



---

Junta Ejecutiva del Programa de las Naciones Unidas  
para los Asentamientos Humanos  
Segundo período de sesiones de 2022  
Nairobi, 21 a 23 de noviembre de 2022  
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 de  
ONU-Hábitat a la pandemia de enfermedad por  
coronavirus (COVID-19) y la implicación de  
ONU-Hábitat con los países, territorios y zonas  
afectados por conflictos y catástrofes

## Informe de la Directora Ejecutiva sobre la contribución, las experiencias y el valor añadido de ONU-Hábitat en situaciones de crisis urbana

### I. Introducción

1. En el presente documento se destaca la participación activa del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat) en los países, territorios y zonas afectados por conflictos y catástrofes en aplicación de la decisión 2022/2<sup>1</sup> de la Junta Ejecutiva y en relación con el cuarto ámbito de cambio del plan estratégico de ONU-Hábitat para el período 2020-2023<sup>2</sup> (prevención y respuesta eficaces en relación con las crisis urbanas). El documento se basa en un examen de la cartera de proyectos de ONU-Hábitat que contribuyen a los resultados previstos en el cuarto ámbito del cambio, los 26 países, territorios y zonas afectados por conflictos y catástrofes que se indican en el anexo de la decisión 2022/2 y los resultados de los debates enmarcados en el componente sobre crisis urbanas del 11º período de sesiones del Foro Urbano Mundial.
2. ONU-Hábitat ha acumulado una amplia experiencia y sólidos conocimientos especializados sobre la prevención de las crisis urbanas y la respuesta a sus efectos, en consonancia con la resolución 26/2 del Consejo de Administración, relativa al fortalecimiento de la función de ONU-Hábitat en respuesta a las crisis urbanas, el plan estratégico de ONU-Hábitat para el período 2020-2023<sup>3</sup> (HSP/HA.1/Res.1) y la decisión 2022/2 (párrs. 6 a 9).
3. El presente informe debería permitir a la Junta Ejecutiva examinar la posibilidad de otorgar más prioridad a la labor de ONU-Hábitat en materia de prevención de las crisis urbanas y respuesta a sus efectos, y sopesar las medidas que podrían adoptarse para favorecer un compromiso más firme.

---

\* HSP/EB.2022/14.

<sup>1</sup> En el documento HSP/EB.2022/13.

<sup>2</sup> ONU-Hábitat, "El plan estratégico 2020-2023" (Nairobi, 2020).

<sup>3</sup> HSP/HA.1/Res.1.

## II. La cartera normativa y operacional de ONU-Hábitat sobre prevención de las crisis urbanas y respuesta a sus efectos

### Ámbito de cambio 4: prevención y respuesta eficaces en relación con las crisis urbanas

4. La pandemia de la enfermedad por coronavirus (COVID-19) ha puesto de manifiesto que las crisis mundiales están cada vez más interconectadas y son más difíciles de superar. Las zonas urbanas con gran densidad de población suelen ser las más afectadas por esas crisis. La sostenibilidad, la preparación, la gestión de riesgos y la prevención de crisis se han convertido en elementos fundamentales de la planificación urbana y la labor de reconstrucción. A fin de reducir los efectos de esas crisis, ONU-Hábitat ha formulado una serie de medidas de prevención y respuesta a partir de los instrumentos y enfoques usados en los contextos humanitarios y de desarrollo, y los ha adaptado a los contextos de crisis urbanas, migraciones o desplazamientos. La experiencia, los métodos y las herramientas de ONU-Hábitat contribuyen a afianzar el nexo entre la acción humanitaria, la asistencia para el desarrollo y la consolidación de la paz, en coordinación con los asociados humanitarios. Las intervenciones de ONU-Hábitat se articulan en torno a los tres resultados del ámbito de cambio 4 del plan estratégico para el período 2020-2023, a saber:

a) **Resultado 4.1: mayor integración social y comunidades más inclusivas.**

ONU-Hábitat ayuda a los Estados miembros a aplicar estrategias y medidas para aumentar la integración social y la seguridad en el espacio público, y presta especial atención a los colectivos más vulnerables, como las mujeres, los jóvenes, las personas con discapacidad y las personas en situación de vulnerabilidad. Con objeto de lograr la integración social, ONU-Hábitat promueve programas operacionales participativos e inclusivos en las comunidades afectadas por la crisis, como el método del “proceso popular”, herramienta intersectorial de planificación y ejecución del desarrollo comunitario.

b) **Resultado 4.2: mejora del nivel de vida y mayor inclusión de los migrantes, los refugiados, los desplazados internos y los retornados mediante una labor eficaz de respuesta a las crisis y de recuperación posterior.** ONU-Hábitat ha priorizado el aumento del nivel de vida y la inclusión en los entornos urbanos de los migrantes, refugiados, desplazados internos y retornados. En concreto, el Programa ha aportado su competencia en planificación de campamentos de refugiados y ha incorporado normas urbanísticas y acuerdos de tenencia adecuados para la transformación de los campamentos en asentamientos, por ejemplo, en el norte de Kenya, intervención de la que se beneficiaron 60.000 refugiados. El programa emblemático “Ciudades Inclusivas: Fomento de los Efectos Positivos de la Migración Urbana” brinda un vehículo para la coordinación e integración de los enfoques normativos que apoyan y mejoran la programación a nivel nacional.

c) **Resultado 4.3: mayor resiliencia del entorno construido y la infraestructura.** La labor desplegada para lograr este resultado se centró en la aplicación de estrategias locales de resiliencia y reducción del riesgo de desastres con base empírica y acordes con el Marco de Sendái para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030. ONU-Hábitat apoya la ejecución a nivel local, moviliza redes de interesados urbanos y complementa la labor dirigida por la Unión Europea, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el Banco Mundial a nivel nacional. El Programa Mundial de Resiliencia de las Ciudades elaboró perfiles urbanos y aportó datos para fundamentar la adopción de decisiones a fin de ayudar a diversas alcaldías del Brasil, España, la Federación de Rusia, Mozambique, el Paraguay, el Senegal y Vanuatu. Esos perfiles también se adaptaron para tener en cuenta la respuesta a la pandemia de COVID-19.

### Análisis de las intervenciones de ONU-Hábitat en contextos de crisis

5. La Junta Ejecutiva, en el párrafo 9 de la decisión 2022/2, solicitó a la Directora Ejecutiva que apoyase la labor de reconstrucción de los asentamientos humanos en los países afectados por conflictos y desastres, utilizase todos los instrumentos pertinentes que tuviese a su disposición para colaborar con los países afectados por conflictos y desastres recientes, como Ucrania, y siguiese prestando asistencia a los países, territorios y zonas afectados por conflictos y desastres, en particular mediante la elaboración de perfiles urbanos para evaluar las necesidades, vulnerabilidades y capacidades de las zonas urbanas y el establecimiento de marcos de recuperación urbana.

6. ONU-Hábitat inició un análisis de la labor que realiza en países y territorios afectados por conflictos y desastres, incluidos los que han dado lugar al desplazamiento de personas. Se analizó la programación por países de los 26 países, territorios y zonas afectados por conflictos y desastres que se enumeran en el anexo de la decisión 2022/2 (HSP/EB.2022/13) de la Junta Ejecutiva. En los

programas de los países se indicaba la naturaleza de la crisis en cuestión, si esta había dado lugar al desplazamiento de personas, el tipo de intervenciones de ONU-Hábitat, sus vínculos con los resultados del plan estratégico de ONU-Hábitat para el período 2020-2023 y las herramientas del catálogo de servicios de ONU-Hábitat que se aplicaban.

7. Gracias al método aplicado fue posible determinar lo siguiente:

- a) El nivel de integración de los resultados previstos del plan estratégico;
- b) El enfoque adoptado por ONU-Hábitat en respuesta a los conflictos y los desastres, y
- c) La adaptación al contexto regional de la experiencia mundial de ONU-Hábitat y de las innovaciones regionales que pueden servir de base para la labor normativa a nivel mundial.

8. De los 26 países y territorios analizados, 16 países (62 %) han sufrido conflictos y 20 (77 %) han sido escenario de desastres naturales. En 11 países (42 %) se han dado los dos tipos de catástrofe, lo que ha ocasionado situaciones de crisis complejas y multidimensionales. En 17 países (65 %), parte de la población se ha visto obligada a abandonar sus hogares por un conflicto, un desastre natural o las dos cosas.

9. Gracias al análisis, ONU-Hábitat ha podido examinar el apoyo que presta a los Estados miembros en los distintos contextos y en las distintas etapas de las crisis:

a) El análisis muestra las principales esferas de intervención de ONU-Hábitat en contextos de crisis, desde la respuesta rápida por medio de intervenciones humanitarias (en 9 países (el 35 %) hasta la preparación de respuestas a más largo plazo mediante el establecimiento de procesos participativos para ayudar a las comunidades que han vivido un desastre a reconstruir y rehabilitar sus hogares (en 12 países (el 46 %) y a rehabilitar y mejorar los servicios urbanos básicos (14 países (54 %) y para ayudar a los Gobiernos locales, regionales y nacionales a fomentar la resiliencia urbana y gestionar mejor el riesgo mediante enfoques de reducción del riesgo de desastres (12 países (46 %));

b) En contextos de conflicto, ONU-Hábitat desempeña una función fundamental en la evaluación de las necesidades, vulnerabilidades y capacidades de las zonas urbanas mediante la elaboración de perfiles urbanos (12 países (46 %)). Especialmente en la región de los Estados árabes, los ejercicios de elaboración de perfiles dan como resultado la concepción de enfoques de recuperación urbana basados en el análisis contextual, la planificación participativa de la recuperación, las intervenciones multisectoriales y la implantación de sistemas de vigilancia que incluyen salvaguardias ambientales, sociales y políticas. La oficina de ONU-Hábitat en Siria ha sido la primera en formular un marco de recuperación urbana, que puede ampliarse y utilizarse en contextos similares de todo el mundo;

c) La respuesta al cambio climático es un componente importante de las intervenciones de ONU-Hábitat en contextos de crisis; prueba de ello es que 17 países (65 %) participan en actividades de mitigación y adaptación relativas a los efectos del cambio climático en las ciudades. La acción climática se emprende casi sistemáticamente en respuesta a los desastres (15 países (88 %)), aunque también se ha convertido en un componente importante de la respuesta de ONU-Hábitat en situaciones de conflicto, ya que 7 países en conflicto han integrado medidas relacionadas con el clima en su programación;

d) El fomento de la capacidad de los Gobiernos locales, regionales y nacionales, y la de los asociados operacionales y las comunidades locales, es un aspecto fundamental de las intervenciones de ONU-Hábitat en contextos de crisis. En 21 países (81 %), la creación de capacidad es una actividad clave para garantizar la sostenibilidad de las intervenciones.

e) El análisis también mostró la forma en que las intervenciones se adaptan a los contextos regionales, gracias a lo cual ONU-Hábitat adquirió competencia a nivel regional en diversos enfoques; por ejemplo, en el proceso popular, herramienta de planificación e implementación del desarrollo comunitario, en la Oficina Regional para Asia y el Pacífico. En la región de los Estados árabes, el Programa también ha adquirido una acreditada competencia en materia de vivienda, tierra y derecho a la propiedad. El análisis puso de manifiesto la importancia de coordinar la cartera de medidas de respuesta a las crisis a nivel mundial con el objeto de fomentar, entre otras cosas, el intercambio de experiencias y mejores prácticas y el aprendizaje entre pares para mejorar las intervenciones de ONU-Hábitat en todo el mundo.

10. El análisis también permitió señalar las esferas en las que ONU-Hábitat podría invertir en mayor escala a fin de ayudar mejor a los Estados miembros y las ciudades, como las finanzas municipales y los ingresos derivados de la tierra, para apoyar la prestación equitativa de servicios y

la construcción del contrato social, o el uso de la tecnología y las innovaciones digitales en pro de la recuperación urbana, a fin de mejorar la recopilación y el análisis de datos para la planificación basada en información con base empírica.

11. También se indicaron las principales herramientas normativas y enfoques que se aplican para ayudar a los Estados miembros a responder a las crisis. A nivel nacional se utilizan varias herramientas que promueven procesos participativos, como el instrumental de evaluación de espacio público de toda la ciudad, denominado “City-Wide Public Space Assessment Toolkit”<sup>4</sup>, la guía sobre vulnerabilidad y riesgo frente al cambio climático (“Climate Change Vulnerability and Risk”<sup>5</sup>) y el marco de recuperación urbana o el enfoque del proceso popular, entre otras. Se han creado herramientas específicas para apoyar a las ciudades en sus esfuerzos por aumentar la resiliencia, como la herramienta CityRap, o por mejorar los sistemas de gestión del suelo (instrumentos creados a través de la Red Global de Herramientas del Suelo) y la planificación urbana (la guía de planificación en relación con el cambio climático *Planning for Climate Change*<sup>6</sup>). Está en marcha un examen más exhaustivo para catalogar otras iniciativas de adaptación a los contextos de crisis, incluidas las que se ocupen de cuestiones relacionadas con la protección y la cohesión social.

### **La colaboración de ONU-Hábitat en países afectados por conflictos y desastres recientes**

12. ONU-Hábitat ha activado su función de entidad rectora en situaciones de emergencia para lograr que haya más respuestas institucionales, también en los países afectados por conflictos y desastres naturales recientes, como el conflicto de Ucrania y las inundaciones del Pakistán. Cuando hace falta, se crean grupos de trabajo específicos para que la respuesta sea integral, como se ha hecho recientemente en el caso de Ucrania.

13. A tenor de la colaboración inicial con el Gobierno de Ucrania y con algunos municipios y agentes de la sociedad civil del país, se confirma que la mejor forma de proceder es elaborar perfiles urbanos, según lo solicitado por la Junta Ejecutiva, para evaluar las necesidades, las vulnerabilidades y las capacidades de las zonas urbanas y el establecimiento de marcos de recuperación urbana. En el 11º período de sesiones del Foro Urbano Mundial se organizaron diez actos para estudiar la mejor forma de atender esa solicitud, en los que se instó a establecer amplias asociaciones horizontales que contasen con la participación activa de profesionales del entorno construido y se confirmó la necesidad de apoyar las iniciativas de recuperación urbana participativa, donde y cuando fuese posible, para complementar la labor nacional de recuperación y reconstrucción. Es necesario adaptar a contextos específicos las herramientas y los enfoques puestos a prueba en diversas situaciones de crisis. El Gobierno de Ucrania ya ha solicitado oficialmente a ONU-Hábitat que ayude a planificar la recuperación a nivel local y regional.

14. Se ha creado un marco programático para definir las intervenciones locales y regionales que podría llevar a cabo ONU-Hábitat en apoyo del Gobierno de Ucrania. Los resultados de la elaboración de perfiles urbanos se utilizarán para fundamentar la creación de marcos de recuperación urbana que ayuden a encuadrar la labor inmediata y los avances hacia la reconstrucción a gran escala, detectar las carencias en materia de políticas, favorecer la coherencia de la gobernanza a varios niveles y estudiar opciones de financiación de la recuperación urbana. Los perfiles urbanos también serán de ayuda en la concepción de planes urbanos y territoriales para los lugares que necesiten recuperarse o reconstruirse por completo de forma prioritaria. El objetivo será conseguir que las autoridades locales estén capacitadas para participar en los procesos de recuperación local, y consolidar así los logros anteriores del proceso de descentralización. ONU-Hábitat también tiene previsto prestar asistencia al Gobierno de Ucrania y otros interesados con un análisis sistemático de los sistemas municipales y nacionales de suministro de viviendas, que permita determinar cuellos de botella, deficiencias y oportunidades en el sector de la vivienda, ámbito que ha quedado gravemente afectado por el conflicto.

15. ONU-Hábitat, por conducto del Acelerador de Tecnologías de la Innovación de las Naciones Unidas para las Ciudades, tiene previsto contribuir al uso de plataformas de datos urbanos que alberguen todas las aportaciones y los datos recogidos con las herramientas mencionadas más arriba. El objetivo es digitalizar y visualizar en paneles interactivos los perfiles urbanos, comparar los datos con la información disponible, señalar las zonas grises y los problemas de las ciudades, servir de

<sup>4</sup> ONU-Hábitat, “City-Wide Public Space Assessment Toolkit” (Nairobi, 2020).

<sup>5</sup> ONU-Hábitat, “Climate Change Vulnerability and Risk: A Guide for Community Assessments, Action Planning and Implementation” (Nairobi, 2020).

<sup>6</sup> ONU-Hábitat, *Planning for Climate Change Guide: A Strategic, Values-Based Approach for Urban Planners* (Nairobi, 2014).

fundamento para los planes urbanos y territoriales y los planes de sostenibilidad y resiliencia de los lugares prioritarios y, en última instancia, proporcionar las bases para la elaboración de las políticas urbanas y territoriales de los respectivos Gobiernos.

16. Además de la colaboración con el Gobierno de Ucrania, se ha estudiado la creación de asociaciones con toda una gama de agentes de la sociedad civil ucraniana, el equipo de las Naciones Unidas en el país, en especial el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, la Organización Internacional para las Migraciones y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, y los miembros de la Alianza Mundial para las Crisis Urbanas ya presentes en Ucrania. La intención es garantizar la consonancia plena con las prioridades del país y la integración sin fisuras en la respuesta de las Naciones Unidas, sin dejar de aprovechar la capacidad del Gobierno ucraniano y posibilitar una intervención rápida y ampliable en estrecha colaboración con una amplia gama de actores ya establecidos en el país y dotados de capacidad. ONU-Hábitat es miembro del equipo de las Naciones Unidas en el país y en la actualidad se ocupa principalmente de movilizar los recursos financieros indispensables para acometer un despliegue rápido y de disponer los preparativos necesarios al efecto.

### III. Contribución a la participación de todo el sistema de las Naciones Unidas en la prevención de las crisis urbanas y la respuesta a sus efectos

17. En vista del carácter cada vez más urbano de las crisis, ONU-Hábitat se ocupa cada vez más de ayudar a los agentes humanitarios y de desarrollo a adaptarse a esa nueva realidad, tarea en la que el Programa también se guía por la Nueva Agenda Urbana y por su propia y dilatada experiencia de trabajo en ciudades y países afectados por crisis.

#### Urbanización sostenible para el sostenimiento de la paz

18. La labor de ONU-Hábitat se enmarca en un ámbito más amplio como es el de las actividades que despliegan las Naciones Unidas en favor de la paz, la seguridad y el desarrollo. El Programa, en cuanto organismo de desarrollo, cumple con el firme mandato de mitigar las causas fundamentales y los factores impulsores de los conflictos, en consonancia con la reforma de la paz y la seguridad de las Naciones Unidas. En la resolución 71/243 de la Asamblea General, sobre la revisión cuatrienal amplia de la política relativa a las actividades operacionales, se reconoce que “una respuesta integral del sistema, que abarque una mayor cooperación y complementariedad entre el desarrollo, la reducción de riesgos de desastre, la acción humanitaria y el sostenimiento de la paz, es fundamental para responder con la mayor eficiencia y eficacia a las necesidades y alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible”. La labor de ONU-Hábitat en contextos de crisis urbanas, enmarcada en el ámbito de cambio 4 del plan estratégico del Programa para el período 2020-2023, se basa en las experiencias adquiridas y las lecciones aprendidas en contextos de desarrollo urbano, al tiempo que se adapta a las prioridades de la respuesta a una crisis humanitaria, según proceda. ONU-Hábitat ha creado herramientas específicas y ha elaborado documentos de orientación sobre la respuesta a las crisis urbanas y los conflictos en relación con el suelo, la vivienda, la recopilación de datos espaciales, la planificación urbana y territorial, el acceso a los servicios, la recuperación y la reconstrucción.

19. A partir de la amplia experiencia adquirida, ONU-Hábitat ha podido definir los siguientes principios fundamentales de la participación en contextos de crisis y conflictos urbanos:

a) **Gobernanza a varios niveles.** Coordinación entre distintos niveles de gobierno, con atención especial a la inclusión de las autoridades locales en los procesos de adopción de decisiones;

b) **Coordinación intersectorial.** La aplicación de un método basado en zonas y la representación espacial de los datos fomentan un enfoque intersectorial que permite efectuar análisis multisectoriales y visualizar las deficiencias de la respuesta;

c) **Inclusión de todos los interesados y procesos participativos pertinentes.** Garantizar la implicación y la inclusión de los puntos de vista de todos los niveles y componentes de la sociedad, desde las autoridades locales y nacionales hasta las organizaciones de la sociedad civil (incluidos los líderes religiosos y confesionales, los representantes de las asociaciones de mujeres y jóvenes, y los representantes de las personas en situación de vulnerabilidad, por ejemplo, en contextos de desplazamiento), el mundo académico local y los agentes del sector privado;

d) **Mayor coordinación entre los agentes humanitarios, de desarrollo y de paz.** Fomentar un enfoque integrado y coordinado, desde la recogida y el análisis de datos hasta el

establecimiento conjunto de prioridades y las recomendaciones sobre adopción de medidas, inversión y ejecución.

20. Algunas esferas clave de la labor de ONU-Hábitat en materia de crisis, que también crean una plataforma para la urbanización sostenible, son las cuestiones relacionadas con la tierra y la propiedad, la planificación urbana y territorial, especialmente en entornos de refugiados y desplazados, la vivienda, y el desarrollo económico local y las finanzas municipales. Con el objeto de impulsar el desarrollo urbano sostenible, ONU-Hábitat colabora con gobiernos de todos los niveles en pro del cambio transformador, para lo cual presta servicios de asesoramiento en esferas como la legislación urbana y la formulación de políticas a nivel nacional, proyectos municipales de planificación, estructuras de gobernanza inclusiva y sistemas de financiación municipal, las intervenciones a nivel de barrio y la ejecución en el plano local. Por tanto, ONU-Hábitat está en una situación óptima para mejorar la comunicación y la coordinación entre los diversos niveles de gobierno y abogar por los enfoques pangubernamentales.

21. En la estrategia de todo el sistema de las Naciones Unidas sobre el desarrollo urbano sostenible (CEB/2019/4/Add.4), aprobada en abril de 2019 por la Junta de los Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación, presidida por el Secretario General, se señala la capacidad de la urbanización sostenible de erigirse en una fuerza transformadora para las ciudades en crisis, el desplazamiento, la resiliencia y la consolidación de la paz. El aumento de los desplazamientos entraña graves problemas para las ciudades, pero estas tienen una oportunidad única de gestionar e integrar los desplazamientos urbanos en las estrategias de desarrollo sostenible expuestas en la Nueva Agenda Urbana. En la estrategia se señala también que todos los procesos de respuesta a las crisis y recuperación posterior ofrecen oportunidades de reconstruir mejor y aumentar la resiliencia general, para lo cual hace falta compaginar mejor las actividades humanitarias y de desarrollo, y que las ciudades inmersas en situaciones de posconflicto pueden convertirse en escenarios decisivos para reconstruir el contrato social, revitalizar las instituciones de forma que sean más responsables e inclusivas, y crear mecanismos de justicia transicional en apoyo de la consolidación de la paz.

### **Nexo entre la acción humanitaria, la asistencia para el desarrollo y la consolidación de la paz**

22. El 16 de junio de 2021, ONU-Hábitat se adhirió 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 Asistencia para el Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos<sup>7</sup>. La recomendación brinda a cuantos se adhieran a ella un marco que promueve acciones humanitarias, de desarrollo y de paz más colaborativas y complementarias, especialmente en situaciones frágiles y de conflicto. En la actualidad, ONU-Hábitat ajusta su labor normativa con arreglo a la recomendación y crea capacidad institucional relacionada con el marco mediante la elección de personal clave para que participe en Nexus Academy, un curso de formación de seis días concebido conjuntamente por ONU-Hábitat y otras entidades que suscriben la recomendación.

### **La Agenda de Acción sobre los Desplazamientos Internos del Secretario General**

23. ONU-Hábitat contribuyó a la labor realizada por el Panel de Alto Nivel sobre los Desplazamientos Internos, establecido por el Secretario General. En colaboración con el International Institute for Environment and Development y el Servicio Conjunto de Caracterización de Población Desplazada, el Programa presentó un documento titulado “IDPs in towns and cities: working with the realities of internal displacement in an urban world”<sup>8</sup> (Los desplazados internos en pueblos y ciudades. Adaptación del trabajo a la realidad del desplazamiento interno en un mundo urbano) y organizó una mesa redonda de alto nivel sobre el desplazamiento interno en un mundo cada vez más urbanizado para contribuir a las consultas del Panel de Alto Nivel con los agentes locales. La mesa redonda reunió a diversas autoridades locales, en particular de Burkina Faso, Colombia, el Iraq y Ucrania. En la Agenda de Acción sobre los Desplazamientos Internos<sup>9</sup> del Secretario General se reconoce, entre otras

<sup>7</sup> Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, documento OECD/LEGAL/5019.

<sup>8</sup> International Institute for Environment and Development, Servicio Conjunto de Caracterización de Población Desplazada y ONU-Hábitat, “IDPs in towns and cities: working with the realities of internal displacement in an urban world”, 2020. Disponible en [www.un.org/internal-displacement-panel/sites/www.un.org.internal-displacement-panel/files/published\\_iied\\_jips\\_unh\\_submission.pdf](http://www.un.org/internal-displacement-panel/sites/www.un.org.internal-displacement-panel/files/published_iied_jips_unh_submission.pdf).

<sup>9</sup> Naciones Unidas, “Action agenda on internal displacement”, 2020. Disponible en [www.un.org/en/content/action-agenda-on-internal-displacement/assets/pdf/Action-Agenda-on-Internal-Displacement\\_EN.pdf](http://www.un.org/en/content/action-agenda-on-internal-displacement/assets/pdf/Action-Agenda-on-Internal-Displacement_EN.pdf).

cosas, la importante función de las autoridades locales y la planificación urbana en la gestión de los desplazamientos urbanos.

### **Acción humanitaria: el Comité Permanente entre Organismos y el sistema de grupos temáticos humanitarios**

24. ONU-Hábitat forma parte, desde 2008, del Comité Permanente entre Organismos, el foro de coordinación humanitaria de más alto nivel del sistema de las Naciones Unidas. En los últimos años, el Comité se ha ocupado principalmente de velar por que las respuestas humanitarias se ajusten de tal forma que permitan afrontar los problemas humanitarios en las zonas urbanas, teniendo en cuenta la naturaleza cada vez más urbana de las crisis humanitarias. En ese sentido, se ha hecho especial hincapié en fortalecer y potenciar el papel de los gobiernos municipales en las respuestas humanitarias en entornos urbanos.

25. En 2023 ONU-Hábitat volverá a asumir oficialmente la copresidencia de la esfera de responsabilidad de las actividades relativas a la vivienda, la tierra y la propiedad del Grupo Temático Mundial sobre Protección, si bien mantendrá una participación mínima en el Grupo Temático Mundial sobre el Alojamiento. De esa forma se contribuirá a fomentar el uso de la nota orientativa de 2019 del Secretario General sobre las Naciones Unidas, la tierra y los conflictos<sup>10</sup>, en cuya elaboración participó ONU-Hábitat, documento que hace posible la coherencia en todo el nexo entre la acción humanitaria, la asistencia para el desarrollo y la consolidación de la paz con el fin de afrontar los riesgos graves de desprotección o nuevos desplazamientos y, a la vez, atajar sus causas fundamentales.

### **Asociaciones estratégicas**

26. En reconocimiento de la naturaleza cada vez más urbana de los desplazamientos, ONU-Hábitat estrecha desde 2019 su colaboración con el ACNUR mediante un memorando de entendimiento de alcance mundial, que se basa en los mandatos respectivos de las dos organizaciones e impulsa su complementariedad, sus capacidades y sus herramientas y la mejora de su respuesta a las crisis relacionadas con la migración de zonas rurales a zonas urbanas. La asociación reconoce el beneficioso papel que puede desempeñar el desarrollo sostenible en la mitigación de los factores que propician los conflictos, los riesgos de desastres, las crisis humanitarias y las emergencias complejas, y la importancia fundamental de las respuestas integrales para satisfacer las necesidades y alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible. La asociación abarca aspectos normativos y operacionales relacionados con las respuestas humanitarias y de desarrollo en apoyo de los mandatos de los dos organismos, el pacto mundial sobre los refugiados y otros acuerdos mundiales, como la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, el Acuerdo de París sobre el cambio climático, el Marco de Sendái para la Reducción del Riesgo de Desastres y la Nueva Agenda Urbana. La colaboración ya ha dado los resultados siguientes: la aplicación de enfoques más holísticos e integrados basados en los asentamientos en entornos de refugiados (por ejemplo, en África Oriental y el Cuerno de África); la elaboración de perfiles de ciudades en el marco del programa de planificación urbana en contextos de migración (por ejemplo, en el Camerún, Egipto y Jordania), donde se ha adaptado la herramienta de elaboración de perfiles y se ha incluido el componente sobre planificación financiera; la ampliación de la participación operacional en entornos de refugiados (por ejemplo, la inclusión de ONU-Hábitat en la Iniciativa de Soluciones para Sudán del Sur y Sudán); el despliegue de expertos técnicos de ONU-Hábitat en importantes operaciones de asistencia a refugiados (por ejemplo, en Bangladesh), y la adscripción de un asesor superior del ACNUR a la sede de ONU-Hábitat para ayudar en la gestión del flujo de trabajo sobre crisis urbanas. Además, la colaboración se ha sustentado en la difusión de enseñanzas extraídas de las respuestas conjuntas sobre el terreno por medio de actividades de aprendizaje para el personal interno organizadas entre los dos organismos; la creación de herramientas normativas conjuntas (por ejemplo, la “Guidance for Responding to Displacement in Urban Areas”<sup>11</sup> [Guía de respuesta a los desplazamientos en zonas urbanas], herramienta de elaboración de perfiles de asentamientos), y la participación de ONU-Hábitat en la revisión de la política de refugiados urbanos del ACNUR. Prueba de que las dos entidades han intensificado su colaboración es la participación sustantiva del ACNUR en el componente sobre las crisis urbanas del 11º período de sesiones del Foro Urbano Mundial. Por su parte, ONU-Hábitat hizo tres promesas en el Foro Mundial de Refugiados (relativas a la mejora de los datos sobre migración de zonas rurales a zonas urbanas, la inclusión de los

<sup>10</sup> Naciones Unidas, “Guidance note of the Secretary-General: the United Nations and land and conflict”, 2019. Disponible en <https://glt.n.net/2019/03/15/guidance-note-of-the-secretary-general-the-united-nations-and-land-and-conflict-march-2019/>.

<sup>11</sup> ONU-Hábitat, “Guidance for Responding to Displacement in Urban Areas” (Nairobi, 2020).

jóvenes y las herramientas normativas para los asentamientos integrados) que se han incorporado a la labor del Programa relativa a las migraciones.

27. Además de la asociación con el ACNUR, ONU-Hábitat ha entablado conversaciones con otras entidades de las Naciones Unidas, como la Organización Internacional para las Migraciones, a fin de ampliar las asociaciones operacionales que mantiene sobre el terreno para elevarlas a categoría de asociaciones de alcance mundial, lo que podría reforzar la labor del Programa en materia de migración. Está en marcha el proceso de examen interno de un proyecto de memorando de entendimiento mundial con la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. De cristalizar el acuerdo, la asociación resultante apoyaría la labor en materia de crisis urbanas en las esferas de las cuestiones relacionadas con la tierra, los vínculos urbano-rurales y los espacios públicos verdes que pueden favorecer la inclusión y la cohesión comunitaria.

### **Redes de interés para la prevención de crisis urbanas y respuesta a sus efectos**

28. En 2016 durante la Cumbre Humanitaria Mundial celebrada en Estambul (Türkiye), ONU-Hábitat puso en marcha la Alianza Mundial para las Crisis Urbanas, comunidad de práctica multidisciplinaria y colaborativa que se dedica a la prevención, preparación, respuesta eficaz y recuperación rápida en casos de crisis humanitarias y desplazamientos en entornos urbanos. La Alianza es una plataforma inclusiva que reúne a gobiernos locales, profesionales del entorno construido, académicos y agentes humanitarios y de desarrollo que tratan de propiciar un cambio sistémico y maximizar sus contribuciones complementarias en la lucha contra las crisis urbanas. Casi 100 organizaciones se han integrado en la Alianza para trabajar en pro de ese ideal y promover los principios expuestos en la Carta de las crisis urbanas<sup>12</sup>. La Alianza ha formulado enfoques comunes sobre asuntos como la elaboración de perfiles urbanos de las ciudades afectadas por las crisis y la colaboración entre los agentes humanitarios y los gobiernos locales. Se ha adoptado una nueva estrategia para 2021-2024 que se centra en hacer más accesibles a los gobiernos y agentes locales los conocimientos y las prácticas sobre prevención de crisis urbanas y respuesta a sus efectos, labor que incluye el perfeccionamiento de un portal de respuesta humanitaria urbana. La Alianza también se ha valido cada vez más del Foro Urbano Mundial para fomentar el diálogo y los intercambios y configurar nuevas asociaciones. En el 11º período de sesiones del Foro Urbano Mundial, celebrado recientemente, la Alianza apoyó la creación de un componente sobre las crisis urbanas.

29. ONU-Hábitat sigue contribuyendo y participando en distintas plataformas multipartitas como forma eficaz de aprovechar sus conocimientos y competencia en cuestiones urbanas para fortalecer las respuestas en diversas esferas temáticas, como la creación de resiliencia, el desplazamiento y la migración. Así, ONU-Hábitat ha sido uno de los impulsores de la iniciativa Desarrollando Ciudades Resilientes 2030, dirigida por el Oficial de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres, y es miembro activo de la Red de las Naciones Unidas sobre la Migración y de la red PR2.0, que aborda el problema de los desplazamientos internos.

## **IV. Componente sobre las crisis urbanas del 11º período de sesiones del Foro Urbano Mundial**

30. Por primera vez el 11º período de sesiones del Foro Urbano Mundial dio cabida a un componente sobre las crisis urbanas, en relación con el cual se celebraron más de 40 actos que hicieron posible un nutrido intercambio de conocimientos y mejores prácticas entre Gobiernos locales, regionales y nacionales, organizaciones internacionales, profesionales urbanos, organizaciones no gubernamentales e instituciones académicas. También se organizaron tres actos oficiales enmarcados en el mismo componente, a saber: un diálogo extraordinario sobre la respuesta a las crisis urbanas y la recuperación posterior, una sesión especial sobre los marcos de recuperación urbana y una sesión especial organizada por el Gobierno de Polonia sobre la reconstrucción de comunidades y barrios después de la guerra y los desastres naturales. Entre los debates dedicados específicamente a las crisis mundiales, en el componente de las crisis urbanas también se celebraron diez actos centrados en cuestiones concretas relacionadas con la recuperación urbana en Ucrania.

31. El 11º período de sesiones del Foro Urbano Mundial puso de relieve la necesidad de prestar mayor atención a la prevención y respuesta en casos de crisis urbanas, en paralelo al fomento de la resiliencia y la preparación frente a los desastres. Las emergencias climáticas y de diversidad biológica, las pandemias, la violencia y los conflictos, y otros desastres naturales y antropogénicos convergen en las ciudades y los territorios circundantes. Urge crear capacidades y herramientas para

<sup>12</sup> Alianza Mundial para las Crisis Urbanas, “Urban crises charter”, 2018. Disponible en [www.urban-response.org/help-library/urban-crises-charter-adapting-to-an-urbanizing-world](http://www.urban-response.org/help-library/urban-crises-charter-adapting-to-an-urbanizing-world).

incrementar la eficacia de la prevención, respuesta y recuperación en casos de crisis urbanas, que sirvan de ayuda a las autoridades nacionales y locales. Se ha reconocido la necesidad de facultar a los alcaldes, en cuanto encargados de la respuesta inicial a las crisis, para que tomen el mando de las respuestas, la recuperación y la transformación hacia un futuro urbano mejor.

32. Un enfoque de eficacia probada es el marco de recuperación urbana, herramienta importante para ayudar a impulsar la recuperación urbana participativa y dirigida por los gobiernos locales en apoyo de los planes de reconstrucción concebidos a nivel nacional. Los debates del Foro Urbano Mundial tomaron como punto de partida la contribución decisiva de los Gobiernos nacionales a la hora de aprovechar las capacidades locales mediante mecanismos institucionales y acuerdos de gobernanza a varios niveles, suplir carencias en materia de políticas, velar por la coordinación y respaldar los instrumentos de financiación que puedan prestar apoyo a los gobiernos locales. Si se maximiza su capacidad, las autoridades municipales pueden poner en marcha procesos participativos centrados en las personas para afianzar la recuperación a nivel comunitario. El Foro recomendó la adopción a nivel mundial de marcos de recuperación urbana, que se utilizarían en contextos de crisis urbanas y podrían ayudar a todas las instancias gubernamentales, al sistema de las Naciones Unidas y a los asociados a responder a las crisis urbanas de manera más eficaz y coordinada, superar la brecha entre la ayuda humanitaria y el desarrollo, y empoderar a los gobiernos locales. ONU-Hábitat ha adoptado recientemente la herramienta, muy utilizada en la región de Oriente Medio y Norte de África, para aplicarla en Ucrania.

33. Como se establece en las medidas declaradas en Katowice<sup>13</sup>, ONU-Hábitat, en cuanto organización encargada de responder a los problemas de los asentamientos humanos, debe ayudar a ampliar los conocimientos científicos, la investigación y los datos sobre el futuro de las crisis urbanas y ponerlos a disposición de los gobiernos locales de modo que estos puedan movilizar la voluntad política y los recursos necesarios para adoptar medidas de gran envergadura y modificar las políticas y prácticas fundamentales para acelerar el progreso. Un instrumento decisivo para responder a las crisis urbanas y aumentar la eficacia del nexo entre la acción humanitaria, la asistencia al desarrollo y la consolidación de la paz es el uso de marcos de recuperación urbana, que armonizan las respuestas dirigidas por las autoridades nacionales con las impulsadas a nivel local y hacen especial hincapié en la gobernanza a varios niveles y los instrumentos de financiación. ONU-Hábitat seguirá propugnando que la comunidad internacional aplique esos marcos en mayor medida, para lo cual aprovechará las colaboraciones con la Comisión Europea y el Banco Mundial.

34. Las cuestiones detalladas en los párrafos precedentes exigen que ONU-Hábitat concentre más su labor normativa en la prevención y respuesta en casos de crisis urbana, amplíe su función catalizadora dentro del sistema de las Naciones Unidas y en las plataformas multipartitas, como la Alianza Mundial para las Crisis Urbanas, y consolide aún más sus asociaciones estratégicas, en particular con el ACNUR, la Organización Internacional para las Migraciones y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. La creación del subprograma 4 en el plan estratégico de ONU-Hábitat para el período 2020-2023 ha sentado las bases para esa triple tarea, aunque hace falta examinar más a fondo las capacidades necesarias para reforzar los mecanismos internos de coordinación y respuesta. En consecuencia, es preciso dotar de más recursos al programa emblemático 4, titulado “Ciudades Inclusivas: Fomento de los Efectos Positivos de la Migración Urbana”, y a su programa mundial conexo, para que ONU-Hábitat pueda cumplir su función.

## V. Próximas medidas

35. En el futuro ONU-Hábitat, dentro de los límites de los recursos disponibles, reforzará el análisis de su labor operacional y normativa en apoyo de la prevención de las crisis urbanas y la respuesta a sus efectos, sin limitarse a los 26 países incluidos en el presente informe, para descubrir tendencias y definir soluciones a nivel regional. De esa forma se ayudará también a determinar la necesidad de aumentar la labor normativa y a detectar las posibles carencias de los instrumentos y servicios que ya ofrece ONU-Hábitat a nivel mundial.

36. ONU-Hábitat también estudiará la forma de ampliar su capacidad de respuesta a las crisis urbanas, incluida la función de entidad rectora en situaciones de emergencia, los mecanismos internos, la capacidad de refuerzo y la participación en los mecanismos relacionados con las crisis radicados en Ginebra y Nueva York (por ejemplo, el Comité Permanente entre Organismos y su sistema de grupos temáticos humanitarios).

<sup>13</sup> ONU-Hábitat, “Katowice declared actions: transforming our cities for a better urban future”, Katowice (Polonia), 2022. Disponible en <https://wuf.unhabitat.org/sites/default/files/2022-07/files/Katowice-Declared-Actions.pdf>.

37. En estrecha colaboración con el ACNUR, la Organización Internacional para las Migraciones y el Banco Mundial, ONU-Hábitat se propone hacer lo posible por que se preste la atención suficiente a la naturaleza específica de las crisis urbanas al recopilar y analizar datos, en especial los relativos al desplazamiento, los refugiados y la migración. En respuesta a un llamamiento efectuado en el 11º período de sesiones del Foro Urbano Mundial, ONU-Hábitat también debe contribuir a que los datos y conocimientos científicos sobre la gran variedad de crisis que confluyen en las zonas urbanas sean accesibles y estén “al alcance de la mano” de las autoridades municipales y los agentes locales.

38. La convergencia de las crisis en las zonas urbanas hace necesario perfeccionar el relato sobre la prevención y la respuesta en casos de crisis urbanas y su contribución a la acción climática, las soluciones duraderas para los desplazados, el mantenimiento de la paz y la aceleración en pos de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Esta tarea se inició en el diálogo extraordinario del 11º período de sesiones del Foro Urbano Mundial y podría desarrollarse en el período de sesiones que celebrará en 2023 la Asamblea de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, en preparación del próximo plan estratégico de ONU-Hábitat.

39. ONU-Hábitat también tiene previsto centrarse en la movilización de los recursos necesarios para asumir su función de apoyo a los equipos de las Naciones Unidas en los países en lo tocante a la gestión de los casos graves de desplazamiento urbano y la búsqueda de soluciones duraderas, en respuesta a lo previsto en la Agenda de Acción sobre los Desplazamientos Internos del Secretario General.

40. En estrecha colaboración con las oficinas regionales y subregionales, en especial por medio del programa emblemático 4 sobre la migración urbana, ONU-Hábitat prestará más atención a la elaboración de programas relacionados con la prevención y la respuesta en casos de crisis urbanas, cuestión que se tratará con más detalle en consulta activa con los asociados estratégicos dentro y fuera del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo.

---