



25º período de sesiones

Nairobi, 17 a 23 de abril de 2015

Tema 6 del programa provisional*

**Diálogo sobre el tema especial del 25º período
de sesiones del Consejo de Administración**

**Diálogo sobre el tema especial del 25º período de sesiones del
Consejo de Administración**

Informe del Director Ejecutivo

Resumen

En su informe final, el Grupo de Trabajo Abierto sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible recomendó que las ciudades y los asentamientos sostenibles deberían abordarse como un objetivo independiente y la Asamblea General decidió que la propuesta del Grupo de Trabajo Abierto que figuraba en dicho informe sería la base principal para integrar los objetivos de desarrollo sostenible en la agenda para el desarrollo después de 2015. El Objetivo 11, ese objetivo independiente propuesto, es “lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles”. En su resolución 24/10, el Consejo de Administración pidió al Director Ejecutivo que, en consulta con el Comité de Representantes Permanentes, se cerciorara de que ONU-Hábitat contribuyera a la formulación y aplicación de la agenda para el desarrollo después de 2015 con el fin de promover la urbanización sostenible. En consecuencia, ONU-Hábitat proporciona información a los gobiernos y al sistema de las Naciones Unidas acerca de la función de la urbanización para asegurarse de que quede debidamente reflejada en la agenda para el desarrollo después de 2015, que incluye los objetivos de desarrollo sostenible. Ello ha supuesto primordialmente la participación en el Equipo de Tareas del Sistema de las Naciones Unidas sobre la Agenda para el Desarrollo después de 2015 y el equipo de apoyo técnico al Grupo de Trabajo Abierto. Además de al sistema de las Naciones Unidas, ONU-Hábitat ha apoyado también las actividades emprendidas por los círculos académicos y la sociedad civil para fortalecer el objetivo 11, entre otras, la campaña Objetivos de desarrollo sostenible urbano, la Coalición Communitas para Ciudades y Regiones Sostenibles, la Campaña mundial a favor de la vida urbana y el Grupo de trabajo global.

La urbanización es una fuente de desarrollo porque las economías de aglomeración acercan los factores de producción, optimizan la especialización y aumentan el tamaño relativo de los mercados urbanos. De resultas de ello, la urbanización ha reducido la pobreza, impulsado el crecimiento económico y aumentado la interdependencia entre las zonas urbanas y rurales. Las ciudades generan cerca del 80% del producto interno bruto mundial, pero también las dos terceras partes de las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero. La población de las ciudades del mundo prácticamente se duplicará en los próximos 35 años, ya que el espacio que ocupan se triplicará con creces, lo que tendrá consecuencias perjudiciales para las zonas rurales y periurbanas. Es fundamental poner el acento en la planificación de la urbanización de antemano con normas y reglamentos adecuados y un plan financiero viable para gestionar este crecimiento. Las ciudades y los asentamientos humanos necesitarán del apoyo dinámico de todas las instancias de gobierno. Un objetivo global dedicado en

* HSP/GC/25/1.

relación con ciudades y asentamientos humanos sostenibles tiene importancia para nuestro mundo cada vez más urbano, único en su enfoque sobre el espacio y el lugar, transformacional en el logro de los resultados de más alto nivel, capaz de empoderar a los gobiernos locales y oportuno dado el estrecho margen de oportunidad que existe para influir en el crecimiento de las ciudades del futuro. Este objetivo tendrá que promover también relaciones positivas entre las ciudades y sus zonas del interior que se refuercen mutuamente.

El tema del 25º período de sesiones del Consejo de Administración del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat) es “La contribución de ONU-Hábitat a la agenda para el desarrollo después de 2015: promoción del desarrollo urbano sostenible y los asentamientos humanos”. El subtema 1 es “Fortalecimiento de los vínculos urbanos y rurales en los asentamientos humanos en su conjunto con miras a aprovechar el poder transformador de la urbanización para el desarrollo sostenible” y el subtema 2 es “La función de ONU-Hábitat en la agenda para el desarrollo después de 2015”.

En cuanto al primer subtema, desde la aprobación del Programa de Hábitat, ONU-Hábitat ha tenido el mandato de nutrir y fortalecer lo urbano y lo rural como un todo. En varias resoluciones del Consejo de Administración se ha pedido que se ponga fin al debate sobre la dicotomía urbana-rural, haciendo hincapié en la manera en que los vínculos positivos entre las zonas urbanas y rurales pueden mejorar las condiciones de vida y las posibilidades de empleo, tanto para la población urbana como para la rural. Esa manera de actuar quedó consagrada en el documento final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible y en el informe final del Grupo de Trabajo Abierto. Sin embargo, todavía hay que fortalecer la planificación del desarrollo nacional y regional. El linde físico entre las zonas urbanas y rurales se está desdibujando debido a la falta de planificación y coordinación del lado metropolitano y a que no se han eliminado las persistentes desigualdades entre las zonas urbanas y las rurales, en particular en lo referente a las cuestiones de conectividad, infraestructura, energía y al flujo ininterrumpido de personas, empleos, bienes, conocimientos y finanzas.

ONU-Hábitat ha elaborado 10 puntos de entrada promisorios para abordar estos vínculos entre las zonas urbanas y rurales: a) flujo territorial de productos, servicios e información entre las zonas urbanas y rurales; b) reducción del impacto ambiental en la convergencia urbana-rural; c) lo urbano y lo rural como un todo frente a situaciones de desastre; d) movilidad y migración entre las zonas urbanas y rurales; e) urbanización rural o creación de ciudades pequeñas e intermedias; f) territorio y planificación territorial para un desarrollo urbano y rural equilibrado; g) sistemas de seguridad alimentaria y una “cadena de sostenibilidad” para todos; h) inversiones y financiación inclusivas tanto en las zonas urbanas como en las rurales; i) mejora de la legislación y la gobernanza y capacidad para establecer asociaciones entre las zonas rurales y urbanas; y j) una alianza mundial para promover los vínculos entre las zonas urbanas y rurales.

En cuanto al segundo tema, el objetivo propuesto 11 (lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles) contiene 10 metas propuestas que abarcan vivienda y servicios básicos; transporte sostenible; planificación urbana; patrimonio cultural; resiliencia en situaciones de desastre; impacto ambiental; espacios públicos seguros; vínculos entre las zonas urbanas y rurales; políticas sobre el cambio climático; y fomento de las finanzas. ONU-Hábitat podría también prestar asistencia técnica en cuestiones de seguridad de la tenencia y prevención del establecimiento de barrios marginales, transporte no motorizado, eficacia en el uso de la tierra y otros resultados de la planificación urbana, espacios públicos para fines múltiples y finanzas urbanas. Cada uno de los siete subprogramas del plan estratégico de ONU-Hábitat para 2014–2019 tiene estrechos vínculos con el objetivo 11 propuesto y con muchos de los demás objetivos de desarrollo sostenible propuestos.

ONU-Hábitat también ha estado participando en tres procesos paralelos relacionados con la agenda para el desarrollo después de 2015: a) financiación y proceso preparatorio de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo; b) acuerdo sobre los datos necesarios para el seguimiento de la agenda para el desarrollo después de 2015 y c) ubicación de la agenda para el desarrollo después de 2015. Tan pronto se haya aprobado la agenda para el desarrollo después de 2015, un elemento clave será su aplicación y supervisión, y las ciudades necesitarán indicadores y datos de referencia claros a ese respecto. Los progresos logrados recientemente en la reunión de datos geoespaciales son de interés especial al igual que el Índice de Prosperidad Urbana lanzado recientemente por ONU-Hábitat, que aplica un criterio sistémico de la ciudad combinado con las dimensiones espacial, demográfica, económica, ambiental y de gobernanza. El sistema de las Naciones Unidas prestará apoyo a la Comisión de Estadística de la Organización en el proceso de selección de los indicadores y posteriormente a los Estados Miembros, cuando sigan de cerca la aplicación de la agenda en sus países. La función de

ONU-Hábitat consiste en seguir definiendo y concretando las dimensiones urbanas de la agenda para el desarrollo después de 2015, prestando asistencia técnica a los Estados Miembros (lo que incluye la elaboración de manuales y directrices) en relación con la aplicación y el seguimiento de los objetivos. ONU-Hábitat puede contribuir también a otros objetivos y metas pertinentes, involucrándose en los aspectos de derechos humanos y localización de la agenda para el desarrollo después de 2015, apoyando la creación de sistemas de financiación urbana e informando periódicamente a los organismos de supervisión.

I. Introducción

A. Antecedentes

1. En su informe final (véase A/68/970), el Grupo de Trabajo Abierto sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible recomendó que las ciudades y los asentamientos sostenibles deberían abordarse como un objetivo independiente (objetivo 11)¹. En su resolución 68/309, la Asamblea General decidió que la propuesta del Grupo de Trabajo Abierto que figuraba en dicho informe sería la base principal para integrar los objetivos de desarrollo sostenible en la agenda para el desarrollo después de 2015. El objetivo 11 propuesto es “lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles”.
2. Haciéndose eco de la resolución 24/10 del Consejo de Administración, ONU-Hábitat proporciona información a los gobiernos, las organizaciones del Sistema de las Naciones Unidas y demás interesados sobre la función de la urbanización en el desarrollo sostenible, con miras a velar por que la urbanización sostenible quede reflejada en la agenda para el desarrollo después de 2015, incluidos los objetivos de desarrollo sostenible.
3. En la práctica, ello ha supuesto primordialmente la participación en el Equipo de Tareas del Sistema de las Naciones Unidas sobre la Agenda para el Desarrollo después de 2015 y el equipo de apoyo técnico al Grupo de Trabajo Abierto. De resultados de ello, ONU-Hábitat dirigió conjuntamente con otras 15 entidades de las Naciones Unidas la producción de un resumen temático sobre las ciudades y los asentamientos humanos sostenibles² que se sometió a consideración del Grupo de Trabajo Abierto antes de que debatiera sobre ciudades y asentamientos humanos sostenibles en su séptimo período de sesiones de enero de 2014. Además, el Director Ejecutivo de ONU-Hábitat pronunció el discurso principal del séptimo período de sesiones del Grupo de Trabajo Abierto, así como de la serie de sesiones de integración del Consejo Económico y Social en 2014, celebrada en mayo de ese año, cuyo tema fue la urbanización.
4. Por otra parte, ONU-Hábitat ha mantenido su participación en el Equipo de Tareas aportando contribuciones y formulando observaciones sobre algunos documentos, entre ellos el informe del Grupo de Personas Eminentes de alto nivel sobre la agenda para el desarrollo después de 2015, el informe anual del Secretario General titulado “Acelerar el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio: opciones de crecimiento sostenido e inclusivo y cuestiones relativas a la promoción de la agenda de las Naciones Unidas para el desarrollo después de 2015³” y el informe de síntesis del Secretario General sobre la agenda para el desarrollo sostenible después de 2015 titulado “El camino hacia la dignidad para 2030: acabar con la pobreza y transformar las vidas protegiendo el planeta⁴”. Como parte del equipo de apoyo técnico, ONU-Hábitat también dirigió conjuntamente la preparación de una recopilación interinstitucional de los actuales compromisos y las metas propuestas por el Grupo de Trabajo Abierto. ONU-Hábitat estuvo representado en los períodos de sesiones del Grupo de Trabajo Abierto durante toda su labor y respondió en tiempo real a las solicitudes de aclaración formuladas por los Estados miembros.
5. En nombre del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (GNUM), ONU-Hábitat, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Grupo de trabajo global de gobiernos locales y regionales para la agenda para el desarrollo después de 2015 dirigieron conjuntamente una consulta sobre localización de los objetivos de desarrollo sostenible a fin de aportar contribuciones a la aplicación de la agenda para el desarrollo después de 2015. La consulta tuvo lugar en 13 países y en diversas actividades regionales y mundiales.
6. Además de a las Naciones Unidas, ONU-Hábitat ha apoyado también las actividades emprendidas por diversos círculos académicos y la sociedad civil para fortalecer el objetivo del desarrollo sostenible relacionado con las ciudades y los asentamientos humanos sostenibles, en particular, la campaña “Objetivos de desarrollo sostenible urbano”, dirigida por la Red de las Naciones Unidas de Soluciones para el Desarrollo Sostenible, la creación de capacidad técnica en cuestiones temáticas fundamentales, dirigida por la Coalición Communitas, las actividades de la Campaña mundial a favor de la vida urbana y la movilización de las autoridades locales por parte del Grupo de trabajo global de gobiernos locales y regionales.
7. Si bien gran parte de la labor de importancia que realiza ONU-Hábitat se ha centrado en apoyar la consecución del objetivo 11 propuesto (lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean

¹ www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/68/970&Lang=E.

² <https://sustainabledevelopment.un.org/post2015>.

³ www.un.org/disabilities/documents/reports/SG_Synthesis_Report_Road_to_Dignity_by_2030.pdf.

⁴ http://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5527SR_advance%20unedited_final.pdf.

inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles), el Programa también se ha involucrado a fondo con otros procesos y grupos interesados.

8. ONU-Hábitat contribuyó al proceso de consultas temáticas sobre el agua facilitado bajo los auspicios de ONU-Agua, el mecanismo interinstitucional de las Naciones Unidas sobre cuestiones relacionadas con los recursos de agua dulce. En su calidad de vicepresidente del proceso de consultas, ONU-Hábitat dirigió las consultas temáticas sobre aguas residuales y copresidió los equipos de tareas sobre aguas residuales y sobre agua y servicios de saneamiento. De resultas de ello, los Estados miembros recibieron asesoramiento técnico sobre priorización del agua en la agenda para el desarrollo después de 2015. El proceso ha culminado con la propuesta del objetivo 6 de desarrollo sostenible “garantizar la disponibilidad y la ordenación sostenible del agua y el saneamiento para todos”.

9. Reconociendo que los derechos garantizados y equitativos sobre la tierra constituyen el quid de la reducción de la pobreza, ONU-Hábitat apoyó también que se les incluyera y promoviera en la agenda para el desarrollo después de 2015. La Red Mundial de Instrumentos relacionados con la tierra ha fomentado esas actividades con sus labores de promoción y la elaboración del indicador correspondiente. En colaboración con otro grupo de asociados, ONU-Hábitat contribuyó también a la formulación del marco de resultados sobre transporte sostenible posterior a los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

B. Urbanización y desarrollo

10. La urbanización es una fuente de desarrollo. Sus economías de aglomeración acercan los factores de producción, optimizan la especialización y aumentan el tamaño relativo de los mercados urbanos. La llamada “tercera ola” de urbanización que se está produciendo en estos momentos está desencadenando una nueva productividad y un nuevo crecimiento económico.

11. En el informe del Secretario General de la Conferencia sobre los progresos logrados hasta la fecha en la aplicación del documento final de la segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II) y la determinación de los problemas nuevos y emergentes del desarrollo urbano sostenible (A/CONF.226/PC.1/5), presentado al Comité Preparatorio de Hábitat III, en cumplimiento de la resolución 67/216 de la Asamblea General sobre la aplicación de los resultados de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II) y el fortalecimiento del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat), se señala que la urbanización ha traído consigo crecimiento y desarrollo, incluso una extraordinaria reducción de la pobreza; aumento del crecimiento económico nacional; grandes avances en la conectividad de los asentamientos humanos, que impulsan un aumento de la productividad y la creación de oportunidades; la fusión de ciudades y centros de población en nuevas configuraciones espaciales regionales que propician un crecimiento económico y demográfico más rápido; y un mayor grado de interdependencia entre las zonas rurales y urbanas que ha contribuido a reducir la vulnerabilidad de las comunidades rurales y a aumentar las perspectivas de un desarrollo más equitativo⁵.

12. En 2008, por primera vez en la historia, más del 50% de la población humana estaba viviendo en zonas urbanas. Se proyecta un aumento de esa cifra al 60% para 2030 y a cerca del 70% para 2050, lo que equivale a unos tres mil millones de personas más circulando en las ciudades en los próximos 35 años, prácticamente el doble de la actual población urbana. Por otra parte, el crecimiento espacial de las ciudades se acelera con más rapidez aún que el crecimiento de la población urbana. En los últimos decenios, el crecimiento de la superficie construida ha duplicado el de la población que vive en ella, a menudo con consecuencias perjudiciales para las zonas periurbanas y rurales. Además de invadir tierras agrícolas y el hábitat natural, la urbanización no planificada destinada a una baja densidad de población puede incrementar la distancia de desplazamiento, empeorar los índices per cápita de las emisiones y del uso de los recursos y disgregar los factores de producción.

13. Cerca del 80% del producto interno bruto mundial se genera en las ciudades⁶. Sin embargo, gran parte de esta generación de riqueza está también estrechamente vinculada al consumo de energía, debido a lo cual las ciudades producen aproximadamente las dos terceras partes de las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero. Medir la huella del carbono es una labor compleja que pone de manifiesto la necesidad de examinar, medir y administrar las ciudades más allá de sus fronteras administrativas. Es evidente que una urbanización que promueva la productividad económica pasando por alto la sostenibilidad social y del medio ambiente resulta perjudicial para las regiones más amplias en general y puede hacer la vida cotidiana muy desagradable para las personas, ya sea porque tienen

⁵ <http://unhabitat.org/wp-content/uploads/2014/07/Progress-to-date-outcome-Habitat-II-ENGLISH1.pdf>.

⁶ www.worldbank.org/en/topic/urbandevelopment/overview.

que desplazarse a larga distancia con mayor costo, aumenta el riesgo de accidentes, escasea el agua potable o se contamina la atmósfera⁷.

14. En el informe se destaca también que la urbanización no ha podido dar respuesta a los múltiples problemas existentes y emergentes, a saber, expansión urbana, congestión, contaminación, emisión de gases de efecto invernadero, surgimiento de la pobreza urbana, segregación, más desigualdad y otros factores externos negativos, todos los cuales guardan relación con un modelo de urbanización que no es sostenible. En el informe se señala que la renovación del compromiso político con el desarrollo urbano sostenible puede utilizar la función positiva de la urbanización para encauzar el crecimiento y la sostenibilidad, hacer frente a los problemas y reducir los factores externos negativos⁸.

15. Es una posición realista y una estrategia preventiva para el futuro centrarse en planificar la urbanización, incluso las normas y reglamentos apropiados y un plan financiero viable. Además de estos tres elementos esenciales, las ciudades y los asentamientos humanos todavía necesitarán del apoyo y la capacidad de gestión adecuada de todas las instancias de gobierno, que tendrán que considerar la urbanización como un fenómeno potencialmente positivo que puede modelarse con antelación.

C. Principales justificaciones

16. Es conveniente incluir la urbanización sostenible en un objetivo global dedicado debido a que estamos viviendo en un mundo predominantemente urbano. Ese objetivo es también importante porque representa la agenda de las zonas edificadas, que no figura en ninguno de los demás objetivos de desarrollo sostenible propuestos. Por suerte, existe un consenso general en el sentido de que la vivienda y los servicios básicos, el transporte, la planificación urbana y el crecimiento urbano incontrolado, el patrimonio arquitectónico y los daños causados por los desastres, así como el espacio público, son cuestiones a las que se puede hallar solución procurando lograr ciudades y asentamientos humanos sostenibles con decidido empeño.

17. El objetivo 11 propuesto es también transformacional en el sentido de que apunta a los progresos que propiciarían consecutivamente la planificación urbana, la asignación de áreas públicas, el acceso a los servicios básicos y el transporte hacia el logro de resultados de más alto nivel en otros objetivos (por ejemplo, erradicación de la pobreza, seguridad alimentaria y aprovechamiento eficaz de la energía). Además, el objetivo propuesto es el empoderamiento, ya que considera a las ciudades campos de aplicación, lugares donde los proyectos se materializan y las aspiraciones más nobles se hacen realidad.

18. Ante todo, la propuesta del objetivo 11 surge en un momento oportuno porque pone de relieve el estrecho margen de oportunidad que existe para influir en la sostenibilidad de las ciudades y planificar la duplicación del tamaño de su población en la próxima generación. Se trata de una cuestión crítica debido a que la forma de una ciudad es un indicador por excelencia de los patrones de conducta que se manifestarán. Si perdemos esa oportunidad, corremos el riesgo de encerrar las nuevas zonas urbanas en patrones de ineficacia y desigualdad cuya corrección suele ser sumamente costosa. Sin embargo, si la aprovechamos, los beneficios conexos positivos y los efectos colaterales pueden ser enormes.

D. Subtemas

19. Durante los períodos de sesiones del Grupo de Trabajo Abierto, algunos Estados miembros analizaron algo más que lo esencial de un objetivo relacionado con ciudades y asentamientos humanos sostenibles para abordar su posible alcance y aplicación. Algunos representantes señalaron que ese objetivo tendría que abordar las ciudades existentes, así como las que habrá que construir, mientras que otros insistieron en que se tuvieran en cuenta la amplia diversidad de tamaños de las ciudades y no descuidar el contexto local. Otros manifestaron, no obstante, que ese objetivo tendría que beneficiar, además de a las ciudades, a las zonas rurales. Estos temas forman el meollo del primer subtema del presente documento.

⁷ La investigación de la OMS revela que en 2012 murieron alrededor de 7 millones de personas, una de cada ocho del total de defunciones a nivel mundial, a causa de la exposición a la contaminación atmosférica. Véase <http://www.who.int/mediacentre/news/releases/2014/air-pollution/en/>.

⁸ Progresos logrados hasta la fecha en la aplicación del documento final de la segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II) y determinación de los problemas nuevos y emergentes del desarrollo urbano sostenible <http://unhabitat.org/wp-content/uploads/2014/07/Progress-to-date-outcome-Habitat-II-ENGLISH1.pdf>.

20. La extensión de una ciudad puede ser difícil de determinar debido a que con frecuencia es difícil precisar la línea que separa lo urbano de lo rural. Algunas poblaciones urbanas desde el punto de vista funcional viven mucho más allá de las zonas oficialmente incorporadas en un distrito; otras zonas urbanas oficiales incluyen vastas zonas rurales que, en la práctica, están poco desarrolladas. Por otra parte, muchos residentes y muchas familias de las zonas urbanas mantienen vínculos vitales y prolongados con las zonas rurales y viceversa. Los Estados Miembros están de acuerdo en que un objetivo relacionado con ciudades y asentamientos humanos sostenibles debe considerar sensibilidades contextuales acerca de lo que constituye “urbano” en los asentamientos urbanos y rurales como un todo. Los Estados Miembros desean también un objetivo que promueva una relación positiva y de fortalecimiento mutuo entre las ciudades y sus zonas del interior de manera que las ciudades proporcionen los mercados y presten servicios a las zonas rurales y estas a su vez proporcionen a las ciudades seguridad alimentaria y servicios esenciales de los ecosistemas.

21. Es hora de hacer avanzar el diálogo demostrando las funciones que ONU-Hábitat debería desempeñar en la promoción de los asentamientos urbanos y humanos de la agenda para el desarrollo después de 2015. Esas funciones pueden ser promover el debate normativo, dirigir la comprobación técnica de las metas propuestas y apoyar la elaboración de indicadores, así como la aplicación y el seguimiento. Se debe analizar también en qué medida repercute la agenda para el desarrollo después de 2015 en el plan estratégico de ONU-Hábitat y cómo la primera podría apoyar la ejecución del segundo. Esto es lo esencial del segundo subtema del presente documento.

II. Subtema 1: fortalecimiento de los vínculos urbanos y rurales en los asentamientos humanos como un todo con miras a aprovechar el poder transformador de la urbanización para el desarrollo sostenible

A. El mandato de ONU-Hábitat

22. El Programa de Hábitat, aprobado en la Conferencia Hábitat II de 1996, quedaron firmemente establecidos los preceptos de los asentamientos urbanos y rurales como algo continuo. En el Programa se plantea que “las políticas y programas de desarrollo sostenible de las zonas rurales que integran esas regiones en la economía nacional requieren instituciones locales y nacionales sólidas para la planificación y ordenación de los asentamientos humanos” que hagan hincapié en los vínculos entre la ciudad y el campo y traten a las aldeas y las ciudades como los dos extremos del todo que son los asentamientos humanos⁹. También se postula que “a fin de promover un desarrollo urbano y rural equilibrado y basado en el apoyo mutuo es preciso aplicar un enfoque integrado¹⁰”.

23. Desde que se elevó el rango del Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos a Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos en 2002, algunas resoluciones han impulsado el Programa de Hábitat a) pidiendo que se ponga fin al debate sobre la dicotomía urbana-rural; b) haciendo hincapié en la manera en que los vínculos positivos urbano-rurales pueden contribuir a mejorar las condiciones de vida y las posibilidades de empleo, tanto para la población urbana como para la rural, y ayudar en la gestión de las migraciones entre ambas zonas, y c) instando a la publicación de un informe detallado titulado “Enfoque del desarrollo sostenible basado en los vínculos urbano-rurales¹¹”. En su 24º período de sesiones, el Consejo de Administración de ONU-Hábitat subrayó la importancia de la planificación regional al abordar la cuestión de los espacios urbanos y las zonas rurales y solicitó al Director Ejecutivo de ONU-Hábitat que, en consulta con el Comité de Representantes Permanentes, comenzase a elaborar directrices internacionales sobre planificación urbana y territorial¹². Poco después, en su resolución 69/226 sobre la aplicación del documento final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II) y el fortalecimiento del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat), la Asamblea General invitó a los Estados Miembros a facilitar la elaboración y aplicación de políticas urbanas nacionales.

24. En el documento final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, titulado “El futuro que queremos”, los Jefes de Estado y de Gobierno y los representantes de alto nivel se comprometieron a trabajar para mejorar la calidad de los asentamientos humanos,

⁹ *Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II), Estambul, 3 a 14 de junio de 1996* (publicación de las Naciones Unidas, Núm. de venta S.97.IV.6), cap. I, resolución 1, anexo II, párr.163.

¹⁰ *Ibid.*, párr.169.

¹¹ Resolución 19/6.

¹² Resolución 24/3.

incluidas las condiciones de vida y trabajo de los habitantes de las zonas tanto urbanas como rurales en el contexto de la erradicación de la pobreza, de manera que todas las personas tengan acceso a servicios básicos y a la vivienda, así como la posibilidad de desplazarse.¹³ El Grupo de Trabajo Abierto abordó explícitamente los vínculos urbano-rurales en las metas propuestas para aumentar las inversiones en la infraestructura rural¹⁴ y apoyar los vínculos económicos, sociales y ambientales positivos entre las zonas urbanas, periurbanas y rurales mediante el fortalecimiento de la planificación del desarrollo nacional y regional¹⁵.

B. Posibilidades y dificultades

25. La expansión de las ciudades y los grandes centros de población obedece al crecimiento natural de la población en las zonas urbanas, la reclasificación administrativa de las tierras de rurales a urbanas¹⁶ y la migración desde las zonas rurales. Muchas de las personas que migran de las zonas rurales tratan de hallar mejores oportunidades de vida, así como de escapar a desastres u a la inseguridad. Sin embargo, los nuevos migrantes urbanos a menudo ocupan tierras marginadas con condiciones ambientales degradadas y con pocos servicios básicos o ninguno. Gran parte del crecimiento para darles cabida tiene lugar a escala metropolitana, en que las ciudades se expanden hacia las zonas periurbanas y rurales. De esta manera están surgiendo nuevas conexiones entre la ciudad y el campo, por lo que el linde físico entre las zonas urbanas y las rurales está volviéndose cada vez más impreciso. Sin embargo, la expansión del límite metropolitano se produce a menudo sin planificación ni coordinación.

26. La urbanización y la modernización también están desdibujando las diferencias cualitativas y basadas en los estilos de vida entre las zonas urbanas y rurales. El debate sobre urbanización debe dejar a un lado la dicotomía tradicional (y falsa) de lo urbano y lo rural; para que las zonas urbanas y rurales sean sostenibles deben desarrollarse a la par. El reconocimiento de que lo urbano y lo rural es un todo pone de relieve también la manera en que las alianzas, la colaboración y la unidad de acción pueden rendir dividendos para todas las personas, independientemente de la edad, el género y de si viven en zonas urbanas o rurales. De ese reconocimiento surgen resultados positivos del desarrollo como son la seguridad alimentaria, más empleos, mayor equidad y mejor gobernanza.

27. Para promover lo urbano y lo rural como un todo en la agenda para el desarrollo después de 2015, el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) publicó un documento de posición titulado “Fortalecimiento del nexo entre los medios rural y urbano en favor del desarrollo”, en el que recomienda que se reduzcan las desigualdades entre las zonas urbanas y las rurales, en particular en cuestiones relacionadas con conectividad, infraestructura, energía y el flujo ininterrumpido de personas, empleos, bienes, conocimientos y finanzas. También recomienda invertir en datos e información de calidad a fin de aumentar la calidad de los servicios y las oportunidades y asegurar una gobernanza territorial y de los ecosistemas en la que participen todos. Es más, el año pasado ONU-Hábitat se comprometió con la Coalición Communitas, el FIDA, el Centro de las Naciones Unidas para el Desarrollo Regional (CNUDR), la Comisión Económica para África (CEPA), la Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico (CESPAP), el Banco Mundial, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, (FAO) y otras entidades de las Naciones Unidas a promover el pensamiento y la planificación de las medidas relacionadas con lo urbano y lo rural como un todo.

C. Puntos de entrada propuestos para afianzar los vínculos entre las zonas urbanas y rurales

28. El desarrollo sostenible se puede lograr al máximo si logramos dejar a un lado definitivamente la dicotomía política, social y geográfica entre las zonas urbanas y rurales y comprender mejor que el espacio entre el desarrollo urbano y rural es un todo. Se han seleccionado las diez esferas que se señalan a continuación como posibles puntos de entrada para que ONU-Hábitat se ocupe de afianzar los vínculos entre las zonas urbanas y rurales en colaboración con las demás organizaciones:

a) *Flujo territorial de productos, servicios e información entre las zonas urbanas y rurales.* Las ciudades se pueden utilizar como instrumentos para lograr subsistemas espaciales urbanos y rurales que se apoyen mutuamente. En este proceso resultan útiles todos los vínculos físicos, económicos, sociales, políticos y tecnológicos. ONU-Hábitat puede promover esos vínculos mediante una planificación regional que establezca corredores de desarrollo, que conectan las zonas urbanas con

¹³ Resolución 66/288 de la Asamblea General, anexo, párr. 134.

¹⁴ Meta 2 a).

¹⁵ Meta 11 a).

¹⁶ <http://unhabitat.org/wp-content/uploads/2014/07/Progress-to-date-outcome-Habitat-II-ENGLISH1.pdf>.

sus zonas rurales del interior y aseguran la eficacia de los intercambios entre ambas. Alentar de esta manera la superposición de los flujos espaciales, a la larga, echaría por tierra la falsa dicotomía y fortalecería lo urbano y lo rural como un todo;

b) *Reducción del impacto ambiental en la convergencia rural y urbana.* Por muchas razones, las ciudades consumen más del 70% de la energía mundial y, de manera directa o indirecta, cabe atribuirles una proporción parecida de sus emisiones de gases de efecto invernadero. Al mismo tiempo, las ciudades también son vulnerables a los impactos del cambio climático, que probablemente provoquen tensiones en relación con la disminución de los recursos estratégicos, reduzcan la productividad agrícola y acentúen la migración rural-urbana. Sin embargo, las ciudades también desempeñan una función en la solución de los problemas ambientales. Son evidentes los beneficios de la planificación integrada en las esferas urbana y rural para la protección de los servicios de los ecosistemas, sobre todo el agua y las cuencas hidrográficas. ONU-Hábitat debería seguir alentando la ampliación planificada de las ciudades como una manera de reducir los porcentajes per cápita del uso de la energía y de las emisiones y, a la larga, seguir mitigando el cambio climático. La ampliación planificada de las ciudades, llevada a la práctica con recursos, capacidad y el compromiso político suficientes, puede contribuir también a la gestión del desarrollo sostenible de las zonas periurbanas, sobre todo las zonas críticas de la diversidad biológica y otras zonas ecológicamente vulnerables. Las ciudades, gracias a los sistemas energéticos de distrito, podrían no solo reducir su demanda de energía, sino también comenzar a generarla a partir de fuentes renovables que abundan en la mayoría de los países en desarrollo. Por otra parte, las políticas urbanas sostenibles en relación con el transporte, el almacenamiento y aspectos de la producción y el consume de alimentos relacionados con la venta al por mayor y al detalle pueden fortalecer la capacidad de los pueblos pequeños y, en última instancia, aumentar la seguridad alimentaria;

c) *Lo urbano y lo rural como un todo frente a las situaciones de desastre.* Situaciones de desastre como las inundaciones, los huracanes y los aludes de barro a veces obligan a las comunidades a migrar y dan lugar a enclaves de desplazados internos. Los conflictos pueden también dar lugar al desplazamiento en masa de comunidades. Es necesario una planificación adecuada y capacidad suficiente para evitar las crisis humanitarias y la proliferación de asentamientos improvisados. ONU-Hábitat debería alentar la aplicación de estrategias de supervivencia para los grupos vulnerables y, cuando proceda, de mecanismos de reasentamiento. ONU-Hábitat podría ocuparse también de que se atiendan con más coherencia, previsibilidad y eficacia las necesidades de los refugiados, retornados y desplazados internos¹⁷. Las ciudades pequeñas e intermedias pueden posibilitar también el asentamiento de esas personas y planificar su repatriación¹⁸;

d) *Movilidad y migración entre las zonas urbanas y rurales.* La movilidad y la migración figuran entre los factores más dramáticos que definen lo urbano y lo rural como un todo. En muchos casos, las políticas económicas y territoriales y los marcos reglamentarios han alentado la urbanización y apoyado la movilidad rural-urbana. Ahora bien, a medida que migra un número cada vez mayor de personas hacia un número limitado de grandes ciudades de manera cada vez más caótica, la migración se ha vuelto cada vez más problemática. La planificación territorial sugiere vías, en las que los migrantes rurales podrían ser atraídos a una diversidad más amplia de ciudades pequeñas e intermedias. La movilidad equilibrada, que es uno de sus postulados, disminuye el interés en las ciudades primarias y alienta una mejor planificación de las ciudades secundarias, intermedias y pequeñas. Con los correspondientes mecanismos de cooperación entre las instancias de gobierno, los métodos de planificación participativos y marcos jurídicos y reglamentarios eficaces, las ciudades secundarias pueden proporcionar también vivienda adecuada, infraestructura, servicios y acceso al empleo, sobre todo a los jóvenes y a las mujeres. Por otra parte, en determinadas regiones se observa una tendencia contraria a la migración de las zonas urbanas a las rurales y esto también se debe tomar en consideración;

e) *Urbanización rural: creación de ciudades pequeñas e intermedias.* Las poblaciones rurales se están urbanizando cada vez más debido a que viven en un entorno que está bajo la influencia del aumento de los conocimientos, las actividades económicas, la comunicación, los medios de información y las relaciones sociales que tienen una orientación predominantemente urbana. Por lo mismo, las ciudades pequeñas e intermedias son importantes porque a menudo son más accesibles a las poblaciones rurales y sirven de Puente entre estas y las ciudades más populosas. Sin embargo, muchas de estas ciudades secundarias, en particular en África subsahariana, están luchando para habérselas con la urbanización, atraer inversiones y satisfacer la demanda de vivienda, tenencia de la

¹⁷ Decisión núm.2011/20 del Comité de Políticas del Secretario General sobre decisiones duraderas: seguimiento del informe del Secretario General de 2009 sobre la consolidación de la paz, de 4 de octubre de 2011.

¹⁸ Tacoli, C. (2009) *Crisis or adaptation? Migration and climate change in a context of high mobility. Environment and Urbanization*. Vol. 21(2): 513 a 525. DOI: 10.1177/0956247809342182. Instituto Internacional para el Medio Ambiente y el Desarrollo (IMAD).

tierra, infraestructura y servicios básicos urbanos. Con frecuencia están mal administradas, cuentan con pobres sistemas de comunicación interna y entre sí, luchan por crear y retener empleos, registran elevados niveles de desempleo y tienen dificultades para diversificar y fortalecer sus economías, conservar el capital y atraer inversiones. ONU-Hábitat puede diseñar instrumentos y sistemas que ayuden a que esas ciudades añadan valor asegurando espacios públicos y redes viales eficaces, promoviendo la seguridad de la tenencia de tierras, creando sistemas de trazado con capacidad para el desarrollo de uso mixto y aprovechando los instrumentos jurídicos, financieros, económicos y de tenencia de la tierra apropiados;

f) *Planificación territorial y espacial para un desarrollo urbano y rural equilibrado.* La adopción de un enfoque basado en las ciudades y regiones reordena las zonas urbanas como parte de una región funcional más amplia. Ese enfoque, combinado con estrategias de planificación territorial y especial y otros instrumentos, puede promover, a la larga, un desarrollo urbano y rural integrado más equitativo, que incluya la creación de sinergias y vínculos entre las metrópolis y las ciudades y sus zonas del interior, con atención especial a la ventaja relativa que determinadas metrópolis y ciudades tienen por su ubicación ventajosa, sus servicios estratégicos o los conocimientos especializados locales. ONU-Hábitat ya presta apoyo a las ciudades en la formulación de políticas que promuevan la competitividad y la especialización entre sistemas de ciudades más amplios, lo que ha dado por resultado un aumento de la vitalidad de muchas ciudades-regiones e inversiones generales, que incluyen el aprovechamiento del potencial de las poblaciones urbanas jóvenes para un crecimiento económico equitativo. Mientras tanto, ONU-Hábitat y sus asociados continúan aplicando las directrices internacionales propuestas sobre planificación urbana y territorial;

g) *Sistemas de seguridad alimentaria y una “cadena de sostenibilidad” para todos.* Un futuro cada vez más urbano solo será verdaderamente equitativo si el mundo gestiona de manera sostenible sus tierras y sus recursos naturales. Sin embargo, la limitación de las cantidades de tierras ha aumentado la competencia entre sus diferentes usos. La conversión de tierras, su uso excesivo y la falta de Buena gobernanza no hacen más que agravar la situación. La seguridad alimentaria es una de las primeras víctimas de una desacertada ordenación de las tierras y es, a la vez, un problema rural y urbano que afecta en forma desproporcionada a las mujeres, a los pobres y a los grupos vulnerables. Los vínculos entre la ciudad y el campo pueden garantizar que la producción de alimentos tenga lugar en las ciudades y poblados o en sus proximidades, así como en zonas rurales situadas cerca de los insumos y los mercados. Paralelamente, las regiones necesitan aumentar el acceso a la tierra, la seguridad de la tenencia y los recursos naturales para todos los que dependen de ellos para su subsistencia. Esto tiene que producirse en un marco de derechos humanos centrado en la igualdad de género y receptivo a las necesidades de los jóvenes;

h) *Inversiones y financiación inclusivas tanto en las zonas urbanas como en las rurales.* Es esencial la creación de un entorno propicio para aumentar la productividad en las zonas rurales. Es fundamental reconocer las corrientes de inversiones tanto públicas como privadas, su calidad y sus efectos. Es indispensable crear incentivos y salvaguardias para garantizar que las inversiones creen activos que contribuyan a que las economías urbanas y rurales sean más productivas, sostenibles, inclusivas y resilientes. ONU-Hábitat sigue prestando asistencia a los gobiernos locales en la generación y aplicación de estrategias de desarrollo económico local con el objetivo estratégico de sacar provecho de esferas en las que existen ventajas relativas, utilizar los activos locales y generar resultados equitativos;

i) *Mejora de la legislación y la gobernanza y capacidad para establecer asociaciones entre las zonas rurales y urbanas.* La conexión entre las zonas urbanas y rurales obliga a una interacción cohesiva tanto entre las fronteras administrativas como entre los participantes. La mejora de la interacción entre las zonas urbanas y rurales requiere, por tanto, acuerdos de gobernanza adecuados (por ejemplo, el reconocimiento y la negociación de asuntos oficiales y extraoficiales) y una capacidad adecuada (por ejemplo, institucional, humana y relacionada con los sistemas). ONU-Hábitat puede diseñar sistemas e instrumentos para combinar sistemas óptimos de gobernanza horizontal y vertical para múltiples niveles y múltiples participantes. ONU-Hábitat seguirá promoviendo la descentralización como elemento de la buena gobernanza, la prestación de servicios básicos para todos y una eficaz administración pública¹⁹;

j) *Alianza mundial para promover los vínculos entre las zonas urbanas y rurales.* Un nuevo paradigma para las sinergias entre las zonas urbanas y rurales aportaría claras directrices y una lista de tareas para los organismos normativos, legislativos y de planificación y fomentaría las alianzas entre ellos. ONU-Hábitat, el PNUD, el FIDA, la FAO, el CNUDR, el PNUMA, la Organización de

¹⁹ <http://unhabitat.org/books/international-guidelines-on-decentralization-and-access-to-basic-services-for-all/>.

Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y otras entidades han contribuido ya a crear conciencia y fomentar los conocimientos acerca de los vínculos entre la ciudad y el campo y las medidas de apoyo conexas. Varias instituciones académicas, organizaciones no gubernamentales y organismos de apoyo externos están enfrascados activamente en este tema también. Aprovechar ese empeño mediante una asociación mundial más estructurada en relación con los vínculos entre las zonas urbanas y rurales contribuiría a la movilización de recursos.

D. Asuntos a debatir

29. La finalidad de las preguntas que siguen es estimular la continuación del debate:

- a) ¿Cómo pueden los gobiernos administrar un sistema tal de zonas urbanas y rurales, que se potencien al máximo la conectividad económica, la sostenibilidad ambiental y el bienestar social?
- b) ¿Cuál es la función de los distintos interesados en relación con los vínculos entre las zonas urbanas y rurales, incluidos las diferentes instancias de gobierno, el sector privado y los sindicatos?
- c) ¿Qué tipos de mecanismos de gobernanza metropolitanos mejorarían la función de las regiones metropolitanas, incluso la función de las ciudades pequeñas, intermedias y secundarias?
- d) ¿Qué prácticas han utilizado con éxito los métodos de participación en la planificación urbana, en los que quedan plenamente incorporadas y se consideran prioritarias las necesidades de las futuras generaciones?
- e) ¿De qué manera se puede controlar el crecimiento urbano incontrolado, en particular en zonas agrícolas de alto potencial?
- f) ¿Qué prácticas han integrado con éxito a los mercados y servicios financieros y de capital urbanos y rurales?
- g) ¿Cómo se pueden gestionar los corredores de transporte para sacar el máximo partido de la conectividad económica?
- h) La creación de infraestructura para el transporte, el establecimiento de ciudades secundarias, la capacitación y la creación de capacidad, las asociaciones de los sectores público y privado y los marcos institucionales apropiados son todos elementos claves para mejorar los vínculos entre las zonas urbanas y rurales. ¿Qué se puede hacer para promoverlos?
- i) ¿De qué manera pueden ONU-Hábitat y sus asociados velar por la seguridad de la tenencia de tierras, la protección de la tierra y otros derechos conexos de las mujeres, los pobres y los grupos vulnerables en el contexto lo urbano y lo rural como un todo?
- j) ¿Cómo puede ONU-Hábitat apoyar a los gobiernos nacionales y locales en el establecimiento de marcos jurídicos e institucionales eficaces que tengan importancia local y promuevan los principios del estado de derecho y los derechos humanos?
- k) ¿De qué manera pueden ONU-Hábitat y sus asociados asegurar una planificación territorial equilibrada que se ocupe de la migración urbana y rural que está teniendo lugar en determinadas regiones?

III. Subtema 2: la función de ONU-Hábitat en la agenda para el desarrollo después de 2015

A. Finalización del marco de objetivos y metas

30. El objetivo 11 propuesto de los objetivos de desarrollo sostenible, cuya finalidad es lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles, consta de 10 metas propuestas, cada una de las cuales presenta posibilidades y desafíos inherentes para promover el desarrollo urbano sostenible y los asentamientos humanos. A ONU-Hábitat le corresponde la función de aportar su experiencia para garantizar que esas oportunidades se aprovechen al máximo y hacer frente a esos desafíos.

31. El objetivo 11 propuesto consta de 11 metas que abarcan cuestiones como acceso a la vivienda y a los servicios básicos; mejora de los barrios marginales; movilidad sostenible y segura; planificación urbana; patrimonio cultural y natural; resiliencia en casos de desastre; impacto ambiental de los asentamientos humanos; acceso a espacios públicos seguros; vínculos entre las zonas urbanas y rurales; mitigación de los efectos del cambio climático y métodos de construcción sostenibles. A medida que esas metas se perfeccionen mediante el proceso de selección de indicadores, ONU-Hábitat

podría prestar asistencia técnica a petición de los Estados miembros en relación con cuestiones como, entre otras, seguridad de la tenencia y prevención de la creación de barrios marginales, transporte no motorizado, eficiencia en el uso de la tierra y otros resultados positivos de la planificación urbana, espacios públicos para fines múltiples, cuantificación de los vínculos entre las zonas urbanas y rurales y finanzas urbanas.

32. ONU-Hábitat puede desempeñar una función en la consecución del objetivo propuesto y sus metas dada su larga experiencia en la promoción de ciudades y asentamientos humanos sostenibles. Por ejemplo, puede continuar estableciendo modalidades de cooperación que presten asistencia técnica sustancial a los Estados miembros en relación con la aplicación y el seguimiento de las metas. También conserva su ventaja relativa en la creación de instrumentos y directrices que guíen la obtención de esos objetivos. Es más, la atención creciente que ONU-Hábitat presta a las políticas urbanas nacionales, la legislación, la planificación territorial, regional, metropolitana y urbana y la ampliación planificada de las ciudades lo preparan para ayudar a definir, concretar y ejecutar en mejores condiciones un programa que se aborda en este objetivo propuesto y sus metas. Al propio tiempo, la mayor atención que presta al desarrollo económico local y a las finanzas municipales contribuirá a apoyar el fundamento económico para financiar esas metas de manera sostenible.

33. ONU-Hábitat también puede prestar apoyo normativo y técnico a los países asociados y a las autoridades locales en sus esferas de especialización tradicionales: tierra, gobernanza local, agua, saneamiento, gestión de los desechos, movilidad y energía. Además, ONU-Hábitat cuenta con una vasta experiencia en la reconstrucción después de conflictos y de situaciones de desastre y en la adaptación urbana al cambio climático y la mitigación de este. Puede aplicar esa experiencia al apoyar a otros organismos internacionales, a los gobiernos locales, la sociedad civil y el sector privado en la aplicación de los elementos correspondientes de los objetivos de desarrollo sostenible, lo que requerirá, entre otras cosas, estrategias para la mitigación de conflictos y desastres naturales y la recuperación después de estos, incorporación de la adaptación en la planificación urbana y creación de capacidad de los gobiernos locales para hacer frente con eficacia al cambio climático.

34. Otros objetivos y metas de la propuesta del Grupo de Trabajo Abierto tienen que ver también con la labor de ONU-Hábitat. “Poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todas partes” dependerá también del fortalecimiento de la convergencia urbana y rural y el fomento de los aspectos positivos de la urbanización planificada para lograr la prosperidad inclusiva y poner fin a la pobreza. De la misma manera, los progresos que se obtengan en el objetivo encaminado a “garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades” y las metas correspondientes de poner fin a las muertes evitables de recién nacidos y de niños menores de 5 años y reducir a la mitad el número de muertes por accidentes de tráfico dependerá, en gran medida, de la prestación de servicios básicos como el abastecimiento de agua y los servicios de saneamiento, así como la movilidad sostenible. Mientras que el objetivo de “proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, lograr la ordenación sostenible de los bosques, luchar contra la desertificación, detener y revertir la degradación de la tierra y frenar la pérdida de diversidad biológica” dependerá en parte de que se logre la máxima eficiencia en el uso de las tierras urbanas y se reduzca al mínimo el impacto ambiental urbano.

B. Vínculos con el plan estratégico de ONU-Hábitat para 2014–2019

35. Cada uno de los siete subprogramas del plan estratégico de ONU-Hábitat para 2014–2019 tiene sólidos vínculos con el objetivo 11 propuesto y con sus diez metas propuestas. Muchos de los subprogramas cuentan también con vínculos pertinentes con otros objetivos y metas de desarrollo sostenible propuestos, como se explica a continuación.

a) *Subprograma 1, tierras urbanas, legislación y gobernanza:* Fuertemente vinculado con tareas inconclusas de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y con elementos propuestos de los objetivos de desarrollo sostenible relacionados con la pobreza, la alimentación y el género; también guarda relación con los elementos de la paz y la seguridad de los objetivos de desarrollo sostenible;

b) *Subprograma 2, planificación y diseño urbanos:* Tiene vínculos con muchos de los aspectos más recientes de la agenda para el desarrollo después de 2015, mucho más con dimensiones excepcionales del objetivo 11 orientadas al espacio y al lugar. También tiene sólidos vínculos con la erradicación de la pobreza y con el clima;

c) *Subprograma 3, economía urbana:* Sus vínculos se entrelazan con los elementos del crecimiento económico inclusivo, el empleo y el trabajo digno, con interés particular en la juventud;

d) *Subprograma 4, servicios básicos urbanos:* Tiene vínculos con los aspectos ampliados de los objetivos de desarrollo sostenible relacionados con la prestación de servicios, así como con elementos

relacionados con la reducción de la pobreza, la salud, el agua y el saneamiento, la energía y el consumo y la producción sostenibles;

e) *Subprograma 5, vivienda y mejora de los barrios marginales*: Promueve tareas inconclusas de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y se conecta con el objetivo 11 más amplio mediante la política de vivienda y la prevención del establecimiento de barrios marginales;

f) *Subprograma 6, reducción del riesgo y rehabilitación*: Tiene sólidos vínculos con elementos de los objetivos relacionados con la reducción de la pobreza y con el clima;

g) *Subprograma 7, investigación y creación de capacidad*: Tiene importantes conexiones con todas las metas del objetivo 11 propuesto, en particular en relación con la vigilancia de las tendencias urbanas, el conocimiento de las cuestiones urbanas y la creación de capacidad de los gobiernos encargados de la ejecución de la agenda para el desarrollo después de 2015. Además, tiene vínculos sólidos con cuestiones intersectoriales que incluyen el género, la juventud, el enfoque basado en los derechos humanos y el cambio climático.

36. Habrá posibilidades de seguir concertando el plan estratégico para 2014–2019 con la agenda para el desarrollo después de 2015 cuando los programas de trabajo de ONU-Hábitat para 2016–2017 y 2018–2019 se pongan en ejecución. Entre tanto, los posibles elementos de convergencia estratégica con la agenda para el desarrollo después de 2015 pueden ser el fortalecimiento de proyecto de ONU-Hábitat específicos basados en los países con miras a su ejecución. Otra posibilidad es forjar un vínculo bidireccional e iterativo entre la agenda para el desarrollo después de 2015 y el proceso preparatorio de Hábitat III (que incluye la redacción de la nueva agenda urbana).

C. Otros procesos después de 2015

37. Prorrogando su mandato establecido en Río+20, el Comité Intergubernamental de Expertos en Financiación del Desarrollo Sostenible celebró reuniones periódicas que coincidieron con las del Grupo de Trabajo Abierto, y publicó su informe final²⁰ en agosto de 2014. En el informe se examina la evolución del contexto mundial de la financiación, incluso cómo han cambiado las necesidades de financiación y las tendencias en los flujos de recursos. En la búsqueda de un nuevo enfoque estratégico, describe a grandes rasgos cinco posibles fuentes de financiación del desarrollo sostenible: a) pública interna, b) privada interna, c) pública internacional, d) privada internacional y e) mixta. El informe constituye un aporte al proceso preparatorio de la tercera Conferencia Internacional sobre Financiación del Desarrollo prevista para celebrarse en Addis Abeba en julio de 2015. Como parte de ese proceso, dos reuniones sustantivas celebradas en 2014 aportaron contribuciones para tres reuniones de redacción que se han de celebrar en 2015. ONU-Hábitat ha participado en el flujo de trabajo por medio del correspondiente grupo de trabajo sobre financiación del desarrollo sostenible, supervisado por el Equipo de Tareas del Sistema de las Naciones Unidas, y ha contribuido al proceso preparatorio de la tercera Conferencia Internacional sobre Financiación del Desarrollo destacando la función de la urbanización sostenible en pro de la movilización de recursos endógenos.

38. El Grupo Asesor de Expertos Independientes sobre la Revolución de Datos para el Desarrollo Sostenible del Secretario General de las Naciones Unidas se reunió periódicamente en 2014 y publicó su informe final²¹ en noviembre de 2014. En el informe se ponen de relieve dos grandes problemas globales respecto del estado actual de los datos: a) el problema de la invisibilidad, es decir, deficiencias en la disponibilidad de datos y demoras en eliminarlas y b) el problema de la desigualdad, es decir, diferencias entre los que tienen y los que no tienen información, y los que necesitan saber a fin de adoptar sus propias decisiones. En el informe se recomienda también la manera en que en la gestión encabezada por las Naciones Unidas para poner en marcha una revolución de los datos se podría hallar solución a estos problemas, a saber, fomentando y promoviendo la innovación para eliminar la falta de datos, b) movilizand recursos para superar las desigualdades entre países desarrollados y países en desarrollo y entre pueblos que carecen de datos y pueblos que abundan en datos y c) encabezando y coordinando la revolución de los datos. Estas recomendaciones han fundamentado ya el informe de síntesis del Secretario General y seguirán siendo el fundamento de las negociaciones intergubernamentales sobre la agenda para el desarrollo después de 2015 durante todo el año.

39. Como parte de la segunda ronda de consultas mundiales sobre los medios de poner en práctica la agenda para el desarrollo después de 2015, el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo, ONU-Hábitat, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Grupo de trabajo global de gobiernos locales y regionales para la agenda para el desarrollo después de 2015 dirigieron conjuntamente una consulta sobre la localización de los objetivos de desarrollo sostenible, con el fin

²⁰ <http://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/4588FINAL%20REPORT%20ICESDF.pdf>.

²¹ <http://www.undatarevolution.org/wp-content/uploads/2014/12/A-World-That-Counts2.pdf>.

de aportar contribuciones a la aplicación de la agenda para el desarrollo después de 2015 (véase el párrafo 5). El objetivo era determinar la manera de poner en práctica la agenda para el desarrollo después de 2015 en su totalidad a nivel local. En el proceso de consultas se llegó a la conclusión de que a) los gobiernos locales son los principales participantes en el desarrollo, por encontrarse en la situación excepcional de determinar y atender las necesidades de desarrollo de los ciudadanos, b) la nueva agenda tiene que traducirse a nivel nacional y local para garantizar que asuman la responsabilidad, evitar las duplicaciones y promover la eficacia, c) la descentralización, la subsidiaridad y la gobernanza a todos los niveles (incluido un firme compromiso nacional) son esenciales para aplicar la nueva agenda y d) una gobernanza local eficaz pueden garantizar la inclusión de diversos interesados locales, lo que se creará un sentido de propiedad y de responsabilidad generalizados.

D. Seguimiento y aplicación

40. La Red de las Naciones Unidas de Soluciones para el Desarrollo Sostenible ha puesto en claro que los datos y los sistemas de medición son esenciales para los objetivos de desarrollo que se han de cumplir²². De hecho, las ciudades necesitarán sistemas de seguimiento con indicadores claros, datos de referencia, metas y objetivos si quieren ejecutar con éxito los planes de desarrollo sostenible a largo plazo. Esos sistemas deben proporcionar también un marco general que permita a las ciudades, los países y la comunidad internacional detectar posibles restricciones y adaptarlos a los contextos nacionales y locales²³. Los datos y las mediciones ayudarán a las ciudades a adoptar las decisiones apropiadas sobre las mejores políticas y los mejores medios de seguir la trayectoria de los cambios y fundamentar sistemáticamente el desempeño a nivel de resultados.

41. Los recientes progresos logrados en la recolección de datos espaciales de todo el mundo (por ejemplo, las imágenes recibidas por satélite) son de interés particular para la cuestión de las ciudades y los asentamiento humanos sostenibles. Para que esos progresos se amplíen hacen falta aplicaciones técnicas y un aumento de las inversiones. ONU-Hábitat está reclutando instituciones de investigación que elaboren un conjunto de datos representativos de las zonas urbanas, que posibilitaría supervisar la eficiencia en el uso de las tierras urbanas, la combinación de los usos de la tierra, la conectividad vial y otros factores fundamentales del desarrollo urbano sostenible.

42. En 2012, ONU-Hábitat dio a conocer un nuevo instrumento mundial para medir la sostenibilidad a nivel urbano. El Índice de Prosperidad Urbana adopta un enfoque holístico, integrado y sistémico de la ciudad y permite a los gobiernos aprovechar los datos relacionados con problemas espaciales, demográficos, económicos, ambientales y de gobernanza. El Índice de Prosperidad Urbana es un índice compuesto, integrado por 6 dimensiones, a saber, calidad de vida, productividad, infraestructura, equidad, inclusión social, sostenibilidad ambiental y gobernanza urbana. Como tal, permite también a las autoridades urbanas y a los interesados locales identificar las posibilidades de intervención y las posibles esferas de intervención.

43. El Índice de Prosperidad Urbana ofrece varios elementos sumamente ventajosos: a) un enfoque sistémico de la ciudad; b) un solo valor compuesto; c) parámetros generales; d) datos e información de referencia; e) una plataforma global para la comparabilidad; f) prioridades claras para el desarrollo urbano sostenible que se pueden desagregar; g) pruebas empíricas para la formulación de políticas y la responsabilidad y h) sistemas de seguimiento locales y nacionales. Un análisis inicial comparado de las metas propuestas para el objetivo 11 denota una gran convergencia con muchos de los indicadores del Índice de Prosperidad Urbana, que se podría usar como instrumento local para detectar, cuantificar, evaluar, supervisar e informar los progresos logrados por las ciudades y los países en relación con el objetivo 11 propuesto. También ofrece a los gobiernos locales y nacionales la posibilidad de establecer sus propios mecanismos de seguimiento, que faciliten la presentación de informes de manera más sistemática. El Índice de Prosperidad Urbana posibilita también la integración de nuevos indicadores de manera recíproca a medida que evolucione el proceso de formulación de indicadores para los objetivos de desarrollo sostenible.

44. El objetivo 11 propuesto no se puede lograr separado de los demás objetivos de desarrollo sostenible propuestos. El logro del desarrollo urbano sostenible servirá de sostén al logro de todos los demás objetivos y metas de desarrollo sostenible y viceversa. Si consideramos que el Índice de Prosperidad Urbana podría usarse como instrumento de seguimiento para la consecución del objetivo 11 propuesto, a nivel de ciudad se podría localizar y dar seguimiento a algunos otros objetivos de desarrollo sostenible propuestos. El Índice podría incluso proporcionar un marco de análisis de la relación entre el objetivo 11 propuesto y las dimensiones urbanas de otros objetivos de desarrollo

²² Red de Soluciones para el Desarrollo Sostenible (2014), *Indicators and a monitoring framework for SDGs: launching a data revolution*.

²³ ONU-Hábitat (2014), *Urbanización y desarrollo sostenible: hacia un nuevo programa para las zonas urbanas*.

sostenible propuestos, lo que permitiría a los gobiernos locales y nacionales y a la comunidad internacional seguir de cerca el objetivo 11 propuesto e informar al respecto de manera más holística.

45. La aplicación de la dimensión urbana de la agenda para el desarrollo después de 2015 obligará también a concertar las actividades que realizan otros interesados en otros sectores como el agua. El objetivo 6 propuesto tiene como fin garantizar la disponibilidad y la ordenación sostenible del agua y el saneamiento para todos. La Organización Mundial de la Salud, ONU-Hábitat y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) están organizando la primera consulta de la Iniciativa mundial ampliada de vigilancia de la contaminación del agua para elaborar un marco coherente para vigilar la contaminación del agua después de 2015. El marco propuesto se apoya en la labor de vigilancia de la contaminación del agua y el saneamiento que ya se realiza e incluye la gestión de los desechos, la calidad del agua y la gestión de los recursos hídricos. Uno de los resultados es que la Iniciativa mundial ampliada de vigilancia de la contaminación del agua apoyará la armonización de la presentación de informes y ayudará a mejorar la asignación de los recursos y las inversiones en el sector de los recursos hídricos.

46. En una escala más amplia, ONU-Hábitat y la División de Estadística de las Naciones Unidas tendrán que seguir apoyando a la Comisión de Estadística, ya que esta propone los mejores indicadores para todo el marco de los objetivos de desarrollo sostenible. Tan pronto comience el proceso de vigilancia de la contaminación, ONU-Hábitat tendrá que prestar apoyo a los organismos gubernamentales pertinentes, ya sea a escala nacional, subnacional o local, y a todo el sistema de las Naciones Unidas, según las instituciones que se determine son las más apropiadas para encargarse del seguimiento de tal o cual parte de la agenda para el desarrollo después de 2015.

47. Después de 2015, la función de ONU-Hábitat en la ejecución de la agenda para el desarrollo después de 2015 debería guiarse por el documento final de la agenda para el desarrollo después de 2015, así como por el documento final de Hábitat III. ONU-Hábitat podría muy bien ocuparse de algunas de las siguientes funciones en la ejecución y el seguimiento de la agenda para el desarrollo después de 2015:

- a) Coordinar y garantizar la coherencia normativa en la consecución del objetivo de ciudades y asentamientos humanos sostenibles y de sus metas;
- b) Dirigir la realización de metas específicas, en particular aquellas para las que ONU-Hábitat cuenta con una ventaja relativa evidente respecto de las demás organizaciones multilaterales (por ejemplo, planificación urbana y territorial, vivienda y mejora de los barrios marginales, espacios públicos);
- c) Contribuir a todas las demás metas del objetivo propuesto sobre ciudades y asentamientos humanos sostenibles;
- d) Contribuir a otros objetivos y metas pertinentes que tienen gran relevancia para el desarrollo urbano y territorial (por ejemplo, los relacionados con el agua, la energía, los desechos, el empleo);
- e) Participar en los aspectos de derechos humanos de la agenda para el desarrollo después de 2015, que incluyen los desalojos forzados, la seguridad de la tenencia y los desplazados;
- f) Mantener la participación en la localización de la agenda para el desarrollo después de 2015;
- g) Prestar apoyo a la reunión de datos y poner a prueba nuevos sistemas de medición de determinados indicadores;
- h) Prestar apoyo al establecimiento de sistemas de finanzas urbanas como fuente endógena de financiación y como parte de la puesta en práctica de la agenda para el desarrollo después de 2015;
- i) Presentación de informes periódicos a los organismos de supervisión como el Foro político de alto nivel sobre el desarrollo sostenible.

E. Asuntos a debatir

48. La finalidad de las preguntas que siguen es estimular la continuación del debate:

- a) ¿Qué otras posibilidades existen de fortalecer el papel de la urbanización sostenible en las negociaciones intergubernamentales finales sobre la agenda para el desarrollo después de 2015?
- b) ¿Cuáles podrían ser los mecanismos óptimos para la consecución y el seguimiento de los objetivos de desarrollo sostenible y cuál podría ser la función de coordinación y aplicación que correspondería a ONU-Hábitat?

c) ¿Podemos evitar algunas de las fallas de los Objetivos de Desarrollo del Milenio prestando atención a los factores que impulsan la urbanización insostenible y cuantificando las ambiciones proporcionalmente?

d) Considerando que los objetivos de desarrollo sostenible propuestos se centran explícitamente en la importancia de la tierra para la reducción de la pobreza, el género y la seguridad alimentaria, la tierra no se aborda explícitamente en el contexto de las ciudades y los asentamientos humanos sostenibles. ¿Cómo se podría corregir esto?

e) ¿De qué manera puede la urbanización sostenible intensificar la movilización de los recursos endógenos para la aplicación de la agenda para el desarrollo después de 2015?

f) ¿Cuál podría ser la función de ONU-Hábitat en la localización de la consecución de los objetivos de desarrollo sostenible?

g) ¿Cómo pueden los Estados miembros, en colaboración con ONU-Hábitat, sus asociados y los demás interesados urbanos, asegurarse de que los objetivos de desarrollo sostenible lead una transformación significativa?
