenecientes a la Unión Europea (36 %) ¹⁵ y los jóvenes de

⁹ Resolución 24/9 del Consejo de Administración, párr.1.

¹⁰ Resolución 71/256 de la Asamblea General, anexo, párr. 31.

¹¹ E/ECE/1478/Rev.1.

¹² <https://europa.eu/eurobarometer/screen/home>.

¹³ Eurostat, *Sustainable Development in the European Union: Monitoring Report on Progress Towards the SDGs in an EU Context - 2021 Edition* (2021).

¹⁴ 1) personas que viven en condiciones precarias de vivienda, 2) personas que viven en hacinamiento.

¹⁵ Véase https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Migrant_integration_statistics_-_housing.

entre 15 y 29 años (23,5 %)¹⁶. Según una encuesta realizada entre romaníes y *travellers* de seis países europeos, el 46 % de los encuestados de estas dos minorías étnicas vivía en viviendas hacinadas¹⁷ y más o menos uno de cada diez carecía de acceso a agua corriente, duchas o aseos en su vivienda; este porcentaje era mayor entre los que residían en caravanas o casas móviles.

37. Según datos recientes sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible, casi uno de cada tres inquilinos de bajos ingresos de los países de la OCDE gasta más del 40 % de sus ingresos en pagar el alquiler de su vivienda¹⁸. En las dos últimas décadas, los precios de la vivienda en la región de la OCDE han aumentado tres veces más rápido que los ingresos¹⁹. Este aumento se ha producido sobre todo en las ciudades y ha afectado especialmente a grupos concretos como los jóvenes, las personas mayores y las familias numerosas, que se ven obligados a vivir en viviendas hacinadas y mal aisladas y no pueden pagar las facturas de los servicios públicos. Antes incluso de la pandemia, en ciertas capitales que adolecen de un mercado inmobiliario particularmente tenso, el alquiler medio de un apartamento de dos habitaciones ya representaba más del 100 % del salario medio de una persona de entre 18 y 24 años²⁰.

38. Según la Federación Europea de Organizaciones Nacionales que Trabajan con Personas sin Hogar (FEANTSA) y la Fundación Abbé Pierre²¹, si en la región europea no se introducen con celeridad políticas que prevengan específicamente la exclusión masiva de los jóvenes, las consecuencias en cuanto a la falta de hogar podrían ser considerables.

39. En la región de la Comisión Económica para Europa no deja de reducirse la inversión en vivienda social; según las estimaciones, este déficit de inversión alcanza los 57.000 millones de euros anuales en los países de la Unión Europea. Los Gobiernos suelen centrar sus medidas en los incentivos a los promotores privados, y los subsidios para vivienda destinados a las familias de bajos ingresos se facilitan cada vez más en forma de pagos de prestaciones sociales²².

40. Dos fenómenos preocupantes son la mercantilización de la vivienda y la posición cada vez más dominante de los mercados financieros en el sector inmobiliario. Un estudio reciente ha confirmado “la hipótesis de que la financierización del mercado inmobiliario hace que la vivienda resulte menos asequible”²³. Desde el punto de vista de los encargados de formular políticas, se ha señalado que “las políticas tienen mucho que ver con el grado en que la vivienda está, o pueda estar, financierizada”²⁴.

41. Los hogares de ingresos bajos y medios de todo el mundo nunca habían dedicado a los gastos de vivienda una proporción de sus ingresos tan alta como la que dedican en la actualidad, y buena parte de esos gastos repercute en el costo de los servicios públicos. Por ejemplo, en 2019, el 6,9 % de los habitantes de la Unión Europea no podía permitirse caldear lo suficiente sus hogares, porcentaje que en el caso de las personas en situación de pobreza económica llegaba al 18,2 %²⁵.

42. En octubre de 2020, con objeto de solucionar ese problema, la Unión Europea puso en marcha su “oleada de renovación”, estrategia y plan de acción dirigidos a renovar y mejorar el parque inmobiliario. Al mismo tiempo, es fundamental aplicar soluciones innovadoras para mejorar el rendimiento climático y energético de las viviendas sin que suponga una carga financiera insostenible para los más vulnerables.

C. Prioridades en materia de políticas

43. La prioridad de la política de vivienda en la región de la Comisión Económica para Europa está relacionada con la actual crisis de asequibilidad, agravada desde 2020 por la pandemia de COVID-19. Los factores subyacentes de esta crisis son el estancamiento de los salarios y el

¹⁶ Véase <https://ec.europa.eu/eurostat/web/income-and-living-conditions/data/database>.

¹⁷ Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, *Roma and Travellers in Six Countries* (2020).

¹⁸ OCDE, *Brick by Brick: Building Better Housing Policies* (2021).

¹⁹ *Ibid.*, *Under Pressure: The Squeezed Middle Class* (2019).

²⁰ En Ámsterdam, el alquiler medio ascendía a 1.675 euros al mes, 70 euros más que el salario medio; en Helsinki, el precio del alquiler medio era de 1.398 euros y el salario medio, 1.363 euros; y, en Lisboa, el alquiler medio costaba 1.105 euros y el salario medio era de 910 euros.

²¹ “Sixth Overview of Housing Exclusion in Europe 2021” (2021).

²² Véase https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/EMPL-PR-653984_ES.pdf.

²³ Centro Común de Investigación de la Comisión Europea, *Who Owns the City? Exploratory Research Activity on the Financialization of Housing in EU Cities*, (2020), págs. 6 y 83.

²⁴ *Ibid.*, págs. 12 y 84.

²⁵ Eurostat, *Sustainable Development in the European Union*, pág. 63.

aumento de los niveles de desempleo y pobreza, acompañados por la subida del precio de la vivienda y la disminución proporcional de las viviendas sociales disponibles.

44. Para reformar los sistemas de vivienda hace falta dilucidar los factores que propician la falta de acceso y la exclusión, que pueden ser muy variados. Debe intensificarse la recopilación de datos para fundamentar la formulación de políticas coordinadas con base empírica, ya que las herramientas políticas deben concebirse y adaptarse en función de las condiciones locales y los procesos causales, que suelen ser bastante complejos. Es indispensable coordinar las políticas entre los países, pero también entre los distintos niveles de gobierno y demás interesados.

45. Hace falta que los Gobiernos dispongan de las herramientas políticas adecuadas, pero también con la capacidad de aplicarlas eficazmente, evaluarlas y adaptarlas. Para ello se requiere autoridad legislativa y apoyo político, así como recursos financieros, experiencia administrativa y el compromiso de los interesados con el logro de los objetivos que se hayan estipulado.

46. Se necesitan reformas de política para responder a tendencias como el envejecimiento de la población, la proliferación de las plataformas en línea de alquiler para estancias cortas, los cambios de preferencias y comportamiento motivados por la adopción del trabajo a distancia, la reducción de la huella de carbono de la construcción, el aumento de la eficiencia energética del parque inmobiliario, la mercantilización de la vivienda y la reducción de las inversiones públicas.

47. El derecho a una vivienda adecuada no debe considerarse un concepto unidimensional, pues presenta varias dimensiones que guardan relación, entre otras cosas, con la seguridad de la tenencia, la adecuación de la vivienda, la igualdad ante la ley y la no discriminación. No cabe concebir la vivienda como un simple espacio formado por cuatro paredes y un techo, sino que hace falta tener en cuenta un complejo entramado de adecuación, salud, seguridad y legislación. El derecho a una vivienda adecuada debe tratarse de forma congruente y sistemática en los informes presentados por los Estados miembros de la Comisión Económica para Europa en el marco del examen periódico universal.

D. Asesoramiento sobre políticas y asistencia técnica de ONU-Hábitat

48. En colaboración con la Comisión Económica para Europa y la Federación Europea de Vivienda Pública, Cooperativa y Social (Housing Europe), ONU-Hábitat coordina la iniciativa Housing2030 para fomentar la vivienda asequible en Europa²⁶. En el marco de este proyecto, que reúne a expertos en vivienda de más de 56 países y a unos 43.000 proveedores de viviendas asequibles y promotores de vecindarios, se ha elaborado un conjunto de herramientas normativas para encargados de formular políticas en el que se destacan las buenas prácticas en materia de gestión de tierras, la sostenibilidad medioambiental, la financiación de la vivienda y la gobernanza con vistas a fomentar el acceso a la vivienda. La labor de preparación de ese instrumental ha influido en el plan de acción sobre la promoción de la vivienda sostenible concebido para la región de la Comisión Económica para Europa como parte de los planes de recuperación y reconstrucción tras la pandemia de COVID-19.

49. En 2020 y 2021, diversas entidades interesadas en la cuestión de la vivienda, como IKEA, el Banco Europeo de Inversiones y el organismo encargado de la gestión del arrendamiento de viviendas municipales en Lisboa²⁷, solicitaron ayuda a ONU-Hábitat para formular sus estrategias de fomento de la vivienda sostenible y asequible en un contexto de problemas y prioridades cambiantes.

50. ONU-Hábitat, en colaboración con la Comisión Económica para Europa, presta asistencia técnica al Gobierno de Bulgaria en la formulación y aplicación de políticas de vivienda participativas con base empírica que atiendan las cuestiones prioritarias estipuladas a nivel nacional²⁸. Esta asistencia técnica, financiada por medio del programa de la Cuenta de las Naciones Unidas para el Desarrollo, es la continuación de un proyecto piloto anterior sobre la elaboración de políticas con base empírica en pro de la vivienda asequible y el desarrollo urbano que se puso en práctica en cuatro países (Albania, Georgia, Kirguistán y Ucrania).

51. ONU-Hábitat presta apoyo técnico para la organización del primer foro internacional de la International Union of Architects sobre la eliminación de las trabas que obstaculizan el acceso a la vivienda, que se celebrará en Madrid en mayo de 2022.

²⁶ Véase <http://www.housing2030.org/>.

²⁷ Véase <https://eportugal.gov.pt/en/entidades/gebalis-gestao-dos-bairros-municipais-de-lisboa-e.e.m.>

²⁸ Estas cuestiones son la necesidad de rehabilitar y renovar un parque inmobiliario anticuado y carente de apoyo; el alto consumo energético de ese parque; la falta de viviendas sociales que faciliten el acceso a un hogar a las personas con discapacidad; la falta de mecanismos financieros para las personas de bajos ingresos; y cuestiones relativas a las necesidades de los jóvenes búlgaros en materia de subsistencia.

52. La labor normativa realizada por ONU-Hábitat en colaboración con el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales también ha contribuido a establecer un vínculo inequívoco entre la vivienda asequible y la prevención de la falta de hogar. En la primera resolución de las Naciones Unidas sobre la falta de hogar, el Consejo Económico y Social reconoció que este fenómeno era una cuestión compleja que exigía un enfoque multisectorial y respuestas integradas, al tiempo que vulneraba la dignidad humana y podía obstaculizar el ejercicio pleno de todos los derechos humanos²⁹. Además, el Consejo alentó a los Gobiernos nacionales y locales a mejorar el acceso a la vivienda asequible mediante políticas de vivienda y medidas de protección social integradas, y exhortó a los Estados miembros a reunir datos demográficos desglosados sobre la falta de hogar y armonizar la cuantificación y la recogida de datos sobre ese asunto para permitir la formulación de políticas nacionales y mundiales³⁰.

53. En respuesta a esa resolución, en enero de 2021, el Parlamento Europeo solicitó a la Unión Europea y sus Estados miembros que solucionasen el problema del sinhogarismo en la Unión Europea antes de 2030 y que hiciesen de esta tarea un objetivo a nivel de la Unión Europea³¹.

E. Próximas medidas

54. La experiencia adquirida por ONU-Hábitat y su análisis de los problemas que persisten en la región de la Comisión Económica para Europa han puesto de manifiesto la necesidad de establecer un mecanismo más claro para coordinar las actividades de todos los interesados en la cuestión de la vivienda y, más concretamente, subsanar las lagunas de conocimiento, reforzar las capacidades y poner a prueba planteamientos innovadores en el terreno. ONU-Hábitat, en colaboración con la Comisión Económica para Europa, está creando una plataforma destinada a fortalecer la capacidad de los interesados europeos en el sector de la vivienda.

55. Con objeto de asegurar la eficacia de los sistemas de seguimiento y rendición de cuentas, ONU-Hábitat fomenta la presentación de informes de más calidad sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible y los indicadores relativos a la tierra y la vivienda, y la inclusión sistemática de los derechos relacionados con la tierra y la vivienda en el proceso de examen periódico universal de los Estados miembros de la Comisión Económica para Europa.

56. Si se pretende que las políticas e inversiones en materia de vivienda en la región tengan futuro será necesario priorizar los objetivos siguientes:

a) Acabar lo antes posible con la lacra de la falta de hogar. Un primer paso sería unificar las definiciones y los métodos de cuantificación utilizados por la Unión Europea y por la iniciativa mundial de datos sobre las personas sin hogar emprendida por ONU-Hábitat en colaboración con el Institute of Global Homelessness³²;

b) Ampliar y mejorar los datos sobre el derecho y el acceso a la vivienda. Dado que el indicador mundial de la meta 11.1 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible –“Proporción de la población urbana que vive en barrios marginales, asentamientos informales o viviendas inadecuadas”– no alcanza a plasmar cuantitativamente todos los aspectos de una vivienda y unos servicios básicos adecuados, se recomienda incluir información sobre la tasa de sobrecarga de los gastos de vivienda en los informes nacionales voluntarios sobre el cumplimiento de la meta 11.1;

c) Luchar contra la discriminación y por la igualdad. La lucha contra la desigualdad exige la prestación de apoyo específico a las personas vulnerables, en particular las mujeres, las personas con discapacidad, las personas mayores, los pueblos indígenas, los migrantes y los refugiados. Para acabar con la marginación añadida que sufren ciertos colectivos como consecuencia de determinadas políticas es indispensable vincular las políticas de vivienda con las estrategias contra la pobreza y la desigualdad y las medidas de seguridad social mediante la cooperación internacional, algo que ONU-Hábitat está en condiciones de facilitar;

²⁹ Resolución 2020/7, párrs. 4 y 9.

³⁰ *Ibid.*, párrs. 12 y 16.

³¹ <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=24120&langId=en>.

³² La finalidad de la iniciativa es reunir a entidades de las Naciones Unidas (como la Organización Internacional del Trabajo, el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales y la Comisión de Estadística), organizaciones de la sociedad civil (como la FEANTSA y la Fundación Abbé Pierre) y organizaciones internacionales (como la OCDE) para formular indicadores y métodos de recogida de datos estandarizados a nivel mundial sobre la falta de hogar que permitan censar a la población mundial de personas sin hogar.

d) Evitar los desalojos forzosos. ONU-Hábitat señala que los Estados miembros de la Comisión Económica para Europa tienen la responsabilidad de prohibir los desalojos forzosos y velar por que los desahucios se ciñan a las normas internacionales, las obligaciones que impone la legislación internacional sobre derechos humanos y los compromisos contraídos al suscribir los instrumentos conexos, como la Carta Social Europea revisada del Consejo de Europa y la Carta de Ginebra sobre la Vivienda Sostenible;

e) Abordar la cuestión de la financierización de la vivienda. En las Directrices de 2020 para la Aplicación del Derecho a una Vivienda Adecuada, la actual crisis mundial de la vivienda se asocia a la creciente desigualdad socioeconómica, la financierización a gran escala de la vivienda y el suelo, y los sistemas de vivienda insostenibles³³. Las futuras inversiones en políticas de vivienda deben seguir poniendo en cuestión el tratamiento de la vivienda como una mercancía;

f) Abordar la cuestión de los efectos del cambio climático en el derecho a la vivienda, nueva prioridad para ONU-Hábitat.

IV. Labor en materia de migración y desplazamientos, incluidos el programa emblemático “Ciudades Inclusivas: Fomento de los Efectos Positivos de la Migración Urbana” y las operaciones sobre el terreno

A. Antecedentes

57. En la actualidad, uno de cada siete habitantes del planeta es un migrante³⁴. La migración irregular es una tendencia en auge en todo el mundo. Los desplazamientos forzosos, ocasionados principalmente por los conflictos y la violencia y por el cambio climático y las catástrofes naturales, van en aumento. La migración y la urbanización suelen estar interrelacionadas. Cada vez más personas se trasladan a las ciudades en busca de oportunidades laborales y una vida mejor, luego la migración seguirá siendo uno de los principales motores de la urbanización.

58. El mandato de ONU-Hábitat gira en torno al fomento de la urbanización sostenible en todo el mundo, incluidos los entornos frágiles y países afectados por crisis; no en vano el Programa lleva mucho tiempo trabajando en países de estas características, como el Afganistán, el Iraq, el Líbano y Somalia. Con esta labor se aporta un valor añadido muy concreto a los resultados colectivos que persigue el sistema de las Naciones Unidas en general dentro del nexo entre la acción humanitaria, la asistencia para el desarrollo y la consolidación de la paz.

59. En su plan estratégico para el período 2020-2023, ONU-Hábitat ha explicitado por primera vez que su objetivo es impulsar la urbanización sostenible en cuanto motor del desarrollo y la paz para mejorar las condiciones de vida de todas las personas. Además, uno de sus ámbitos de cambio es la “prevención y respuesta eficaces en relación con las crisis urbanas”.

60. Desde junio de 2021 se ha reconocido la adhesión de ONU-Hábitat a la recomendación sobre el nexo entre la acción humanitaria, la asistencia para el desarrollo y la consolidación de la paz formulada por el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE³⁵ como forma de agradecimiento por el compromiso del Programa con los principios recogidos en esta recomendación. ONU-Hábitat ha procurado en todo momento seguir esa recomendación mediante su labor relativa a la tierra y los conflictos, su gestión de los desplazamientos y la migración a las ciudades, y su apoyo a la recuperación y reconstrucción sostenibles en situaciones de crisis y tras catástrofes naturales.

61. En la presente sección se destacan los progresos realizados en las esferas de actividad mencionadas y se esbozan las medidas que puede adoptar ONU-Hábitat para aprovechar sus sinergias normativas y operacionales a fin de contribuir eficazmente a la labor desplegada por todo el sistema de las Naciones Unidas en relación con el nexo entre la acción humanitaria, la asistencia para el desarrollo y la consolidación de la paz. También se destaca que si ONU-Hábitat intensifica su apoyo normativo y operacional, podrá ayudarse a crear asociaciones estratégicas sólidas y solventar con éxito las situaciones de crisis mediante una participación más eficaz en la gestión del conocimiento, las políticas y la promoción dentro de las redes mundiales y regionales, por ejemplo, en lo tocante a la aplicación de soluciones duraderas para los desplazamientos forzosos por medio del Plan de Acción para Promover la Prevención, la Protección y las Soluciones en favor de los Desplazados Internos, la

³³ A/HRC/43/43.

³⁴ Foro Económico Mundial, “Migration and Its Impact on Cities” (octubre de 2017), pág. 14.

³⁵ Véase <https://legalinstruments.oecd.org/public/doc/643/643.en.pdf>.

Alianza Mundial de Conocimientos sobre Migración y Desarrollo del Grupo del Banco Mundial, la Red de las Naciones Unidas sobre la Migración, el Foro Mundial sobre la Migración y el Desarrollo, el Comité Permanente entre Organismos, el Grupo Temático Mundial sobre Protección, la Alianza Mundial para las Crisis Urbanas, el Consejo de Alcaldes para la Migración y la coalición temática sobre las personas, la movilidad y la urbanización en la región de Asia y el Pacífico.

B. Reforzar el marco normativo y los instrumentos

62. La inclusión en el plan estratégico para el período 2020-2023 del ámbito de cambio correspondiente a la prevención y la respuesta eficaces en relación con las crisis urbanas permite adaptar mejor el marco normativo y los instrumentos, como complemento a la amplia experiencia operacional de ONU-Hábitat en ese ámbito. Este enfoque, a su vez, refuerza el bucle de retroacción constructiva entre los componentes de producción de conocimientos y de asesoramiento operacional y técnico de ONU-Hábitat.

63. Se han incorporado ya al catálogo de servicios de ONU-Hábitat orientaciones normativas sobre la planificación urbana integrada en contextos de crisis prolongadas, la prevención de los desalojos forzados y las evaluaciones del efecto de los desahucios, y las soluciones duraderas para las poblaciones de desplazados internos y las comunidades vulnerables de las ciudades. Por otro lado, están aprovechándose las enseñanzas extraídas de la experiencia operacional para perfeccionar los instrumentos de aplicación ya formulados.

1. Marcos de recuperación urbana

64. Una de las principales esferas en las que está perfeccionándose el instrumental normativo es la de los marcos de recuperación urbana, en este caso a partir de la labor realizada en el Iraq, el Líbano y la República Árabe Siria. El marco de recuperación urbana para los países afectados por conflictos es un marco institucional y político cuya finalidad, y la de la programación correspondiente, es apoyar la recuperación urbana resiliente a gran escala y facilitar la renovación del contrato social para la paz. Con este enfoque ONU-Hábitat se propuso subsanar la notable incapacidad del sistema internacional para abordar las consecuencias específicas de los conflictos en los entornos urbanos y ayudar a poner en práctica las conclusiones del análisis realizado con las herramientas de elaboración de perfiles urbanos. El marco es fundamental para acelerar la obtención de resultados colectivos que trasciendan el nexo tradicional entre la acción humanitaria, la asistencia para el desarrollo y la consolidación de la paz, y, además, complementa los marcos nacionales de recuperación ya elaborados conjuntamente por el Banco Mundial, la Unión Europea y las Naciones Unidas, que se centran en la evaluación de las necesidades tras catástrofes y conflictos.

65. Hoy por hoy, el enfoque condensado en los marcos de recuperación urbana persigue cinco grandes objetivos, a saber: a) fortalecer las instituciones para que puedan guiar la recuperación urbana a gran escala; b) concebir métodos de programación y financiación multisectoriales que puedan ampliarse; c) integrar la resiliencia en todas las intervenciones (según el principio de reconstruir para mejorar); d) abordar las causas fundamentales de los conflictos y mejorar la gobernanza urbana; y e) facilitar la transición desde una respuesta puramente humanitaria a otra que incluya también la recuperación y la urbanización sostenible, y el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

66. La oficina regional de ONU-Hábitat para los Estados Árabes está perfeccionando el enfoque de los marcos de recuperación urbana mediante el apoyo a un consorcio establecido en respuesta a las explosiones que se produjeron en Beirut en el verano de 2020. Al mismo tiempo, la oficina regional aplica en la elaboración de programas los datos y conocimientos recogidos para la elaboración de los perfiles urbanos de ocho ciudades yemeníes. ONU-Hábitat también aprovecha la experiencia adquirida con los marcos de recuperación urbana para elaborar un programa mundial que complementa los métodos utilizados en la colaboración entre el Banco Mundial, la Unión Europea y las Naciones Unidas.

2. Panel de Alto Nivel sobre los Desplazamientos Internos

67. ONU-Hábitat se ha valido de su experiencia en gestión de desplazamientos urbanos para prestar apoyo al Grupo de Alto Nivel sobre Desplazamientos Internos, creado por el Secretario General, especialmente en lo relativo a las dimensiones urbanas y locales de los desplazamientos internos. El Programa, en colaboración con el International Institute for Environment and Development y el Servicio Conjunto de Caracterización de Población Desplazada, preparó una presentación al Grupo y organizó una ronda de consultas entre los miembros de este y las autoridades de localidades afectadas por los desplazamientos en Burkina Faso, Colombia, Honduras, el Iraq, Somalia y Ucrania. Las conclusiones de esas consultas se debatieron el 19 de abril de 2021 en una

mesa redonda mundial virtual y se recogieron en un informe titulado “Los desplazamientos internos en un mundo cada vez más urbanizado”³⁶.

68. Las principales conclusiones de las consultas mantenidas con el Grupo pueden resumirse así:
- a) Es necesario que los actores internacionales contemplen desde otro ángulo la dinámica de los desplazamientos internos urbanos a nivel municipal;
 - b) Hay que integrar la creación de capacidad y la asistencia técnica adaptadas a las necesidades de las autoridades municipales en los programas humanitarios, de desarrollo y de consolidación de la paz;
 - c) Las modalidades de financiación internacional deben adaptarse a los complejos y fluidos contextos de las crisis de desplazamientos urbanos, y no al revés;
 - d) El apoyo financiero a los gobiernos locales es fundamental para ampliar el acceso a los servicios básicos y a la infraestructura, en consonancia con el crecimiento de la población, ya sea aumentando las transferencias fiscales de los Gobiernos nacionales o mediante subvenciones directas.

C. Ampliación de programas en subregiones y países prioritarios

69. ONU-Hábitat sigue centrando su labor de elaboración de programas en subregiones y países en los que puede aportar un considerable valor añadido a las actividades de todo el sistema de las Naciones Unidas. Por ejemplo, el Programa ha contribuido a las intervenciones realizadas por las Naciones Unidas en respuesta a las crisis planteadas por los refugiados en la República Bolivariana de Venezuela, los refugiados sirios en el Líbano y Turquía, y los desplazados en el Sahel. En la presente sección se expone a grandes rasgos el valor de las estrategias operacionales adoptadas por ONU-Hábitat en Burkina Faso y la República Bolivariana de Venezuela.

1. Apoyo operacional a la crisis de los refugiados en la República Bolivariana de Venezuela

70. Como resultado de la prolongada crisis política y económica que vive la República Bolivariana de Venezuela, 5,6 millones de personas han huido del país desde 2015, de las cuales 4,6 millones se han trasladado a ciudades de países vecinos, lo que ha generado una crisis humanitaria de alcance regional. Los más vulnerables de esos refugiados tienden a establecerse en periferias urbanas que no están en condiciones de proporcionar viviendas adecuadas, infraestructura ni servicios básicos. En su búsqueda de opciones asequibles e informales que les permitan sobrevivir en su entorno urbano, los migrantes más vulnerables terminan menoscabando su propia capacidad de acceder al disfrute de derechos, servicios y oportunidades en su nueva ciudad.

71. El proyecto “Ciudades incluyentes, comunidades solidarias” es una iniciativa que aglutina los excepcionales conocimientos y experiencia de ONU-Hábitat, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) en un intento por reducir la vulnerabilidad de los refugiados, los migrantes y las comunidades de acogida, y favorecer su integración socioeconómica y territorial en las zonas urbanas³⁷.

72. Partiendo de la base de que la migración puede contribuir considerablemente a la prosperidad de una ciudad, el proyecto “Ciudades incluyentes, comunidades solidarias” aspira a lograr una verdadera integración mediante la adopción de una perspectiva de medio a largo plazo que presta una atención especial al nexo entre la acción humanitaria, la asistencia para el desarrollo y la consolidación de la paz. Mediante un enfoque centrado en los determinantes socioeconómicos y territoriales de la inclusión, se elaboran perfiles de movilidad humana y se formulan recomendaciones inequívocas para fundamentar políticas y planes urbanos basados en datos factuales que incorporen cuestiones relacionadas con la integración de los refugiados y otros migrantes. Cada uno de esos perfiles se complementa con un marcador de inclusión urbana, índice compuesto que cuantifica el grado de inclusión de la ciudad anfitriona según las cinco dimensiones siguientes: a) vivienda, infraestructura y servicios; b) oportunidades económicas y laborales; c) salud y bienestar; d) educación, diversidad y cultura; y e) espacio público, seguridad y vitalidad urbana. El marcador genera mapas digitales que ayudan a visualizar la distribución territorial de las deficiencias en materia de inclusión, lo que permite formular una respuesta territorial más precisa.

³⁶ Véase http://www.un.org/internal-displacement-panel/sites/www.un.org.internal-displacement-panel/files/synthesis_report_urbaninternaldisplacement.pdf.

³⁷ Véase <https://ciudadesincluyentes.org/>.

73. Esas evaluaciones sirven de orientación para elaborar planes de intervención territorial a nivel de barrio. Dos ejemplos son una propuesta de “plan de base física” para orientar intervenciones que mejoren las condiciones de vida y favorezcan la integración en consonancia con los planes municipales; y una cartera de actividades para toda la ciudad, concebida conjuntamente con la comunidad en función de las necesidades y aspiraciones de los residentes y según los distintos niveles de acceso a los derechos, servicios y oportunidades de los refugiados y otros migrantes, y de otros grupos vulnerables.

74. El proyecto “Ciudades incluyentes, comunidades solidarias” se ocupa especialmente de fomentar la capacidad de las instituciones públicas y los actores privados y comunitarios, y mejorar los mecanismos interinstitucionales y la coordinación a varios niveles para la concepción, aplicación y evaluación de las políticas de integración, favoreciendo así la rendición de cuentas y la transparencia. Al adoptar métodos participativos y adaptados al contexto, el proyecto fomenta el compromiso cívico, el diálogo intercultural y la gobernanza urbana inclusiva en cuanto plataformas excepcionales para luchar contra la xenofobia y fomentar la cohesión social y la convivencia pacífica.

2. Apoyo operacional a la crisis planteada por los desplazamientos internos en Burkina Faso

75. Burkina Faso se enfrenta a una crisis ocasionada por el desplazamiento interno de una cantidad ingente de personas (más de 1,3 millones a julio de 2021). En vista del deterioro de las condiciones de seguridad en las regiones del norte del país, escenario asiduo de atentados e incidentes violentos, muchos desplazados internos han buscado refugio en las zonas urbanas. Fruto de ello, las ciudades pequeñas y medianas del país ven duplicada o incluso triplicada su población, con el consiguiente aumento del número de personas expuestas a condiciones de vida inadecuadas y no planificadas, y cuyo acceso a servicios como el suministro de agua y electricidad, las escuelas y la sanidad es insuficiente o nulo. El aumento de la competencia por la vivienda, el suelo y los servicios pone en peligro la cohesión social entre las comunidades de acogida y los desplazados internos.

76. ONU-Hábitat ha puesto en marcha un proyecto financiado por la Unión Europea para ayudar a las autoridades de cuatro ciudades de Burkina Faso a buscar soluciones duraderas para los desplazados internos establecidos en zonas urbanas. La actual crisis de seguridad ha acelerado la urbanización del país, y los datos mundiales indican que muchos desplazados internos no regresan a sus zonas de origen.

77. En situaciones prolongadas como la que vive Burkina Faso, las soluciones duraderas deben centrarse en fomentar la inclusión social y económica de los desplazados internos en las zonas urbanas a las que han huido. Es urgente suministrar ayuda humanitaria para cubrir las necesidades de vivienda, agua y alimentos, pero los enfoques en materia de desarrollo deben evitar que el rápido aumento de la población urbana ocasione más desigualdad y vulnerabilidad a la larga. El proyecto que ONU-Hábitat ejecuta en Kaya, Dori, Kongoussi y Tougouri hace especial hincapié en la capacitación de los actores locales, ya que estos son los encargados no solo de articular la primera respuesta de emergencia, sino también de garantizar la prestación de servicios y un entorno de vida adecuado para las poblaciones en aumento y fomentar la cohesión social entre las comunidades de acogida y los desplazados internos para reducir el riesgo de que el conflicto se prolongue.

78. La primera medida adoptada en el marco del proyecto fue la creación de las denominadas “células municipales de resiliencia urbana”, órganos decisorios encabezados por alcaldes, representantes locales de diferentes servicios públicos (incluidos los servicios sociales, la educación, la sanidad y el suministro de agua y energía eléctrica) y representantes de las comunidades de acogida y los desplazados internos, así como de los actores humanitarios, con el fin de mejorar la coordinación.

79. Tras recopilar conjuntamente datos sobre los servicios existentes, los participantes en el proyecto emprendieron actividades de creación de capacidad en materia de procesos de planificación urbana inclusiva e integrada para aumentar la resiliencia de las zonas urbanas. Con una serie de actividades nuevas de planificación vecinal, destinadas a atender a la población vulnerable y adaptadas a las necesidades específicas de las distintas ciudades, las células municipales se situaron en el centro del proceso decisorio. Las actividades emprendidas de forma experimental en las cuatro ciudades darán como resultado la edificación de 500 viviendas nuevas, la ampliación de escuelas e instalaciones sanitarias y un mayor acceso al agua y al saneamiento, medidas de las que se beneficiarán las comunidades de acogida y los desplazados internos. Con el fomento de la capacidad de los actores y las comunidades locales se aumentarán los conocimientos sobre la reducción de los efectos del crecimiento urbano acelerado en el medio ambiente y se ofrecerá un primer incentivo para la inclusión económica de los desplazados internos.

80. ONU-Hábitat concede gran importancia a la participación de los beneficiarios y los actores locales en todas las fases de la búsqueda de soluciones duraderas. En primer lugar se emprende una

recogida de datos intersectoriales y territoriales para dilucidar si hay riesgo de que surjan tensiones entre las distintas comunidades y entender las desigualdades que se dan en las ciudades; en segundo lugar, se entabla un debate y se establecen prioridades, labor que cristaliza en una serie de soluciones integradas que abarcan diversos derechos humanos, incluidos los derechos a una vivienda adecuada y a la educación, y en la creación de entornos propicios para las oportunidades económicas. En un contexto como el de Burkina Faso, donde la tasa de urbanización general sigue siendo modesta, es fundamental sopesar la adopción de estrategias que posibiliten un desarrollo urbano sostenible en una fase temprana de la respuesta a la crisis.

D. Próximas medidas

81. Con su programa emblemático “Ciudades Inclusivas: Fomento de los Efectos Positivos de la Migración Urbana”, ONU-Hábitat ahonda en la integración de su labor operacional y normativa. Concebido con carácter mundial para ampliar la labor realizada en materia de migración y desplazamientos y multiplicar sus efectos, este programa aplica un método doble a la búsqueda de soluciones duraderas para los migrantes, los refugiados y los desplazados internos: además de aumentar al máximo la contribución positiva que pueden hacer estos colectivos al desarrollo urbano, se vela por su cohesión social con las comunidades de acogida, sin dejar de atender sus vulnerabilidades y necesidades de protección específicas.

82. En cuanto iniciativa mundial, el programa conseguirá lo siguiente:

- a) Subsanan lagunas de conocimiento y datos sobre migración y desplazamientos (tendencias y factores) y sus efectos en las ciudades y los patrones de urbanización;
- b) Reforzar el marco normativo y los instrumentos de ONU-Hábitat para orientar a los países en la gestión de la migración urbana;
- c) Ampliar la elaboración de programas en las subregiones y los países prioritarios más afectados por la migración urbana y movilizar asociaciones numerosas; y
- d) Incrementar la participación en los mecanismos mundiales y regionales destinados a hacer efectivo el pacto mundial sobre los refugiados y del Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular.

83. A fin de ampliar su estrategia, ONU-Hábitat tiene previsto adoptar un enfoque centrado en las cuatro vías siguientes:

- a) La vía de los datos y la investigación, con el fin de crear asociaciones estratégicas para la detección de lagunas de conocimiento y datos a cuya subsanación podría contribuir ONU-Hábitat; por ejemplo, integrando la migración urbana en el recién creado Marco Mundial de Vigilancia en el Ámbito Urbano;
- b) La vía normativa, para crear capacidad normativa y contribuir a las actividades dirigidas por el ACNUR, la OIM y otros;
- c) La vía de apoyo a la elaboración de programas, para fomentar una capacidad operativa de elaborar programas que permita impulsar y apoyar actividades regionales, nacionales y multinacionales en materia de migración y desplazamientos, y para prestar servicios de asesoramiento técnico y promoción;
- d) La vía de la creación de redes y asociaciones, para invertir en el fortalecimiento y la ampliación de las asociaciones sobre migración y desplazamientos a zonas urbanas mediante plataformas de diálogo nacionales, regionales y mundiales, y, además, establecer asociaciones dentro del sistema de las Naciones Unidas y con ayuntamientos y organizaciones de la sociedad civil.

V. Conclusión

84. Los casos expuestos en el presente informe ponen de manifiesto algunas de las virtudes de la estrategia de ONU-Hábitat. Además de aplicar sistemáticamente nuevos conocimientos normativos y técnicos para responder a los problemas inmediatos y a largo plazo a que se enfrentan los Estados miembros, esta estrategia se nutre también de los conocimientos, las innovaciones y las buenas prácticas que se intercambian en la comunidad mundial del desarrollo.

85. Los casos muestran que el enfoque de ONU-Hábitat aprovecha los objetivos universales basados en los derechos para impulsar la labor normativa en materia de desarrollo a largo plazo. En el marco de ese quehacer, el Programa crea instrumentos de vanguardia y extrae enseñanzas con las que ampliar la ejecución de proyectos sobre el terreno en diversos contextos de desarrollo, en colaboración con los Gobiernos, las comunidades y otros asociados fundamentales. Guiado por su plan estratégico para el período 2020-2023, y en concreto por los ámbitos de cambio, ONU-Hábitat se vale de esos enfoques, que cada vez están más integrados desde el punto de vista temático y reúnen a más asociados, para no perder el pulso de las cambiantes oportunidades que surgen en materia de urbanización y los retos que plantea la sostenibilidad.
