



Consejo Económico y Social

Distr. general
10 de mayo de 2006
Español
Original: inglés

Período de sesiones sustantivo de 2006

Ginebra, 3 a 28 de julio de 2006

Tema 13 (d) del programa provisional*

Cuestiones económicas y ambientales: asentamientos humanos

Aplicación coordinada del Programa de Hábitat

Informe del Secretario General

Resumen

El Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat) está plenamente comprometido con apoyar a los Estados Miembros y la comunidad internacional en sus esfuerzos para aplicar en forma coordinada el Programa de Hábitat y la Declaración sobre las ciudades y otros asentamientos humanos en el nuevo milenio, así como para alcanzar el séptimo objetivo de desarrollo del Milenio, de asegurar la sostenibilidad ambiental, y sus metas 10 y 11, de reducir a la mitad la proporción de personas privadas de acceso sostenible al agua potable segura a más tardar en 2015 y conseguir importantes mejoras en la vida de al menos 100 millones de habitantes de barrios marginales para 2020.

Desde la celebración de la Cumbre Mundial de 2005, el ONU-Hábitat ha venido reorientando y reajustando su labor con objeto de proporcionar a los Estados Miembros un enfoque más integrado y coherente de vigilancia, formulación de políticas, creación de capacidad y movilización de inversiones en viviendas asequibles y desarrollo urbano sostenible, que ha sido concebido para fomentar la eficacia de la ayuda y procesos de acción a gran escala combinando las competencias básicas de la organización en apoyo de reformas institucionales y normativas y la gobernanza urbana con inversiones a más largo plazo por las instituciones financieras nacionales e internacionales. Si bien el enfoque está habilitando al ONU-Hábitat para mejorar la coordinación y elaborar respuestas más coherentes e innovadoras al rápido surgimiento de barrios marginales y la falta generalizada de acceso al agua y al saneamiento de los pobres de las zonas urbanas, el presente informe pone de relieve la necesidad urgente de que los gobiernos y la comunidad internacional incorporen el programa urbano en los planos mundial, nacional y local y en sus respectivos marcos de asistencia para el desarrollo.

* E/2006/100.



Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción	1	3
II. Armonización de los compromisos mundiales con el Programa de Hábitat: aumento de la conciencia y respuesta	2–4	3
III. Progresos en la aplicación de los programas	5–28	4
A. Un enfoque estratégico en apoyo de la urbanización sostenible	5	4
B. Vigilancia y promoción mundiales en apoyo de la consecución del objetivo de una vivienda adecuada para todos y las metas 7 y 11 del séptimo objetivo de desarrollo del Milenio.	6–11	5
C. Formulación de políticas	12–20	7
D. Servicios de fomento de la capacidad y asesoramiento técnico	21–25	10
E. Movilización de recursos e inversiones internas para la vivienda y el desarrollo urbano en favor de los pobres	26–28	13
IV. Enseñanzas extraídas y recomendaciones	29–34	14

I. Introducción

1. El presente informe se preparó en cumplimiento del párrafo c) de la decisión 2005/298 del Consejo Económico y Social y resume los principales resultados y actividades realizadas por el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat) y sus asociados en la aplicación coordinada del Programa de Hábitat. Una de las finalidades más importantes del presente informe es destacar el nuevo enfoque estratégico para alcanzar los objetivos del Programa de Hábitat teniendo en cuenta varias recomendaciones hechas en el Documento Final de la Cumbre Mundial de . Entre las recomendaciones particularmente importantes para la aplicación de dicho Programa se cuentan las que tratan de las alianzas mundiales para el desarrollo, la movilización de los recursos e inversiones internos, la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de la mujer, la consolidación de la paz y la participación de las autoridades locales, el sector privado y la sociedad civil.

II. Armonización de los compromisos mundiales con el Programa de Hábitat: aumento de la conciencia y respuesta

2. La comunidad internacional reconoció que se ha de responder urgentemente al desafío urbano al adoptar en 1996 el Programa de Hábitat, que contiene el plan de acción mundial para garantizar “viviendas adecuadas para todos” y el “desarrollo sostenible de los asentamientos humanos” en un mundo en proceso de urbanización. Estos objetivos se convirtieron luego en metas más concretas de mejoramiento de los barrios marginales y abastecimiento de agua y saneamiento en la Declaración del Milenio y el Plan de Aplicación de las Decisiones de Johannesburgo. Aunque dichas metas establecen resultados cuantificables y un calendario para mejorar las condiciones de vida de los habitantes de los barrios marginales existentes, en el Documento Final de la Cumbre Mundial de 2005 la Asamblea General reconoció la necesidad de abordar los factores causantes solicitando la adopción de medidas concertadas para impedir la formación de barrios marginales en el futuro.

Afrontar la urbanización acelerada en el plano nacional

3. A pesar de la conciencia y el compromiso crecientes en el plano mundial, es necesario agilizar considerablemente los progresos en el plano nacional para alcanzar las metas 10 y 11 del séptimo objetivo y dar cumplimiento a lo estipulado en el apartado m) del párrafo 56 del Documento Final de la Cumbre Mundial por las siguientes razones:

a) Hasta fecha relativamente reciente la mayor parte de los países en desarrollo subestimaron las consecuencias de la urbanización acelerada. De resultas de esto, los barrios marginales y asentamientos de ocupantes ilegales se han multiplicado bajo los supuestos de que invirtiendo en el desarrollo rural se puede poner coto a la urbanización y de que los habitantes de los barrios marginales acabarían incorporándose al sector estructurado de la vivienda con el tiempo. Se ha demostrado que ambos supuestos son erróneos. Decenios de desatención han traído

¹ Véase la resolución 60/1 de la Asamblea General.

como resultado el rápido crecimiento de los barrios marginales y la economía no estructurada, lo cual se traduce en condiciones de vida y trabajo precarias, mala salud e inseguridad, degradación del medio ambiente y exclusión social;

b) Las inversiones en infraestructura y servicios urbanos van muy a la zaga del crecimiento demográfico y la expansión física de los pueblos y ciudades. El análisis de los planes nacionales de desarrollo, las estrategias de reducción de la pobreza y los marcos de asistencia multilaterales y bilaterales demuestra que el desarrollo urbano y la pobreza urbana suelen pasarse por alto o que figuran entre las cuestiones menos importantes en función de las asignaciones presupuestarias;

c) La falta de capacidad financiera y técnica en muchos países en desarrollo sigue siendo un importante obstáculo y cuello de botella. Así sucede especialmente con las autoridades locales urbanas directamente responsables de la ordenación de las ciudades. Los intentos de descentralización recientes rara vez han ido acompañados de la asignación de recursos humanos, administrativos y financieros acordes con los desafíos de la urbanización rápida. De resulta de ello, muchas autoridades locales están mal equipadas para participar en la planificación urbana estratégica, el desarrollo económico local e inversiones de capital favorables a los pobres.

4. Esta situación ha obligado al ONU-Hábitat a elaborar un enfoque estratégico nuevo con objeto de movilizar, orientar y coordinar una respuesta más eficaz y coherente en los planos nacional e internacional. Este nuevo enfoque está siendo elaborado en estrecha coordinación y colaboración, entre otros, con el Comité Ejecutivo de Asuntos Económicos y Sociales y el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

III. Progresos en la aplicación de los programas

A. Un enfoque estratégico en apoyo de la urbanización sostenible

5. La respuesta del ONU-Hábitat a la crisis de la urbanización rápida y no planificada consiste en un enfoque cada vez más integrado de vigilancia y promoción, formulación de políticas, fomento de la capacidad y financiación mundiales en pro del desarrollo sostenible de los asentamientos humanos. Los objetivos de este enfoque son: incorporar el programa de urbanización y pobreza urbana en los planos mundial y nacional; aumentar la capacidad de los gobiernos nacionales y las autoridades locales de adoptar y aplicar políticas y estrategias de mejoramiento de los barrios marginales y abastecimiento de agua y saneamiento que favorezcan a los pobres, tengan en cuenta la situación de hombres y mujeres y sean ecológicamente racionales; y promover mecanismos de financiación innovadores favorables a los pobres en materia de vivienda y desarrollo urbano para ayudar a impedir la formación de barrios marginales en el futuro.

B. Vigilancia y promoción mundiales en apoyo de la consecución del objetivo de una vivienda adecuada para todos y las metas 7 y 11 del séptimo objetivo de desarrollo del Milenio

Vigilancia y presentación de informes

6. Uno de los principales obstáculos a la aplicación del Programa de Hábitat es la escasez de datos desglosados a nivel urbano y suburbano, sobre todo en los países en proceso de urbanización rápida. Los métodos convencionales de recopilación de datos y presentación de informes tienden a ocultar la verdadera magnitud de la pobreza urbana y la formación de barrios marginales, lo que redundaría en la asignación de una prioridad baja al desarrollo urbano y la reducción de la pobreza en los planes nacionales de desarrollo y las estrategias internacionales de asistencia. Esta situación ha llevado al ONU-Hábitat a incorporar la recogida y análisis de datos urbanos a nivel mundial y a reforzar la capacidad a nivel nacional y local en este sentido.

7. Se han conseguido avances importantes en el establecimiento en los planos mundial y nacional de alianzas estratégicas de vigilancia de la formación de barrios marginales, la pobreza y las privaciones urbanas, así como en la evaluación de las cuestiones de género en materia de agua y saneamiento. Entre los colaboradores principales en el plano mundial se cuentan el Departamento para el Desarrollo Internacional, la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, el Banco Mundial, la Alianza de las Ciudades, la División de Estadística de la Secretaría de las Naciones Unidas, el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). En el plano regional se elaboró y aplicó una metodología de evaluación rápida de las cuestiones de género en materia de agua y saneamiento en 18 países de África y Asia. A nivel de los países se han establecido 22 observatorios urbanos de alcance nacional y 125 observatorios urbanos de alcance local con asistencia del ONU-Hábitat en África, Asia, Europa y América Latina. Los resultados de estos esfuerzos coordinados incluyen los siguientes: a) una definición común de “barrios marginales” que el Grupo Interinstitucional de Expertos sobre los indicadores de los objetivos de desarrollo del Milenio ha hecho suya; y b) la introducción de nuevos métodos de recopilación y análisis de datos. En 2006 se dio otro paso en la incorporación de las cuestiones de género en la esfera del abastecimiento de agua y el saneamiento mediante evaluaciones rápidas de dichas cuestiones en 18 países de África y Asia. Estos nuevos métodos de evaluación están promoviendo avances en la modificación de las prácticas convencionales de vigilancia y presentación de informes a fin de proporcionar datos desglosados que tengan en cuenta las cuestiones de género y análisis de la pobreza y las privaciones urbanas en ciudades determinadas, así como análisis comparativos entre ciudades. Entre los resultados conseguidos hasta ahora se cuentan pruebas estadísticas nuevas en forma de indicadores del Programa de Hábitat sobre la magnitud de los barrios marginales, su formación y la pobreza urbana. Se informó sobre estas pruebas por primera vez en el informe mundial sobre los asentamientos humanos de 2003 y se refinaron y ampliaron en el informe sobre el estado de las ciudades del mundo, 2006-2007. Por otra parte, el ONU-Hábitat produjo y presentó con ocasión del Cuarto Foro Mundial del Agua la segunda edición de su *Informe General sobre el Agua y el Saneamiento en las Ciudades del Mundo*, que se concentra en las necesidades específicas de las ciudades secundarias de los países en desarrollo, cuyas tasas de crecimiento urbano

figuran entre las más altas del mundo. Un extracto de este informe y sus principales conclusiones forman el capítulo relativo a la urbanización del *Informe sobre el desarrollo de los recursos hídricos en el mundo* preparado por el ONU-Agua.

La urbanización de la pobreza

8. En los informes citados se llega a la conclusión de que la urbanización de la pobreza es uno de los mayores desafíos del siglo XXI, estimándose que 1.000 millones de personas viven actualmente en los barrios marginales de ciudades de casi todo el mundo en desarrollo. Las proyecciones indican que esta cifra podría alcanzar fácilmente los 2.000 millones para 2030 a menos que se tomen medidas urgentes para mejorar las condiciones de vida de los habitantes de los barrios marginales existentes e impedir la formación de barrios marginales nuevos. Los estudios demuestran también que la combinación de ocupación de elevada densidad y la falta de ingresos previsibles y acceso a una vivienda decente, al agua y al saneamiento hacen que los pobres de las zonas urbanas sean tan vulnerables como sus homólogos de las zonas rurales a la mala salud, la enfermedad y la malnutrición. En muchos casos los pobres de las zonas urbanas tienen además una capacidad de adaptación menor, pues dependen de medios monetarios para acceder a la vivienda, los alimentos, la energía, el agua, la salud y la educación. Otra conclusión importante de los informes fue que para aplicar el Programa de Hábitat y alcanzar los objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente, incluidas las metas 10 y 11 del séptimo objetivo de desarrollo del Milenio, será preciso que los gobiernos nacionales y la comunidad internacional adopten medidas enérgicas y concertadas en colaboración con las autoridades locales y las comunidades urbanas pobres.

Promoción, gestión de conocimientos e intercambio de las mejores prácticas

9. Las conclusiones citadas han facilitado la inclusión de los problemas urbanos en los programas internacionales de presentación de informes y desarrollo, que se habían centrado hasta ahora sobre todo en los problemas de la pobreza rural. La Comisión de Estadística de las Naciones Unidas ha hecho de los asentamientos humanos una de sus preocupaciones principales en materia de vigilancia y presentación de informes. Los esfuerzos de colaboración entre el ONU-Hábitat, la Comisión y el UNFPA han redundado en la inclusión, por primera vez, de la recopilación de datos sobre cuestiones relacionadas con los objetivos del Programa de Hábitat para el Programa de Censo de Población y Vivienda del Año 2010. Análogamente, los esfuerzos de colaboración con la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional y el UNICEF se han traducido en la incorporación de preguntas sobre estos temas en las encuestas de sus respectivos mecanismos de vigilancia, incluidas la encuesta demográfica y de salud y las encuestas de indicadores múltiples. En lo que se refiere a los programas de desarrollo, las conclusiones han llevado a varios organismos, donantes bilaterales e instituciones financieras internacionales a ampliar su óptica e incluir las cuestiones urbanas y la pobreza urbana en sus respectivos programas de desarrollo.

10. En el plano intergubernamental, la Unión Africana y la Nueva Alianza para el Desarrollo de África (NEPAD) han desempeñado enérgicamente un papel directivo con el apoyo decidido de los asociados para el desarrollo bilaterales y multilaterales de África. El Banco Africano de Desarrollo revisó su proyecto de estrategia para el sector urbano con el apoyo del ONU-Hábitat. La Conferencia Ministerial Africana sobre Vivienda y Desarrollo Urbano, que tuvo lugar en Durban (Sudáfrica) del 31 de

enero al 4 de febrero de 2005, celebró un período extraordinario de sesiones en Nairobi (Kenya) el 3 y el 4 de abril de 2006 consagrado a la consecución de los objetivos de desarrollo del Milenio. Se hallan en marcha los preparativos para la primera Conferencia Ministerial de Asia y el Pacífico sobre Vivienda y Desarrollo urbano y está previsto que se celebre en el tercer trimestre de 2006.

11. En el plano mundial se celebraron dos conferencias internacionales con la colaboración de gobiernos nacionales, autoridades locales y organizaciones de la sociedad civil en apoyo de la gestión de conocimientos y el intercambio de experiencias adquiridos a raíz de iniciativas eficaces para la consecución de objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente. La asociación con las ciudades de Medellín (Colombia) y Sevilla (España) ha permitido al ONU-Hábitat prestar servicios de valor añadido en apoyo de la transferencia de mejores prácticas y una cooperación Norte-Sur y Sur-Sur más eficaz, como se pide en el párrafo 40 del Documento Final de la Cumbre Mundial de 2005. Los preparativos para la celebración del tercer período de sesiones del Foro Urbano Mundial, en colaboración con el Gobierno del Canadá, en junio de 2006 en Vancouver, se hallaban bien encaminados cuando se redactó el presente informe. Esta conferencia no legislativa servirá de foro abierto para el intercambio de conocimientos, incluso conocimientos técnicos especializados, y enseñanzas adquiridas a raíz de experiencias de sensibilización sobre las cuestiones de la urbanización y suministro de información y asesoramiento a la Directora Ejecutiva del ONU-Hábitat sobre la promoción de la aplicación del Programa de Hábitat. El período de sesiones de 2006 se consagrará al tema “Ciudades sostenibles: convertir las ideas en acciones” y se prevé que atraiga a más de 6.000 representantes de gobiernos, autoridades locales y organizaciones no gubernamentales y de la sociedad civil.

C. Formulación de políticas

12. Las dos campañas mundiales sobre gobernanza urbana y seguridad de la tenencia siguen siendo las puntas de lanza de las actividades de formulación de políticas coordinadas por el ONU-Hábitat. Estas actividades se fundamentan en investigaciones aplicadas, enseñanzas extraídas de las mejores prácticas y consultas con los principales grupos de interesados, y se concentran en las cuestiones prioritarias de economía y finanzas urbanas definidas en común; la tenencia y administración de tierras; la gobernanza urbana, incluidas la descentralización y el empoderamiento de las autoridades locales; y la seguridad urbana, incluidos los jóvenes en situación de riesgo. La igualdad entre los géneros y el empoderamiento de la mujer se incorporan en todas estas actividades y ocupan un lugar central en ellas.

Hacienda urbana y desarrollo económico local

13. Las actividades dirigidas por el ONU-Hábitat en la esfera de la economía y la hacienda urbanas tienen como objetivo determinar y evaluar opciones de política y perfeccionar instrumentos para aumentar la capacidad de los gobiernos y las autoridades locales de movilizar recursos para financiar la infraestructura y los servicios básicos urbanos y fomentar el desarrollo económico urbano con vistas a la creación de puestos de trabajo y la reducción de la pobreza. Dichas actividades se realizan en colaboración con una red mundial de institutos de investigación, el Banco Mundial, el Banco Asiático de Desarrollo, el Banco Interamericano de

Desarrollo y la Comisión Económica para América Latina, y se les da amplia difusión en publicaciones y foros internacionales. Análogamente, en 2005 y 2006 prosiguió la labor iniciada tras el lanzamiento con éxito de una conferencia interregional sobre estrategias para promover el enfoque de desarrollo y fomento del desarrollo económico local basado en los vínculos entre el campo y la ciudad, poniéndose en marcha actividades en la República Democrática Popular Lao y el Nepal. Estas actividades combinan la planificación de los asentamientos humanos y el desarrollo de la infraestructura con objeto de fortalecer el papel de los centros urbanos en cuanto mercados de productos rurales y agrícolas mejorando al mismo tiempo los servicios para contribuir a que la globalización funcione.

14. El informe mundial sobre los asentamientos humanos de 2005 relativo a la financiación de la vivienda urbana constituye el más avanzado estudio de las políticas y estrategias urbanas económicas y financieras que benefician a los pobres y tienen en cuenta las cuestiones de género. Este informe y las conclusiones de estudios especializados están ayudando a definir la labor de colaboración del ONU-Hábitat con las instituciones de financiación nacionales e internacionales en la movilización de inversiones nacionales y extranjeras a fin de ayudar a los Estados Miembros a alcanzar la meta 11 del séptimo objetivo de desarrollo del Milenio de mejorar los barrios marginales, y a invertir en viviendas y desarrollo urbano favorable a los pobres para impedir la formación de barrios marginales en el futuro, como se pide en el Documento Final de la Cumbre Mundial de 2005.

Tenencia de tierras, administración de bienes y derechos de vivienda favorables a los pobres

15. Según el Programa de Hábitat la tenencia de la tierra es uno de los ámbitos críticos en los que hacen falta políticas y disposiciones legislativas más habilitadoras basadas en los derechos para atender a las necesidades básicas y de vivienda de los pobres. El ONU-Hábitat ha continuado su labor conducente a garantizar progresivamente el disfrute del derecho a la vivienda entendido como derecho humano en estrecha colaboración con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y varias organizaciones no gubernamentales y de la sociedad civil, y en este sentido una innovación importante ha sido el establecimiento en 2005 de una red mundial de instrumentos relacionados con la tierra a fin de incrementar la capacidad de los gobiernos y autoridades locales de adoptar y aplicar instrumentos relacionados con la tierra que sean favorables a los pobres y tengan en cuenta las cuestiones de género en apoyo de la consecución de la meta 11 del séptimo objetivo de desarrollo del Milenio.

16. Entre las esferas prioritarias principales se cuentan los impuestos sobre la tierra, la información sobre la tierra y su administración, gestión y planificación. Se han producido directrices normativas y publicaciones basadas en el análisis de reformas de la legislación sobre la propiedad inmobiliaria y cuestiones relativas a la administración de bienes inmuebles en algunos países de África y América Latina, los Estados balcánicos y en países donde la propiedad inmobiliaria se rige por el derecho islámico. La red ha realizado actividades innovadoras en lo tocante al derecho de la mujer a ser propietaria de tierras y bienes y su derecho a la herencia, que revisten especial importancia para alcanzar el tercer objetivo de desarrollo del Milenio de promoción de la autonomía de la mujer y dar efectividad al párrafo 58 del Documento Final de la Cumbre Mundial relativo al derecho de la mujer a poseer y heredar bienes. La red representa un esfuerzo de colaboración entre instituciones

multilaterales, incluidos el Banco Mundial, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y las Comisiones Regionales de las Naciones Unidas, organismos bilaterales de donantes, organizaciones de investigación y asociaciones profesionales. Se celebraron reuniones de alto nivel con la participación de múltiples interesados en África, Estados árabes y países de la Comunidad de Estados Independientes para dar a conocer nuevos y mejores instrumentos relacionados con la tenencia y administración de tierras y promover el intercambio de mejores prácticas entre los Estados Miembros. Hasta la fecha los resultados han sido muy alentadores y más de diez países de África y otros países, como el Brasil y Filipinas, ya están adoptando enfoques innovadores. Con todo, queda mucho por hacer para aumentar la capacidad de las instituciones nacionales y locales de incorporar estos nuevos enfoques como parte integrante de las reformas institucionales y normativas.

Gobernanza urbana y fortalecimiento de la función y contribución de las autoridades locales

17. El párrafo 174 del Documento Final de la Cumbre Mundial de 2005 subraya la importante función de las autoridades locales en la contribución al logro de los objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente y refuerza el párrafo 12 de la Declaración de Estambul sobre los Asentamientos en el que se reconoce que “las autoridades locales son nuestros colaboradores más cercanos ... para poner en práctica el programa de Hábitat”. El fomento de la descentralización efectiva sigue siendo un elemento central de la estrategia del ONU-Hábitat para aumentar la capacidad de las autoridades locales en cuanto proveedoras de servicios básicos de primera línea a fin de mejorar la gobernanza local y profundizar la democracia a nivel local.

18. En el plano intergubernamental, en su 20º período de sesiones el Consejo de Administración del ONU-Hábitat examinó un proyecto de directrices internacionales sobre descentralización. El examen dio lugar a la aprobación por el Consejo de Administración de la resolución 20/18 sobre descentralización y fortalecimiento de las autoridades locales, en la que se invita a los gobiernos a que formulen observaciones sobre el proyecto de directrices y a la secretaría a que tenga en cuenta y ultime las directrices en 2006 con el apoyo del Grupo Asesor de Expertos sobre Descentralización. Las directrices revisadas deberán presentarse al Consejo de Administración para que las examine en su 21º período de sesiones, que se celebrará en 2007. En la misma resolución el Consejo de Administración pidió también a la Directora Ejecutiva del ONU-Hábitat que prestara asistencia a la organización Ciudades Unidas y Gobiernos Locales a fin de que elaborara el concepto de observatorio mundial que asesore, supervise y evalúe el estado de la descentralización y la rendición de cuentas en cuanto condiciones importantes para el logro de los objetivos del Programa de Hábitat.

19. El ONU-Hábitat ha venido colaborando estrechamente con el Comité Asesor de Autoridades Locales, los dirigentes de la organización Ciudades Unidas y Gobiernos Locales y los representantes de los gobiernos nacionales con vistas a la aplicación efectiva de la resolución 20/18, incluso en lo tocante a la revisión del

² Véase *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, número de venta: S.97.IV.6).

proyecto de directrices internacionales sobre descentralización, en estrecha consulta con el Grupo Asesor de Expertos sobre Descentralización, y de un acuerdo de cooperación con el Gobierno de Francia referente al establecimiento del Observatorio Global de la Democracia Local. La aprobación de las directrices por el Consejo de Administración del ONU-Hábitat y el establecimiento, en colaboración con la organización Ciudades Unidas y Gobiernos Locales, del Observatorio previstos darán un fuerte impulso a la adopción por los Estados Miembros de políticas y leyes más eficaces para empoderar a las autoridades locales de forma que puedan desempeñar una función activa en la puesta en práctica del Programa de Hábitat y la consecución de las metas 10 y 11 del séptimo objetivo de desarrollo del Milenio.

Seguridad urbana: fortalecer el papel de las autoridades locales y la sociedad civil

20. La falta de seguridad urbana es un obstáculo importante a la movilización de recursos e inversiones internos y externos, la promoción de la igualdad entre los sexos y la autonomía de la mujer, y el aseguramiento de la paz y la estabilidad. En el período abarcado por el informe anterior, el ONU-Hábitat ultimó una serie de consultas regionales, conferencias internacionales e investigaciones de determinación de hechos en forma de estudios de victimación en algunas ciudades de África, Asia y el Pacífico, América Latina y países con economía en transición. Las conclusiones de los estudios y las recomendaciones dimanantes de las consultas y conferencias sirven de base para la etapa actual de ensayo y aplicación de políticas y estrategias que favorecen a los pobres y tienen en cuenta el género para combatir la delincuencia y la violencia urbanas. La estrategia consiste en establecer planes de acción de múltiples interesados, formular reformas institucionales y legislativas para apoyar la aplicación, y establecer mecanismos de examen periódico para dar seguimiento a los progresos alcanzados. Se hallan en marcha planes de aplicación experimentales en 23 ciudades de 15 países de África, Asia, América Latina y en países con economía en transición. Entre los principales colaboradores se cuentan la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, la Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico y el UNICEF. Uno de los principales objetivos de las actividades experimentales es la movilización y participación activa de organizaciones de la sociedad civil, grupos de mujeres y jóvenes en situación de riesgo.

D. Servicios de fomento de la capacidad y asesoramiento técnico

21. Los servicios de fomento de la capacidad y asesoramiento técnico del ONU-Hábitat han sido concebidos para responder a las solicitudes de asistencia de los Estados Miembros para la adaptación y aplicación de normas y directrices normativas mundiales en apoyo de la puesta en práctica del Programa de Hábitat y la consecución de los objetivos de desarrollo del Milenio. Su objetivo es fortalecer la capacidad institucional en los planos nacional y local y crear un entorno propicio para la colaboración eficaz entre los sectores público y privado y la sociedad civil. Entre las actividades principales se cuentan la capacitación, la formación de dirigentes locales, consultas con las múltiples partes interesadas, servicios de asesoramiento especiales y la adaptación y utilización de instrumentos de planificación participativa, así como de instrumentos que favorecen a los pobres.

Reducir la pobreza urbana

22. La reducción eficaz de la pobreza urbana y la exclusión social dependen en alto grado del acceso de los pobres de las zonas urbanas a la vivienda y los servicios urbanos básicos. El objetivo estratégico de las actividades del ONU-Hábitat en esta esfera es ayudar a los Estados Miembros a reducir sustancialmente los déficits de viviendas e infraestructura y mejorar la prestación de servicios urbanos básicos. Más de 70 países de África, Asia, América Latina, incluidos Estados árabes, están impulsando proyectos de desarrollo de la vivienda y la infraestructura, así como iniciativas de mejoramiento de la gobernanza y la gestión urbanas con la asistencia del ONU-Hábitat y la colaboración del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Comisión Europea, el Banco Mundial, los bancos regionales de desarrollo y donantes bilaterales. Los principales resultados conseguidos incluyen la adopción de políticas de ordenación territorial favorables a los pobres, estrategias integrales sobre viviendas asequibles y un mayor acceso de los pobres de zonas urbanas a los servicios urbanos básicos.

Reconstrucción sostenible, prevención de desastres y consolidación de la paz

23. Los pobres suelen ser los más gravemente afectados por los desastres naturales y los conflictos y los últimos en sacar provecho de la reconstrucción y el restablecimiento de los medios de subsistencia, como se indica en un informe reciente del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) que destaca el número cada vez mayor de desplazados internos. La experiencia del ONU-Hábitat ha demostrado que la planificación y ordenación de los asentamientos humanos, y sobre todo el restablecimiento de los derechos de propiedad, son factores determinantes para la reconstrucción sostenible, el restablecimiento de los medios de subsistencia y la consolidación de la paz. De ahí que ONU-Hábitat haya adoptado un enfoque integrado de fomento de la capacidad de ordenación y administración de tierras, planificación de los asentamientos y reducción de los riesgos y la vulnerabilidad después de los conflictos o desastres. Dicho enfoque está siendo aplicado por el ONU-Hábitat en colaboración con organismos nacionales, donantes bilaterales y otros organismos de las Naciones Unidas en comunidades afectadas por el tsunami, terremotos o inundaciones de Asia, Mozambique y la República Bolivariana de Venezuela, y en comunidades que salen de situaciones de conflicto en el Afganistán, Burundi, Haití, el Iraq, Liberia, la República Democrática del Congo, Rwanda, Sierra Leona, Somalia, el Sudán y Timor-Leste. Las actividades combinan servicios de asesoramiento normativo, fomento de la capacidad y asistencia técnica para: restablecer y fortalecer la capacidad de los gobiernos locales; promover el reasentamiento y la reconstrucción oportunos mediante el restablecimiento de los derechos de propiedad; mejorar la preparación para casos de desastre y reducir los riesgos y la vulnerabilidad de los pobres mediante la ordenación integrada del territorio y los recursos hídricos, mejores normas de construcción y planificación y tecnologías de construcción; y restablecer los medios de subsistencia, incluida la reintegración de los excombatientes y milicianos en la sociedad civil mediante la capacitación técnica y profesional. A nivel interinstitucional, desde que se convirtió en miembro del Comité Ejecutivo de Asuntos Humanitarios, el ONU-Hábitat ha participado activamente en la incorporación de un enfoque más sostenible de las dimensiones de vivienda, tierras y propiedad de la respuesta humanitaria de todo el sistema y se

encarga de coordinar dichas cuestiones en el seno de los grupos de trabajo del Comité Permanente entre Organismos.

Elaboración rápida de perfiles para la sostenibilidad

24. El estudio sobre el perfil del sector urbano regional es un instrumento de evaluación rápida y orientada a la acción que ayuda a los Estados Miembros a determinar cuestiones institucionales, legislativas y estructurales importantes y a facilitar el logro de un consenso sobre mecanismos de respuesta eficaces para reducir la pobreza urbana. Integra también las preocupaciones urbanas en los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza, el proceso del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo y los esfuerzos de desarrollo de los asociados para el desarrollo y las instituciones del gobierno. Proporciona una hoja de ruta para encarar las necesidades y colmar lagunas urbanas mediante proyectos de creación de capacidad y demostración conducentes a la reducción de la pobreza sobre la base de intervenciones estratégicas. El estudio representa un enfoque estructurado y coordinado de intervenciones prioritarias y está siendo desarrollado conjuntamente por el ONU-Hábitat y la Comisión Europea. El programa del estudio consta de tres etapas: elaboración rápida, con la participación de los interesados, de perfiles urbanos completos a nivel nacional y local, centrados en la gobernanza, los barrios marginales, las cuestiones de género y el medio ambiente, incluidas propuestas de intervención; estudios de viabilidad respecto de esferas de acción prioritarias; y seguimiento de la aplicación. En 2005 el programa amplió sus actividades a las estrategias de desarrollo urbano en apoyo del desarrollo económico local del Afganistán, Burkina Faso, el Camerún, Egipto, Eritrea, Etiopía, Ghana, el Iraq, la Jamahiriya Árabe Libia, Kenya, Lesotho, el Líbano, Liberia y la República Democrática del Congo.

Planificación y ordenación del medio ambiente urbano

25. La urbanización rápida y no planificada es una de las principales causas del mal estado y deterioro del medio ambiente. Dado su carácter ilegal, los asentamientos no planificados se benefician rara vez de servicios adecuados de eliminación de desechos sólidos y líquidos y sistemas de desagüe pluvial. Entre las consecuencias de esto se cuentan la propagación de enfermedades fáciles de prevenir y la contaminación del medio local. La falta de políticas energéticas favorables a los pobres agrava dichas consecuencias, que hacen que muchos habitantes pobres de zonas urbanas se vuelvan dependientes de la madera y el carbón como combustible. Estas cuestiones fueron objeto de reconocimiento pleno a nivel intergubernamental con ocasión del 13º período de sesiones de la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible, en el que se solicitó un enfoque concertado e integrado de los asentamientos humanos y el abastecimiento de agua y el saneamiento, y también en su 14º período de sesiones de la Comisión, en el que pidió que se examinara más a fondo la relación entre la consecución de los objetivos de desarrollo del Milenio y la energía. A nivel urbano y nacional, los programas de aplicación local del Programa 21 y el Programa de Ciudades Sostenibles del ONU-Hábitat y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) se han convertido en instrumentos fundamentales dentro del sistema de las Naciones Unidas para apoyar la puesta en práctica del Programa 21 y la consecución del objetivo de la urbanización sostenible del Programa de Hábitat. Ambos programas se han orientado con más precisión hacia el logro de los objetivos

de desarrollo del Milenio y la tarea de contribuir a la consecución de los objetivos del Plan de Aplicación de las Decisiones de Johannesburgo. Se están prestando servicios de asesoramiento técnico, fomento de la capacidad y asesoramiento normativo a 80 ciudades de 26 países de África, la región de Asia y el Pacífico, Europa y América Latina, incluidos los Estados Árabes, para la elaboración y aplicación de planes de acción locales. Las actividades mundiales y regionales incluyen la difusión de una serie de instrumentos de planificación y ordenación del medio ambiente, difusión de información y promoción por conducto de redes establecidas con colaboradores locales y programas internacionales de apoyo. El ONU-Hábitat participó también en la Conferencia Ministerial Africana sobre el Medio Ambiente, que dotó a su plan quinquenal continuo de un componente urbano a fin de poner énfasis en el aumento de la capacidad de los gobiernos nacionales y las autoridades locales de planificar y ordenar el medio ambiente y poner en práctica el programa de ciudades sostenibles de la NEPAD.

E. Movilización de recursos e inversiones internas para la vivienda y el desarrollo urbano en favor de los pobres

26. La financiación de viviendas asequibles y del desarrollo urbano sigue siendo un obstáculo importante para los países en proceso de urbanización rápida y fue la principal razón por la que la Cumbre Mundial de 2005 destacó específicamente el papel catalizador de la Fundación de las Naciones Unidas para el Hábitat. El Fondo para el Mejoramiento de los Barrios Marginales y el Fondo Fiduciario para el abastecimiento de agua y el saneamiento de la Fundación están ayudando a los países de África y Asia a concebir y aplicar enfoques y mecanismos financieros innovadores con objeto de apoyar el gasto público con capitales, préstamos y servicios de microcrédito nacionales a fin de financiar viviendas sociales y el desarrollo urbano, así como el abastecimiento de agua y el saneamiento a favor de los pobres. Ambos fondos se apoyan a la vez en el mandato intersectorial y las competencias básicas del ONU-Hábitat en materia de planificación y ordenación de los asentamientos humanos y los mandatos sectoriales y la capacidad de financiación de las instituciones financieras internacionales.

Movilización de recursos en apoyo de la consecución de la meta 10 del séptimo objetivo de desarrollo del Milenio

27. A la hora de apoyar a los Estados Miembros en la consecución de las metas de abastecimiento de agua y saneamiento de los objetivos de desarrollo del Milenio el ONU-Hábitat sigue tomando la iniciativa de combinar la asistencia técnica para el aumento de la capacidad con financiación nacional e internacional. Este enfoque se está aplicando en colaboración con el Banco Africano de Desarrollo y el Banco Asiático de Desarrollo y con respaldo de donantes bilaterales en 18 países de África y Asia. Uno de los resultados importantes del enfoque es la reducción del desfase existente entre dicha asistencia y los procesos para pasar a la acción a gran escala. La eficacia de la ayuda también ha aumentado considerablemente, pues la voluntad política de introducir reformas institucionales, jurídicas y normativas y una buena gestión pública va acompañada de una vía rápida para subvenciones e inversiones de capital que traen consigo mejoras oportunas y tangibles en el acceso de los pobres de las zonas urbanas al agua y el saneamiento. Después del acuerdo sobre el que se informó en 2005 entre el ONU-Hábitat y el Banco Asiático de Desarrollo relativo a

inversiones en abastecimiento de agua y saneamiento por un monto de 500 millones de dólares para beneficio de los pobres de ciudades asiáticas, en 2006 se firmó un acuerdo similar con el Banco Africano de Desarrollo para respaldar una vía rápida para inversiones en abastecimiento de agua y saneamiento en beneficio de los pobres por un monto de 540 millones de dólares, con lo que la inversión complementaria ascenderá a más de 1.000 millones de dólares en ambas regiones.

Movilización de capital interno en apoyo de la consecución de la meta 11 del séptimo objetivo de desarrollo del Milenio y la aplicación del apartado m) del párrafo 56 del Documento Final de la Cumbre Mundial de 2005

28. Uno de los principales desafíos en lo que respecta a mejorar los barrios marginales e impedir su formación en el futuro estriba en la superación de los riesgos percibidos por el sector privado a la hora de invertir en viviendas asequibles y desarrollo urbano con vistas a favorecer a los pobres. Como se informó en 2005, se han conseguido avances en el fortalecimiento del Fondo para el Mejoramiento de los Barrios Marginales del ONU-Hábitat. El Fondo combina la capacidad de asesoramiento técnico, convocatoria y fomento de la confianza del ONU-Hábitat para la concertación de acuerdos marco entre instituciones financieras bancarias y no bancarias del sector privado, servicios de microcrédito basados en la comunidad, gobiernos centrales y locales y comunidades urbanas pobres para mejorar barrios marginales y aumentar la oferta de viviendas asequibles para los grupos de bajos ingresos. Cuatro países han sido elegidos para la etapa experimental en el período 2005-2008 (Ghana, Indonesia, la República Unida de Tanzania y Sri Lanka), en tanto que prosiguen las actividades preparatorias y consultivas en Kenya y Uganda. En Ghana, se han empezado a diseñar con el HFC Bank of Ghana productos financieros concebidos específicamente para financiar viviendas sociales que se pondrían en práctica conjuntamente con proyectos de mejoramiento determinados que están siendo diseñados con las autoridades locales. En Indonesia, las ciudades de Yakarta y Yogyakarta han puesto en marcha proyectos innovadores de mejoramiento de barrios marginales con la participación de la sociedad civil y los habitantes de dichos barrios. En Sri Lanka los acuerdos de colaboración concertados entre las federaciones de habitantes de barrios marginales y las autoridades urbanas han servido para concebir iniciativas de uso compartido de tierras que atraerán financiación del sector privado. En la República Unida de Tanzania, el Tanzanian Women's Land Access Trust ha elaborado estrategias innovadoras de financiación de nuevas viviendas sociales con asistencia del gobierno local. En Kenya una asociación entre el ONU-Hábitat, organismos del Gobierno y autoridades locales ha establecido métodos de trabajo para financiación del sector privado. El programa experimental someterá a prueba los métodos elaborados en estrecha colaboración con el Banco Mundial, la Alianza de Ciudades, el Grupo de Desarrollo de Infraestructuras del Sector Privado e instituciones financieras nacionales.

IV. Enseñanzas extraídas y recomendaciones

29. **Aunque se ha avanzado mucho en la promoción de una respuesta coordinada con vistas a la aplicación del Programa de Hábitat en el plano mundial, sigue habiendo obstáculos importantes a la ampliación de los esfuerzos a nivel nacional y local para encarar los complicados problemas de la urbanización rápida y la pobreza urbana. La situación reinante se ha visto**

agravada por el enfoque predominantemente sectorial de la comunidad internacional en la prestación de apoyo a los esfuerzos que realizan los Estados Miembros para alcanzar los objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente. Las consecuencias de esto incluyen la formulación de políticas fragmentadas, no coordinadas y a menudo contradictorias en las ciudades y pueblos donde vive la mitad de la población que la consecución de los objetivos de desarrollo del Milenio ha de beneficiar. El logro de estos objetivos en las zonas urbanas requerirá un enfoque mucho más integrado que pueda tratar la crisis cada vez mayor de la urbanización rápida y no planificada de manera global y reconozca la importante función de las autoridades locales en la planificación y movilización de inversiones en infraestructura y servicios básicos urbanos. La prestación de apoyo a los esfuerzos por alcanzar los objetivos de desarrollo del Milenio y el mantenimiento de los beneficios obtenidos pasados los plazos fijados para alcanzarlos en los países en proceso de urbanización rápida va a depender en grado importante del fortalecimiento de asociaciones eficaces entre los gobiernos, las autoridades locales y la comunidad internacional a fin de trabajar con los interesados locales de manera coordinada. La situación actual es a la vez disfuncional y desalentadora. A las autoridades locales y las organizaciones de la sociedad civil, incluido el sector privado, se las consulta rara vez cuando se elaboran documentos de estrategia de lucha contra la pobreza, en las evaluaciones comunes para los países y el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo, así como en otros marcos para el desarrollo, y también se las suele pasar por alto en la prestación de apoyo a sectores determinados y en las intervenciones en ellos, lo que redundará en respuestas no coordinadas. Las recomendaciones concretas que figuran a continuación se formulan con objeto de encarar estas cuestiones.

30. Se alienta a los gobiernos a que concedan máxima prioridad a la evaluación y vigilancia de las tendencias de la formación de barrios marginales, la pobreza y las privaciones urbanas como base para informar y adoptar políticas y estrategias que favorezcan a los pobres y tengan en cuenta el género conducentes a mejorar las condiciones de vida de los habitantes de los barrios marginales en consonancia con las metas 10 y 11 del séptimo objetivo de desarrollo del Milenio, y se les invita a que colaboren con el ONU-Hábitat en la labor de vigilancia, información y promoción respecto de dichas metas.

31. Se alienta a los gobiernos a que incorporen el programa urbano en la preparación y aplicación de estrategias nacionales amplias de desarrollo con objeto de cumplir los compromisos del Programa de Hábitat y alcanzar los objetivos de desarrollo del Milenio como se pide en el apartado a) del párrafo 22 del Documento Final de la Cumbre Mundial de 2005¹. Se les alienta también a velar por que las cuestiones de la pobreza urbana y la dimensión urbana de la consecución de los objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente ocupen un lugar destacado como parte integrante de las evaluaciones comunes para los países, los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza y en el ámbito global del proceso del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

32. Se invita a los gobiernos a que trabajen con el enfoque integrado y abierto a la participación de múltiples interesados del ONU-Hábitat en materia de vivienda, agua y saneamiento y desarrollo urbano en favor de los pobres;

amplíen las actividades para mejorar los barrios marginales e impedir su formación; y aseguren una participación eficaz de las autoridades locales, el sector privado y la sociedad civil, como se pide en el apartado m) del párrafo 56 y en el párrafo 174 del Documento Final de la Cumbre Mundial de 2005.

33. Se invita a los gobiernos que puedan hacerlo a que respalden el enfoque integrado y concertado del ONU-Hábitat de vigilancia, fomento de la capacidad y financiación en apoyo de la aplicación del Programa de Hábitat y la consecución de las metas 10 y 11 del séptimo objetivo de desarrollo del Milenio aumentando sus contribuciones de uso general para que sea posible atender de manera más eficaz y oportuna a las solicitudes de asistencia de los Estados Miembros, así como sus contribuciones a la Fundación de las Naciones Unidas para el Hábitat y los Asentamientos Humanos y a su Fondo para el Mejoramiento de los Barrios Marginales con objeto de apoyar la aplicación del apartado m) del párrafo 56 del Documento Final de la Cumbre Mundial.

34. Se alienta también a los gobiernos a que designen un único centro de coordinación de los asuntos urbanos encargado de interactuar con el equipo de las Naciones Unidas en el país como medio de promover un apoyo internacional más cohesivo y coherente para la aplicación del Programa de Hábitat y la consecución de los objetivos de desarrollo del Milenio en las zonas urbanas y asegurar un apoyo mutuamente provechoso y la eficacia global de la ayuda.
