



Asamblea General

Distr. general
9 de agosto de 2011
Español
Original: inglés

Sexagésimo sexto período de sesiones

Tema 20 del programa provisional*

Aplicación de los resultados de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II) y fortalecimiento del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat)

Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre la vivienda y el desarrollo urbano sostenible (Hábitat III)

Informe del Secretario General

Resumen

En su resolución 64/207, de 21 de diciembre de 2009, la Asamblea General solicitó al Secretario General que, en colaboración con el Consejo de Administración del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat), preparase un informe sobre la cuestión de la celebración en 2016 de una tercera conferencia de las Naciones Unidas sobre la vivienda y el desarrollo urbano sostenible (Hábitat III). Habiendo tomado nota del informe del Director Ejecutivo de ONU-Hábitat sobre la celebración de una tercera conferencia de las Naciones Unidas sobre la vivienda y el desarrollo urbano sostenible, el Consejo de Administración, en su 23º período de sesiones, invitó a la Asamblea a seguir deliberando en su sexagésimo sexto período de sesiones sobre la cuestión de celebrar Hábitat III en 2016. El presente informe, que se presenta de conformidad con la resolución 64/207 de la Asamblea y la resolución 23/8 del Consejo de Administración, de 15 de abril de 2011, presenta la justificación para celebrar la conferencia como medio para examinar la evolución de ciertas cuestiones clave que han surgido desde la segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos, celebrada en Estambul del 3 al 14 de junio de 1996, como las que figuran a continuación:

a) El predominio demográfico de las ciudades, en las que ahora vive más de la mitad de la población mundial, y su papel muchísimo más dominante como motores del crecimiento y el desarrollo económicos a escala nacional;

* A/66/150.



b) La rápida expansión espacial de los asentamientos urbanos, que ha dado lugar al surgimiento de megalópolis y megaregiones urbanas y a cada vez más fragmentación espacial y social, pobreza y desigualdad en las ciudades;

c) El surgimiento de nuevos factores y fuerzas a nivel mundial, como el alto grado de migración interna y transnacional, la globalización, el desarrollo urbano sostenible, el cambio climático, el aumento de la inseguridad y la delincuencia urbana, la destrucción cada vez mayor de los asentamientos humanos causada por conflictos y desastres naturales provocados por los seres humanos, y el aumento de la economía informal en las ciudades;

d) Los cambios en las funciones de los sectores público, privado y no gubernamental, por lo que se refiere a una transición de las políticas que propician la acción del sector privado, incluida la desregulación, al resurgimiento del papel del sector público en la planificación y el desarrollo urbanos;

e) La frecuencia, la intensidad y las repercusiones significativamente mayores de los desastres naturales y causados por los seres humanos en las ciudades y el volumen considerablemente mayor de tareas operacionales que realiza ONU-Hábitat en la reconstrucción y rehabilitación posteriores a desastres y conflictos.

En este informe se recomienda celebrar Hábitat III para esbozar un nuevo programa para el desarrollo que responda a los nuevos desafíos y el nuevo papel de las ciudades. La conferencia también debería examinar formas de fortalecer los marcos institucionales para la vivienda y el desarrollo urbano sostenible. El informe concluye con la formulación de recomendaciones sobre el proceso preparatorio de la conferencia, para su examen por la Asamblea General.

Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción.....	4
II. Reseña general.....	5
III. La era urbana.....	7
IV. Hitos en la urbanización sostenible y las respuestas internacionales.....	8
V. Examen del desempeño.....	10
VI. Desafíos actuales y nuevos en la esfera urbana.....	13
A. El cambio climático y los riesgos urbanos.....	13
B. Prevenir la formación de barrios marginales y mejorarlos: la vivienda es importante.....	14
C. Problemas que entorpecen el desarrollo económico.....	15
D. Problemas sociales y espaciales.....	16
E. La inseguridad y la delincuencia.....	16
VII. Desafíos y oportunidades futuras para la urbanización sostenible.....	17
VIII. Esencia de la tercera conferencia.....	19
IX. Objetivos de la conferencia.....	20
X. Proyecto de calendario de la conferencia.....	20
XI. Conclusiones y recomendaciones.....	20

I. Introducción

1. El presente informe se preparó de conformidad con la resolución 64/207 de la Asamblea General, de 21 de diciembre de 2009, en que la Asamblea General tomó nota de la recomendación formulada por el Consejo de Administración del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat) en su resolución 22/1¹. Habiendo examinado la cuestión de la celebración de una tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre la vivienda y el desarrollo urbano sostenible (Hábitat III) en 2016, la Asamblea solicitó al Secretario General que, en colaboración con el Consejo de Administración de ONU-Hábitat, preparase un informe sobre esta cuestión para que la Asamblea General lo examinase en su sexagésimo sexto período de sesiones.

2. Al examinar el informe del Director Ejecutivo de ONU-Hábitat sobre la celebración de una tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre la vivienda y el desarrollo urbano sostenible (Hábitat III), algunos representantes reiteraron su apoyo a la celebración de esa conferencia en 2016, considerando que brindaba la oportunidad para evaluar los logros de las dos primeras conferencias, reflexionar sobre los progresos realizados en materia de desarrollo urbano y abordar los problemas planteados por ese desarrollo. En sus deliberaciones, el Consejo de Administración, en su 23º período de sesiones, reconoció que, si bien se habían logrado progresos sustanciales en los asentamientos humanos a nivel nacional, regional e internacional durante el pasado decenio, era menester realizar un examen y una evaluación a fondo de los progresos generales logrados en la consecución de los objetivos del Programa de Hábitat² y de otros objetivos internacionales que guardaban relación con los asentamientos humanos. En su resolución 23/8³, el Consejo de Administración, entre otras cosas, invitó a la Asamblea General a que siguiera deliberando en su sexagésimo sexto período de sesiones sobre la cuestión de la convocación, en 2016, de una tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre la vivienda y el desarrollo urbano sostenible.

3. El presente informe se preparó también de conformidad con la resolución 23/8 del Consejo de Administración para suministrar una actualización sobre los procesos realizados en la ejecución del Programa de Hábitat y la aplicación de la Declaración de Estambul sobre los Asentamientos Humanos⁴, los principales resultados de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II), celebrada en Estambul del 3 al 14 de junio de 1996, y la Declaración sobre las ciudades y otros asentamientos humanos en el nuevo milenio⁵, y el logro de otros objetivos internacionales relativos a los asentamientos humanos. En el informe también se aboga por la celebración de Hábitat III.

¹ Véase A/64/8, anexo I, sección B.

² *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), cap. I, resolución 1, anexo II.

³ Véase A/66/8, anexo I, sección B.

⁴ *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), cap. I, resolución 1, anexo II.

⁵ Resolución S-25/2 de la Asamblea General, anexo.

II. Reseña general

4. Han pasado más de 15 años desde la celebración de la segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos, (Hábitat II), que culminó con la aprobación de la Declaración de Estambul sobre los Asentamientos Humanos y el Programa de Hábitat, documentos que establecen objetivos y principios, compromisos y un plan de acción a nivel mundial para lograr los objetivos paralelos de una vivienda adecuada para todos y el desarrollo de asentamientos humanos sostenibles en un mundo en proceso de urbanización. Si bien en muchas regiones del mundo se han hecho grandes adelantos en el logro de estos objetivos, hoy más que nunca los gobiernos deben enfrentar importantes desafíos en lo que se refiere a las cuestiones urbanas, debido en parte al fracaso de las políticas, la rápida urbanización y el surgimiento de megaregiones urbanas, además de la aparición de nuevos desafíos tales como la globalización, las crisis económicas mundiales, el aumento de la delincuencia y la violencia urbanas y el cambio climático.

5. Las ciudades y los centros urbanos, que se han convertido en motores del desarrollo económico, son un elemento indispensable de la cadena de valor de producción y consumo, que define las relaciones sociales, políticas y económicas, y generan una gran parte del producto interno bruto (PIB) de los países. Las ciudades se han convertido en un elemento fundamental para el logro del desarrollo nacional, regional y mundial y la promoción del desarrollo urbano sostenible. Lo cierto es que los centros urbanos han pasado a ser el hábitat predominante de la humanidad. Sin embargo, las ciudades, en particular las de los países en desarrollo, están asediadas por la pobreza, la inseguridad y una proliferación cada vez mayor de barrios marginales y la economía informal que afectan negativamente su contribución al desarrollo nacional.

6. En el último decenio, el cambio en la función y la configuración de las ciudades, junto con la urbanización de la pobreza (caracterizada por el aumento de barrios marginales en todo el mundo), se ha vuelto más pronunciado, tornándose en un obstáculo importante para el cumplimiento de los compromisos y el logro pleno de los objetivos y resultados establecidos en el Programa de Hábitat. La evolución de nuevas sinergias, el desarrollo de nuevas relaciones en las ciudades y los avances en materia de ciencia, tecnología y sistemas empresariales también han influido en los resultados previstos de Hábitat II. Han surgido nuevas situaciones para las cuales se requieren nuevas respuestas, aunque los adelantos en la base normativa que sustenta el Programa de Hábitat han sido beneficiosos.

7. En 2001, cinco años después de la aprobación de la Declaración de Estambul, se llevó a cabo un examen importante de la ejecución del Programa de Hábitat, que se tradujo en la aprobación, el 9 de junio de 2001, de la Declaración sobre las ciudades y otros asentamientos humanos en el nuevo milenio. Ya en ese momento se confirmó que el fenómeno de la urbanización era irreversible y se reconoció que existía un proceso de urbanización que estaba creciendo a ritmo acelerado. Sin embargo, la respuesta principal fue reafirmar los compromisos de Estambul e instar a que se redoblaran los esfuerzos acordados anteriormente para lograr los objetivos paralelos del Programa. Actualmente, la magnitud de esos desafíos y la precaria situación con que se enfrenta una creciente proporción de la población mundial son mucho mayores. El equilibrio de fuerzas ya no es el mismo y han surgido tanto nuevos problemas como nuevas oportunidades y por ello urge revisar el programa urbano a nivel mundial en esta nueva etapa.

8. Los cambios que han tenido lugar en la dinámica interna de las ciudades no son el único factor que hace necesaria esta revisión. La ejecución del Programa de Hábitat en los últimos 15 años pone de relieve la necesidad de hacer un balance de la experiencia adquirida y los objetivos logrados mediante las diversas políticas y estrategias aplicadas, así como de los fracasos sufridos. El enfoque ha cambiado: en primer lugar, se ha pasado de un criterio fragmentado y sectorial de la ejecución del Programa a un planteo integrado que establece vínculos entre los distintos elementos que conforman la dinámica de un entorno urbano. En segundo lugar, se han dejado de lado las políticas destinadas a desregular el mercado de la vivienda para dar lugar a los enfoques más directos del sector público adoptados por algunos gobiernos y agentes no estatales para reforzar el compromiso del Programa con la realización plena del derecho a una vivienda adecuada. En tercer lugar, en la actualidad se pone un énfasis mayor en el desarrollo urbano sostenible dentro del contexto general del desarrollo sostenible de asentamientos humanos. Estos cambios tienen repercusiones muy profundas, en especial en una era signada por la globalización, el cambio climático y la creciente descentralización y transferencia de responsabilidades a los gobiernos municipales.

9. Se reconoce que el siglo XXI es el siglo de la ciudad y en sus albores resulta imperativo hacer un repaso del Programa de Hábitat y su ejecución para que no se convierta en el siglo de los barrios marginales. La tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre la vivienda y el desarrollo urbano sostenible propuesta servirá de foro para que los gobiernos celebren consultas serias con los asociados del Programa de Hábitat sobre el futuro urbano del mundo, un futuro que con seguridad se caracterizará por graves riesgos y desafíos sin precedentes.

10. La planificación deberá tener en cuenta los siguientes cambios fundamentales que han surgido desde Hábitat II, en 1996:

a) El predominio demográfico de las ciudades, en las que ahora vive más de la mitad de la población mundial, y su papel muchísimo más dominante como motores del desarrollo y el crecimiento económico nacionales;

b) La rápida expansión espacial de los asentamientos urbanos, que ha dado lugar al surgimiento de megalópolis, megaregiones urbanas, extensos corredores urbanos y áreas periurbanas con frecuencia caóticas, además de un aumento de la fragmentación espacial y social, la pobreza y la desigualdad en las ciudades;

c) El surgimiento de nuevos factores y fuerzas a nivel mundial, como la migración interna y transnacional, la globalización, el desarrollo urbano sostenible, el cambio climático, el aumento de la inseguridad y la delincuencia urbanas, la mayor destrucción de los asentamientos humanos causada por conflictos y desastres naturales provocados por los seres humanos, y el aumento de la economía informal en las ciudades;

d) El equilibrio cambiante entre las funciones de los sectores público, privado y no gubernamental, que refleja el paso de un contexto en que las políticas y estrategias que propician la acción del sector privado, incluida la desregulación, al resurgimiento del papel del sector público en la planificación y el desarrollo urbanos;

e) La frecuencia e intensidad significativamente mayor de los desastres naturales o causados por los seres humanos, y sus efectos en las ciudades, así como el volumen mucho mayor de tareas operacionales que realiza ONU-Hábitat en la reconstrucción y rehabilitación posteriores a desastres y conflictos.

11. En las secciones que figuran a continuación se profundizan las cuestiones mencionadas.

III. La era urbana

12. La transición urbana a nivel mundial en los últimos decenios ha sido extraordinaria, por lo que los gobiernos y las autoridades locales hacen frente a desafíos sin precedentes. En 2008, por primera vez en la historia, más de la mitad de los habitantes del mundo vivía en zonas urbanas y, según las proyecciones actuales, esta proporción ascenderá al 70% antes de 2050. La mayor parte de este aumento tendrá lugar en los países en desarrollo. Se prevé que entre 2007 y 2025 el aumento anual de la población urbana en los países en desarrollo será de 53 millones (es decir, el 2,27%), mientras que el de los países desarrollados alcanzará solo los 3 millones (es decir, el 0,49%).

13. Por lo general, los centros urbanos se han convertido en vibrantes instrumentos del desarrollo económico, social y humano. Atraen inversiones y crean riqueza. Aumentan el desarrollo social y aprovechan los recursos humanos y tecnológicos, generando beneficios sin precedentes en la productividad y la competitividad. Lo cierto es que las ciudades se han convertido en repositorios de conocimientos y en agentes del cambio social, político y económico.

14. Aunque el dinamismo asociado con el desarrollo urbano se ha vuelto más visible en las grandes ciudades, algunas de las cuales se han convertido en megalópolis o en extensas megaregiones urbanas, el grueso del crecimiento urbano ha tenido lugar en ciudades de tamaño mediano y pequeño, por lo general de menos de 500.000 habitantes. De hecho, se estima que, ya en 2005, casi la mitad de la población urbana del mundo vivía en ciudades de ese tamaño y que esa tendencia continuará en el futuro inmediato. La paradoja de este fenómeno demográfico espacial reside en el hecho de que estos pequeños centros urbanos padecen una aguda falta de los recursos de la gestión y de la capacidad institucional necesarios para encarar el desafío que surge de ser el hábitat urbano dominante.

15. Al mismo tiempo, las ciudades también se han convertido en un foco de pobreza y privaciones cada vez mayores. Este es un problema que afecta especialmente a una gran parte del mundo en desarrollo, en que la urbanización rápida y descontrolada se ve acompañada por la formación de barrios marginales, viviendas mal construidas, un aumento de la pobreza y la vulnerabilidad a los peligros naturales y causados por los seres humanos, además de las desigualdades crecientes, todo lo cual plantea graves amenazas para la seguridad humana y el desarrollo y la cohesión social nacionales. En 2010, 828 millones de habitantes de zonas urbanas en el mundo en desarrollo vivían en barrios marginales, desprovistos de los servicios más básicos, como el agua, el saneamiento, la seguridad de la tenencia, una vivienda duradera y suficiente espacio habitacional. Algunos países han logrado reducir la proporción de habitantes de barrios marginales respecto de la población total. No obstante, en números absolutos esta categoría poblacional ha aumentado y lo seguirá haciendo si los gobiernos nacionales y locales, las organizaciones no gubernamentales y de base comunitaria y la comunidad internacional no adoptan medidas concertadas. Si esta situación persiste, podría convertirse en una importante amenaza para la estabilidad social y la paz y seguridad a escala mundial.

16. Si bien en el Programa de Hábitat se abordaron de manera implícita los factores de espacio y escala, la nueva coyuntura se caracteriza por la velocidad con que se están produciendo los cambios y los reacomodamientos institucionales, junto con la naturaleza global de la urbanización. Los cambios están ocurriendo a un ritmo tan acelerado que resultan prácticamente abrumadores. Es necesario mejorar considerablemente los procedimientos relativos a la urbanización, el suministro de viviendas, la prestación de servicios básicos, la creación de empleo y la facilitación de la movilidad urbana para asegurar el logro del equilibrio crítico entre la oferta y la demanda.

17. Con respecto a la naturaleza global de la urbanización, el mayor protagonismo de las ciudades en el marco institucional nacional ha dado lugar a nuevas relaciones e incluso a nuevas políticas. Hace 20 años, el ímpetu lo daban los gobiernos nacionales, a los que el Programa de Hábitat había encomendado el papel principal en cuanto a facilitar que los demás interesados clave desempeñaran una función eficaz. En la actualidad está claro que la responsabilidad de forjar asociaciones y lograr resultados duraderos se está delegando a las autoridades municipales. Otros interesados, incluidos los del sector privado, como los bancos y los promotores urbanizadores inmobiliarios, además de los grupos de la sociedad civil, están haciendo sentir su peso con vehemencia y de esa manera contribuyen al dinamismo general del desarrollo urbano.

IV. Hitos en la urbanización sostenible y las respuestas internacionales

18. Si bien en la primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos, celebrada en Vancouver (Canadá) del 31 de mayo al 11 de junio de 1976, se concluyó claramente que la urbanización era un desafío que había que controlar, 20 años después, en la segunda conferencia se consideró que la urbanización y las ciudades que ésta creaba brindaban una oportunidad y motores de crecimiento. En la Declaración de Estambul se establecieron dos objetivos: vivienda adecuada para todos y asentamientos humanos sostenibles en un mundo en proceso de urbanización.

19. Como resultado de la Cumbre del Milenio, celebrada en Nueva York del 6 al 8 de septiembre de 2000, la Asamblea General aprobó la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas⁶, que implícitamente respaldó el objetivo de “ciudades sin barrios de tugurios” y fue la base sobre la cual se establecieron los Objetivos de Desarrollo del Milenio, un grupo de ocho metas internacionales con plazos definidos y relacionadas con el desarrollo sostenible, que infundieron un mayor ímpetu a la ejecución del Programa de Hábitat. La importancia que se dio a la erradicación de la pobreza y a la sostenibilidad ambiental fue un reflejo de los objetivos del Programa de Hábitat.

20. En 2001, en la sexta sesión plenaria del vigésimo quinto período extraordinario de sesiones de la Asamblea General para examinar la ejecución del Programa de Hábitat, los representantes de los gobiernos reafirmaron su voluntad y compromiso de aplicar plenamente la Declaración de Estambul sobre los Asentamientos Humanos y el Programa de Hábitat. Del proceso de examen se extrajeron importantes conclusiones, a saber: los países eran cada vez más

⁶ Véase la resolución 55/2 de la Asamblea General.

interdependientes y las ciudades más competitivas; y la urbanización y la globalización se habían acelerado desde la celebración de la segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos y contribuían tanto a una mayor prosperidad como a una mayor pobreza urbana en algunas regiones.

21. El Programa de Hábitat también fue un punto de referencia de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, celebrada en Johannesburgo (Sudáfrica) del 26 de agosto al 4 de septiembre de 2002. Los participantes en la Cumbre reafirmaron que el desarrollo sostenible era un elemento central del programa internacional y dieron nuevo ímpetu a las medidas adoptadas a nivel mundial para erradicar la pobreza y proteger el medio ambiente. Reconocieron que el fenómeno de la urbanización tenía un peso mayor en la ecuación del desarrollo sostenible que el que le habían asignado los participantes en reuniones internacionales anteriores sobre ese tema. Reafirmaron que la meta de los Objetivos de Desarrollo del Milenio de mejorar las vidas de los habitantes de los barrios marginales y el acceso al agua potable y a servicios básicos de saneamiento era fundamental para promover el bienestar urbano.

22. El agua, el saneamiento y los asentamientos humanos sostenibles también fueron un tema de debate de los períodos de sesiones 12º y 13º de la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible, celebrados en 2004 y 2005. Los informes del Secretario General sobre el desarrollo de los asentamientos humanos sostenibles conformaron la base del examen y las conclusiones de la Comisión sobre los adelantos logrados en todos los niveles para alcanzar los objetivos y metas relativos a los asentamientos humanos incluidos en el Programa 21⁷, el Plan para la ulterior ejecución del Programa 21⁸ y el Plan de Aplicación de las Decisiones de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible⁹. Asimismo, la ejecución del Programa de Hábitat recibió nuevo impulso gracias al resultado de la reunión plenaria de alto nivel del sexagésimo período de sesiones de la Asamblea General, en el que la Asamblea reconoció la urgente necesidad de destinar más recursos a la construcción de viviendas asequibles y a la infraestructura relacionada con la vivienda, dando prioridad a prevenir la formación de barrios marginales y mejorarlos; y fomentó el apoyo a la Fundación de las Naciones Unidas para el Hábitat y los Asentamientos Humanos y su Fondo para el Mejoramiento de los Barrios de Tugurios¹⁰.

23. Se ha registrado una convergencia continua entre el programa relativo a cuestiones ambientales y el de los asentamientos humanos, y se han logrado notables adelantos en las reglamentaciones que dan sustento al Programa de Hábitat, lo cual refleja una comprensión más cabal de la noción de desarrollo sostenible.

24. Cabe observar que a pesar de que desde 2005 se han celebrado menos conferencias mundiales centradas específicamente en las ciudades y los asentamientos humanos, en el seno de la Asamblea General se siguieron realizando consultas. Estas, que se celebraron a lo largo de un decenio y dieron lugar a la aprobación por el

⁷ *Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Río de Janeiro, 3 a 14 de junio de 1992*, vol. I: *Resoluciones aprobadas por la Conferencia* (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.93.I.8 y corrección), resolución 1, anexo II).

⁸ Resolución S-19/2 de la Asamblea General, anexo.

⁹ *Informe de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, Johannesburgo (Sudáfrica), 26 de agosto a 4 de septiembre de 2002* (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.03.II.A.1 y corrección), cap. I, resolución 2, anexo.

¹⁰ Véase la resolución 60/1 de la Asamblea General, párr. 56 m).

Consejo de Administración, en su resolución 21/3, de 20 de abril de 2007¹¹, de las directrices sobre descentralización y fortalecimiento de las autoridades locales, son un ejemplo de este proceso. También ha habido otros canales, como el Foro Urbano Mundial, que se celebra cada dos años y se ha convertido en una importante conferencia de asociados, de carácter voluntario, en la que se examinan las cuestiones que van surgiendo y guardan relación con el Programa de Hábitat. Asimismo, el Secretario General ha presentado a la Asamblea informes periódicos sobre los adelantos realizados en relación con los asentamientos humanos como resultado de los cuales la Asamblea suele aprobar resoluciones al respecto. El Consejo de Administración de ONU-Hábitat también ha mantenido este impulso aprobando varias resoluciones sobre elementos clave del Programa de Hábitat, en particular el derecho a una vivienda adecuada; directrices sobre el acceso universal a los servicios básicos; asociaciones entre el sector público y el sector privado para financiar viviendas asequibles; y las ciudades y el cambio climático.

V. Examen del desempeño

25. Hace nueve años se realizó un examen amplio del Programa de Hábitat, durante el vigésimo quinto período extraordinario de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, para revisar y evaluar en general la aplicación de los resultados de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II) y el fortalecimiento de ONU-Hábitat. Aunque la evaluación fue positiva en términos generales, se pusieron de relieve algunos obstáculos. En lo que se refiere a las políticas, las instituciones y los programas, se ha demostrado que los países han realizado esfuerzos concertados para cumplir los compromisos contraídos en relación con el plan mundial de acción que figuraban en el Programa de Hábitat y para adoptar medidas específicas en ese sentido. Sin embargo, los efectos acumulados de todas las intervenciones no han bastado para lograr los objetivos de una vivienda adecuada para todos y de desarrollo sostenible de asentamientos humanos.

26. El informe de ONU-Hábitat titulado *Estado de las Ciudades del Mundo 2010/2011: Reducir la brecha urbana*¹² confirmó que en los últimos diez años la proporción de la población urbana que vivía en barrios marginales en el mundo en desarrollo se redujo del 39% (en 2000) al 33% (en 2010). A escala global, esta noticia permite cierto optimismo. El hecho de que más de 200 millones de habitantes de barrios marginales hayan obtenido acceso a mejores servicios de abastecimiento de agua y de saneamiento o a una vivienda duradera y con menor hacinamiento muestra que los gobiernos nacionales y municipales han hecho intentos serios de mejorar las condiciones de esos barrios. Sin embargo, en términos absolutos la cantidad de habitantes de barrios marginales en los países en desarrollo aumentó y seguirá aumentando en el futuro cercano. Los adelantos logrados no han bastado para detener el crecimiento de los asentamientos espontáneos en el mundo en desarrollo, en el que se estima que la cantidad de residentes urbanos que viven en condiciones marginales asciende a unos 828 millones de personas, mientras que en 1990 esa cifra era de 657 millones y en 2000, de 767 millones.

¹¹ Véase A/62/8, anexo I, sección B.

¹² Londres, Earthscan, 2010 (en inglés).

27. En lo que se refiere a las proyecciones futuras, se calcula que cerca de 3.000 millones de personas, es decir aproximadamente el 40% de la población mundial, necesitará nuevas viviendas y servicios e infraestructura urbana básicos para el año 2030. Suponiendo una familia promedio de cinco personas, harán falta 565 millones de nuevas unidades de vivienda. Si este número se divide por los años del período 2003-2030, harán falta cerca de 20 millones de unidades habitacionales por año.

28. Con respecto al suministro de viviendas, se registró una participación mucho menor del Estado y una mayor dependencia del mercado privado como resultado de los cambios en las políticas gubernamentales y los recortes del gasto público. La vivienda dejó de ser una prioridad política y el mercado no suministró viviendas asequibles y adecuadas para las familias de bajos ingresos. Las consecuencias de este fenómeno para las ciudades fueron profundas y variadas. Primero, no se reconocieron la dependencia mutua entre el sector de la vivienda y otros componentes de la economía, ni su función en la reducción de la pobreza y la generación de empleo. Segundo, la urbanización y la construcción de viviendas informales se convirtieron en un motor del crecimiento de las ciudades, el que a su vez causó el crecimiento de los barrios marginales, con resultados desastrosos para la estructura espacial urbana y para la calidad de vida de los habitantes. Tercero, se multiplicaron las iniciativas de organización propia en las que participaban organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales, junto con la creación de grupos de ahorro y federaciones de pobres de las zonas urbanas, cuyo objeto era proporcionar acceso a viviendas y a tierras provistas de servicios a las personas excluidas de la financiación oficial para la vivienda y que tenían acceso limitado a los programas públicos de vivienda. Por último, los asociados del Programa de Hábitat del mundo entero adoptaron el compromiso del Programa de defender el derecho a una vivienda adecuada. Esto influyó en las reformas jurídicas y constitucionales y en el diseño de programas de subsidios específicos y alentó a los grupos de promoción a mejorar las condiciones de vivienda de los pobres.

29. Sin embargo, el acceso a la tierra y la vivienda sigue siendo limitado y los participantes en las conferencias ministeriales regionales en que se tratan temas relativos a la vivienda en Asia, África y América Latina están haciendo llamamientos para que se realicen reformas amplias en la esfera de la vivienda y se cree una nueva generación de políticas para la vivienda y la tierra. La tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre la vivienda y el desarrollo urbano sostenible propuesta brindaría la oportunidad, muy necesaria, de volver a examinar nociones preexistentes y adoptar una nueva estrategia mundial para la vivienda, que sea más inclusiva, se base en los derechos, sea creativa desde el punto de vista de la financiación y se ajuste a las prácticas de construcción ecológica y a la sostenibilidad ambiental.

30. En cuanto al desarrollo social y la erradicación de la pobreza se han realizado algunos adelantos para encarar el fenómeno que se observó en forma generalizada en el examen quinquenal, a saber, la urbanización de la pobreza y, más en particular, su feminización. En distintos países en desarrollo se han adoptado medidas para facilitar el acceso a la tierra y mejorar su seguridad, en particular de las mujeres, con objeto de fomentar la inclusión e integración social y poner en práctica programas de erradicación de la pobreza. No obstante, la urbanización de la pobreza persiste y, en los últimos tiempos, se ha agravado debido a las desigualdades cada vez mayores en términos de ingresos, acceso a los servicios y, especialmente, falta de oportunidades.

31. Con respecto a la gestión del medio ambiente urbano se han logrado grandes progresos en la gestión ecológica y el control de la contaminación mediante tecnologías de gestión de los desechos líquidos y sólidos e innovaciones en el reciclado y la protección de los ecosistemas vulnerables por medio de la planificación y la reglamentación. Ha surgido la noción de la huella ecológica de las ciudades y se ha establecido una diferencia entre lo que se conoce como agendas “marrones” y “verdes”, lo cual demuestra la preocupación por el fenómeno del crecimiento urbano y su repercusión en el medio ambiente circundante. La agenda marrón sigue siendo una cuestión compleja para muchos países en desarrollo, aunque se han logrado adelantos en su conciliación con la agenda verde. El renovado debate sobre la función de la planificación y los efectos del cambio climático ha puesto este tema sobre el tapete. Se está alentando a las ciudades a que su urbanización siga modalidades de crecimiento con bajas emisiones de carbono en que las mejoras en los niveles de vida no se logren a expensas de su huella ecológica y de carbono.

32. Como se señaló anteriormente, las ciudades son las que producen la mayor parte del PIB de muchos países y han asumido una función decisiva en el desarrollo nacional y mundial. El proceso de globalización ha creado jerarquías de ciudades que se interrelacionan tenuemente a través de la producción, el comercio, los servicios y la administración. Por lo general, este dinamismo económico no se da por igual entre todas las ciudades de un determinado país ni entre las regiones, lo cual es más importante. Las desigualdades más notables en las ciudades se observan en el contexto del desarrollo económico que ha tenido lugar en los últimos 15 años.

33. Se han emprendido más iniciativas para mejorar la gobernanza urbana. En todo el mundo se han introducido cambios institucionales concebidos para asegurar la subsidiariedad, la participación de la sociedad civil, la transparencia y la rendición de cuentas. Se han adoptado políticas de descentralización que han fortalecido la autonomía municipal y a los gobiernos municipales de los países desarrollados y los países en desarrollo. Se están difundiendo, para su adaptación en todo el mundo, procesos innovadores, como la presupuestación participativa. Se han establecido nuevas modalidades de asociación y arreglos empresariales que ayudan a mejorar la eficiencia y la eficacia.

34. A pesar de estos cambios positivos, el papel de las autoridades locales de los países en desarrollo, en especial por lo que se refiere a la gestión urbana, sigue siendo débil. La descentralización política y administrativa no ha estado acompañada de la autonomía fiscal, con lo cual las autoridades locales siguen estando relativamente privadas de recursos financieros y dependiendo de los recursos provenientes de transferencias intergubernamentales. Las instituciones nacionales siguen teniendo el poder, usando la mayor parte de los ingresos generados y siendo las que más gastan. En muchas partes del mundo se han registrado adelantos modestos en la participación de la ciudadanía en los procesos de adopción de decisiones y en la ejecución, e incluso la supervisión y evaluación, de las políticas públicas. Sin embargo, todavía hace falta un proceso más profundo de descentralización.

35. Por último, con respecto al desarrollo internacional, se han adoptado medidas loables para poner en práctica el Programa de Hábitat. El ex Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos pasó a ser un programa de las Naciones Unidas con todas las atribuciones, el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat), lo cual ha fortalecido su capacidad para vigilar y ejecutar sus actividades y cumplir sus compromisos. Durante casi una

década se han proporcionado recursos sustanciales para llevar a cabo actividades y apoyar iniciativas orientadas a intercambiar y compartir las experiencias y las mejores prácticas.

36. No obstante, el ritmo acelerado que ha adquirido la urbanización en los últimos cinco años y la cantidad cada vez mayor de problemas a que hacen frente las ciudades no han sido compensados con una mayor asistencia de los asociados para el desarrollo a los gobiernos y las ciudades. Por el contrario, la asistencia ha disminuido. El Programa de Hábitat, y en particular el programa urbano, no ha recibido apoyo suficiente y muchos organismos de desarrollo bilateral han reducido, y en algunos casos eliminado, sus programas urbanos.

VI. Desafíos actuales y nuevos en la esfera urbana

37. La ejecución del Programa de Hábitat y la consecución de sus objetivos se han visto afectadas no sólo por los criterios utilizados, sino también por las cuestiones que han ido surgiendo a lo largo de los años.

A. El cambio climático y los riesgos urbanos

38. Se reconoce que las ciudades son uno de los principales generadores de gases de efecto invernadero. Por consiguiente, tienen una importante función que desempeñar en la mitigación de las emisiones de esos gases y en la adaptación al cambio climático, además de promover la eficiencia energética mediante la planificación más adecuada del uso de la tierra, nuevas normas espaciales urbanas, una gestión urbana más eficiente y prácticas de construcción ecológicas.

39. El cambio climático ya afecta o afectará a millones de personas, pues las zonas urbanas son particularmente vulnerables, por haber en ellas, en general, grandes concentraciones de habitantes y edificios. Las ciudades ubicadas en zonas costeras, orillas de ríos, colinas pronunciadas u otras zonas propensas a los desastres son especialmente vulnerables a los efectos del calentamiento de la Tierra y a la amenaza cada vez mayor de fenómenos meteorológicos extremos y del aumento del nivel del mar. Cabe destacar que las ciudades costeras son particularmente vulnerables a los ciclones, cuya frecuencia e intensidad han aumentado a lo largo de los últimos 30 años. Se prevé que el cambio climático agravará la vulnerabilidad general de las zonas urbanas al provocar, entre otras cosas, el aumento del nivel del mar, fenómenos meteorológicos extremos más frecuentes e intensos, e inundaciones en zonas alejadas de las costas. Por el contrario, las zonas en que se prevé que el cambio climático reducirá las precipitaciones se verán afectadas por sequías, capas freáticas cada vez más exiguas y escasez de alimentos.

40. En las zonas urbanas, los pobres, en particular los habitantes de barrios marginales de los países en desarrollo, son los más vulnerables a los efectos del cambio climático. Debido al elevado costo de la vivienda y la tierra en las zonas urbanas, las familias de bajos ingresos se están trasladando a zonas propensas a los riesgos naturales, lo que aumenta su vulnerabilidad y fomenta modalidades de urbanización perversas. En la actualidad, cuatro de cada diez viviendas no permanentes del mundo en desarrollo están ubicadas en zonas amenazadas por inundaciones, desprendimientos de tierras y otros desastres naturales. Es importante

destacar que estos desastres no son provocados únicamente por fuerzas naturales; también son producto de una mala gestión y planificación urbanas y de la capacidad insuficiente para hacer cumplir las reglamentaciones y controlar las actividades de urbanización. Paradójicamente, los desastres también pueden crear oportunidades: la recuperación y la reconstrucción brindan una oportunidad única para volver a evaluar las prácticas empleadas y formular las políticas de desarrollo para las zonas propensas a los desastres, creando así las capacidades para contrarrestar, mitigar y prevenir los efectos de los desastres naturales.

41. En respuesta a los riesgos urbanos cada vez mayores, desde la segunda conferencia de las Naciones Unidas sobre los asentamientos humanos (Hábitat II) ha aumentado considerablemente la labor operacional realizada por ONU-Hábitat en la reconstrucción y rehabilitación posterior a desastres y conflictos. La mayoría de los programas y proyectos relativos a situaciones posteriores a desastres y conflictos se rige por la demanda y actualmente las contribuciones financieras voluntarias de los donantes para esa labor constituyen una proporción importante del presupuesto anual de ONU-Hábitat.

42. El cambio climático es uno de los motores de la migración de las zonas rurales a las zonas urbanas, pues las sequías, la desertificación y la erosión de los suelos hacen que la gente se instale en tierras frágiles y en asentamientos improvisados en la periferia de las ciudades o en barrios marginales superpoblados de los centros urbanos. Los millones de personas que residen en asentamientos y barrios urbanos superpoblados y sin una prestación adecuada de servicios están expuestos a riesgos para la salud y a desastres tanto naturales como causados por los seres humanos.

43. Otra preocupación importante es el crecimiento urbano incontrolado, es decir la expansión de los suburbios y asentamientos improvisados en las zonas periurbanas. En los últimos 50 años, las ciudades han invadido los entornos aledaños, amenazando los recursos naturales y aumentando las distancias que se recorren entre la vivienda y el lugar de trabajo y la dependencia de los automóviles privados. Este fenómeno tiene efectos negativos en la huella ecológica de las ciudades y alienta el uso del petróleo como fuente de energía, lo que produce un aumento de las emisiones de gases de efecto invernadero. Todo esto ha generado nuevos imperativos para las políticas de vivienda y la planificación y el diseño urbanos, en especial en función de los tipos de vivienda, la densidad urbana y el transporte en las ciudades y entre estas.

B. Prevenir la formación de barrios marginales y mejorarlos: la vivienda es importante

44. Dado que en la actualidad una tercera parte de los habitantes urbanos de los países en desarrollo, es decir una sexta parte de la población mundial, vive en barrios marginales y se corre el riesgo de que esta cifra se duplique en los próximos 20 años, el problema de los barrios marginales y el acceso a tierras y vivienda que cuenten con los servicios necesarios es uno de los desafíos más difíciles que afrontan las ciudades en el siglo XXI. Por una parte, para encarar el problema de la vivienda en estos barrios es necesario aplicar distintos tipos de programas de mejora. En los últimos 15 años el cambio principal fue que los programas de mejora de los barrios marginales pasaron de centrarse en los barrios a centrarse en toda la ciudad, con objeto de aumentar de escala e integrar esas zonas en los marcos de planificación y gestión urbana oficiales, jurídicos e institucionales de las ciudades. Por otra parte, empero, las

estrategias para prevenir la formación de barrios marginales han sido insuficientes y no se han aplicado en combinación con políticas de mejora de esos barrios.

45. La formación de barrios marginales sólo se podrá prevenir si se aplican políticas orientadas a lograr que todos los segmentos de la población dispongan de una amplia gama de oportunidades de vivienda y tierras en las que se proporcionan servicios. En los últimos 15 años los adelantos han sido lentos y modestos. En consecuencia, para evitar la formación de nuevos barrios marginales es imprescindible que el sector de la vivienda funcione eficazmente. Se trata del principal desafío del futuro. Habida cuenta de la necesidad de brindar oportunidades de vivienda a una escala adecuada, a precios asequibles, con casas de distintos tamaños, precios y tipologías y en ubicaciones convenientes en cuanto al acceso al empleo y la generación de ingresos, las políticas de vivienda probablemente tengan repercusiones en el futuro de las ciudades, influyendo directamente en sus huellas ecológica y económica y su sostenibilidad general.

46. La escala de la oferta es fundamental, pues afecta a los precios de las viviendas y el desempeño general del mercado de la vivienda. La eficacia a este respecto probablemente se traduzca en una mayor posibilidad de elección y asequibilidad, y evite la formación de nuevos barrios marginales al ofrecer alternativas viables a la urbanización y la construcción de viviendas informales. Por consiguiente, facilitar el funcionamiento eficaz del sector de la vivienda y permitirle que desempeñe el papel que le corresponde, probablemente tenga efectos directos en la sostenibilidad de las ciudades. La inclusión del sector de la vivienda en la planificación y la gestión urbanas y las reformas institucionales y normativas que se ocupan del otorgamiento de tierras, las inversiones en infraestructura y las finanzas municipales permitirán el surgimiento de una nueva generación de políticas urbanas. Se fortalecerán los vínculos con los sectores económicos, lo cual dará lugar a la creación de empleos, el desarrollo económico local y la reducción de la pobreza.

C. Problemas que entorpecen el desarrollo económico

47. Los procesos de globalización y reestructuración económica de los últimos decenios han afectado a los mercados de trabajo urbanos, que dan muestras de una polarización cada vez mayor de las estructuras ocupacionales y de ingresos (y, por lo tanto, de una creciente desigualdad de ingresos) causada por el crecimiento del sector de los servicios y la disminución de la manufactura en las economías desarrolladas, con su importante dimensión de género, pues ha aumentado cada vez más el número de mujeres que realizan trabajos remunerados.

48. La crisis económica mundial, que comenzó en el sector de financiación de la vivienda en 2008, ha acelerado la reestructuración económica y aumentado el desempleo en todos los rincones del planeta, afectando directamente a los mercados de trabajo urbanos y generando un rápido crecimiento de las economías urbanas no estructuradas en todas las regiones. Los empleos en el sector no estructurado representan más de la mitad de la totalidad del empleo en África y en América Latina y el Caribe, y un poco menos en Asia. El aumento de la pobreza y la desigualdad, la rápida expansión del sector no estructurado en las zonas urbanas y la mayor inseguridad social que afecta a la mayoría de los ciudadanos que se ganan la vida con empresas pequeñas o informales son algunos de los desafíos más difíciles

que tendrán que encarar los gobiernos en los próximos decenios, especialmente en los países en desarrollo.

D. Problemas sociales y espaciales

49. Han surgido nuevas formas y procesos espaciales, impulsados con frecuencia por elementos que están fuera del control de los gobiernos locales. Al parecer, los cambios sociales y espaciales se han producido principalmente en la forma en que se han fragmentado, separado y especializado las funciones y usos dentro de las ciudades. Esto se refleja en las diferencias cada vez mayores entre las zonas más ricas y las más pobres, tanto residenciales como industriales, de ciudades de países desarrollados y de países en desarrollo. Si bien una gran parte de este fenómeno es consecuencia de las fuerzas del mercado en las ciudades y refleja la lógica del mercado inmobiliario y la especulación en la compra y venta de tierras, también responde a las políticas locales que han fomentado la competitividad de las ciudades para posicionarlas mejor a nivel mundial y así atraer nuevas inversiones. En algunas partes del mundo, incluidas las ciudades de América Latina y el Caribe, el temor a la delincuencia ha aumentado la fragmentación urbana a medida que las familias de ingresos medios y altos se segregan en barrios cerrados.

50. En muchas de las ciudades más pobres la creación de formas espaciales está impulsada en gran medida por los esfuerzos de las familias de bajos ingresos por hacerse de terrenos asequibles en una ubicación cercana a sus lugares de empleo y a otras fuentes de medios de vida. Este proceso está dando lugar a formaciones urbanas totalmente nuevas, en que las propias zonas rurales están comenzando a urbanizarse. Lo cierto es que la mayor parte del rápido crecimiento urbano en los países en desarrollo tiene lugar en zonas periurbanas no planificadas, algunas de las cuales están comenzando a conectar centros urbanos alejados entre sí por medio de enormes corredores urbanos.

51. Se ha reconocido que la integración de los migrantes en el contexto urbano es un problema singular causado por la rápida urbanización y los adelantos tecnológicos. Las diversas respuestas locales han ido desde fomentar un proceso de asimilación cultural por medio de la creación de un crisol cultural hasta facilitar la evolución de mosaicos culturales. Es evidente que, en todos los casos, este mundo permanentemente conectado e interdependiente no puede permitirse la exclusividad, el aislamiento o la segregación. Cabe destacar que a menudo la diversidad cultural estimula la creatividad en las comunidades, fortalece la cohesión social y contribuye a las relaciones interculturales y a la paz y la seguridad internacionales.

E. La inseguridad y la delincuencia

52. También es útil incluir en las cuestiones de reciente surgimiento el temor a la delincuencia y el terrorismo, que ahora forma parte de la vida cotidiana de muchos ciudadanos. La seguridad es una consideración importante en el diseño de los edificios. Los viajes, los sistemas de información, los embalajes de productos e incluso las relaciones entre los individuos se ven afectados por las amenazas de la delincuencia y la inseguridad.

53. En muchas ciudades, la violencia armada o doméstica, los asesinatos de pandillas y los secuestros son moneda corriente. Las sociedades urbanas atemorizadas están respondiendo con soluciones de corto plazo, como barrios cerrados y empresas de seguridad privada, opciones de que no disponen los pobres urbanos. El temor a la delincuencia está creando una atmósfera de paranoia urbana y algunas ciudades apenas pueden funcionar normalmente. Esta situación exagera la economía informal, la exclusión, la vida fuera de la legalidad, la anomia y la falta de civilidad en las zonas urbanas.

54. La delincuencia y la violencia repercuten de forma negativa en las economías de las ciudades por la pérdida de empleos y de inversiones locales o mundiales. A nivel social, la calidad de vida de las poblaciones locales se ve afectada drásticamente. En las ciudades en que la delincuencia está muy extendida, los fabricantes y proveedores de servicios públicos y privados deben cubrir gastos adicionales, lo que perjudica a los pobres, quienes no pueden darse el lujo de afrontar esos gastos.

55. Todas esas cuestiones, aunque estaban incluidas en el Programa de Hábitat, han cobrado un carácter apremiante en los últimos tiempos. El empeoramiento de la situación ha obstaculizado el logro de los objetivos establecidos en el Programa e incluso erosionado algunos de los adelantos logrados.

VII. Desafíos y oportunidades futuras para la urbanización sostenible

56. Cabe preguntarse ahora qué dirección tomará el desarrollo urbano a nivel mundial en los próximos 25 años y cuáles son los principales indicadores que pueden ayudar a los gobiernos y a los asociados del sector privado y locales, además de la comunidad internacional, a prepararse para el futuro urbano.

57. Al acercarse el vigésimo aniversario del Programa de Hábitat, es preciso responder a estas preguntas y a otras preguntas pertinentes. La humanidad se ha convertido en una especie urbana. A nivel mundial, esta etapa ha coincidido con un grave retraso en la tarea de satisfacer las necesidades y demandas de vivienda y servicios e infraestructura básicos, y en los medios para generar medios de vida. Las tendencias urbanas actuales se caracterizan por una mayor desigualdad, que con frecuencia provoca el distanciamiento y la marginación de la mayoría por una minoría. Estas nuevas cuestiones y desafíos harán que el programa urbano se convierta en una prioridad a nivel mundial.

58. En el corto y el mediano plazos podrían plantearse dos situaciones hipotéticas básicas. En la primera, las ciudades no pueden atender a las necesidades futuras por no contar con los recursos necesarios y no haber establecido prioridades políticas. En menos de una generación, tal vez haya unos 2.000 millones de personas viviendo en condiciones inferiores a las adecuadas y en asentamientos precarios superpoblados. Los barrios marginales proliferarán y las ciudades mal planificadas y las regiones metropolitanas disfuncionales serán la norma urbana predominante en África, Asia y América Latina. Al mismo tiempo, muchas zonas urbanas del hemisferio norte seguirán reduciéndose y perdiendo su vitalidad económica a causa de la expansión suburbana, el envejecimiento de la población y la desindustrialización. Muchos habitantes de zonas urbanas mal planificadas carecerán de acceso a una vivienda

adecuada y a servicios básicos. Pocas personas serán reconocidas como ciudadanos urbanos y muchas terminarán ganándose la vida en la economía no estructurada o se vincularán a la delincuencia. Un número aún menor de personas realizarán su potencial productivo.

59. La otra situación hipotética es que se dé prioridad a los desafíos urbanos en el ámbito de las políticas públicas y se las acompañe de inversiones públicas y privadas para lograr un crecimiento urbano responsable, incluidas políticas sólidas de vivienda acompañadas de la planificación racional del uso de la tierra y una mejor infraestructura urbana y mejores servicios básicos, además del pleno aprovechamiento de las tecnologías para reducir y frenar la formación de barrios marginales y contener la huella ecológica de las ciudades. Para ello también serán necesarias instituciones estables, flexibles y eficaces que puedan comprender y encarar estas complejas cuestiones que están interrelacionadas. Surgiría así un paradigma de ciudades más ecológicas, habitables y con mayor capacidad de adaptación, que crean oportunidades comerciales y de empleo, que son fuentes de trabajo decente y medios de vida y sacan a millones de personas de la pobreza y de una vivienda inadecuada. Todo ello deberá acompañarse de intervenciones sistémicas y reformas radicales que puedan satisfacer la necesidad de un acceso igualitario, amplio y acelerado a la tierra, la vivienda y los servicios y la infraestructura básicos.

60. Las consecuencias sociales, económicas y ambientales de estas dos situaciones hipotéticas quedan plenamente a la vista y son fáciles de comprender. Al mismo tiempo, cientos de ciudades grandes y pequeñas están encarando, cada una a su manera, la cuestión de cómo gestionar la urbanización y abordar sus desafíos principales, ya sea la expansión urbana, el deterioro urbano, la reducción de las ciudades o la formación de barrios marginales. Algunas están teniendo éxito, a pesar de las grandes dificultades.

61. Cada vez más, los gobiernos están comenzando a promover políticas nacionales que tienen por objeto facilitar la adopción de medidas municipales y locales para lograr la urbanización sostenible. No obstante, estos esfuerzos son, en su mayoría, poco sistemáticos. Hay cientos, tal vez miles, de organizaciones que están sentando precedentes, elaborando instrumentos y ofreciendo opciones normativas destinadas a afrontar el desafío urbano y, sin embargo, lo hacen cada una por su lado. Rara vez se reconoce o evalúa su labor ni se logran los objetivos colectivos de sus acciones y, lo que es peor, muy pocas veces alcanzan la escala necesaria para estar a la altura de los retos.

62. Independientemente de los desafíos desconocidos que deberán enfrentar las sociedades urbanas del futuro, estas tendrán que crear nuevas capacidades para lograr un desarrollo urbano sostenible y una mayor capacidad de adaptación, y tomar medidas contando solo con comprensión e información incompletas e imperfectas. Es preciso fomentar las políticas basadas en datos empíricos y en información fehaciente, fortalecer las capacidades y elaborar y poner a prueba nuevos instrumentos y herramientas de participación.

63. Es necesario realizar esfuerzos concertados para consolidar y reforzar la participación de múltiples agentes e interesados y coordinar sus actividades para encarar los desafíos urbanos del futuro. Todos los habitantes de las zonas urbanas son agentes clave en la determinación de la forma en que se desarrollarán y desempeñarán las zonas urbanas en el siglo XXI. Los gobiernos centrales, regionales y locales, junto con la sociedad civil, el sector privado, las instituciones

académicas y los ciudadanos urbanos y sus organizaciones de base deberían aunar esfuerzos en pos del objetivo de un desarrollo urbano sostenible. La cooperación y la solidaridad son fundamentales para superar estos desafíos y para señalarlos a la atención de la comunidad internacional en la tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre la vivienda y el desarrollo urbano sostenible que se ha propuesto. Por esas razones es tan importante y oportuno celebrar esta conferencia.

VIII. Esencia de la tercera conferencia

64. La tercera conferencia de las Naciones Unidas sobre la vivienda y el desarrollo urbano sostenible, que se centrará en el tema de los “futuros urbanos”, proporcionará trayectorias e hipótesis urbanas probables y una evaluación de la situación en el período transcurrido desde la segunda conferencia, para determinar los retos y oportunidades de la urbanización que afrontan las ciudades en el nuevo milenio y la forma en que las Naciones Unidas, y en especial ONU-Hábitat, deberían apoyar a los interesados, incluidos los gobiernos, para lograr un desarrollo urbano sostenible. Aunque los resultados de la segunda conferencia fueron básicamente un programa de aplicación nacional y local, la tercera conferencia examinará mecanismos para la aplicación y presentación de informes a nivel mundial, además de las convenciones internacionales, para abordar algunas dimensiones del desarrollo urbano sostenible, como el cambio climático.

65. Por medio de redes de desarrollo urbano sostenible ampliadas, la conferencia reunirá a ciudades, gobiernos, la sociedad civil, el sector privado, instituciones académicas y grupos con intereses específicos para examinar las políticas urbanas y de vivienda dentro de una estructura de gobernanza internacional y elaborarán un nuevo programa urbano que reconozca la dinámica siempre cambiante de la civilización humana.

66. La conferencia aprovechará las experiencias recientes de las autoridades municipales y sus asociaciones con diversos interesados directos, como las asociaciones entre ciudades, el sector privado y distintos tipos de federaciones de base comunitaria, todos los cuales muestran posibles criterios para crear ciudades más ecológicas, con mayor capacidad de adaptación y más vivibles, con vigorosas economías urbanas y un acceso equitativo a la tierra, la vivienda y los servicios y la infraestructura básicos. La vigilancia y la investigación a escala mundial de las situaciones urbanas actuales guiarán la preparación de la conferencia y los debates que se celebren en su marco.

67. En la conferencia se procurará llegar a un acuerdo sobre la consolidación de la experiencia adquirida en programas anteriores; la ampliación de la escala de los programas en que se utilizan las mejores prácticas para encarar la falta crítica de vivienda, tierra y servicios e infraestructura básicos; la movilización de recursos hacia la asistencia técnica especializada para una gestión urbana sostenible y la elaboración y la aplicación de estrategias de prevención de la formación de barrios marginales; la creación de redes entre el sector urbano y otros sectores del desarrollo sostenible para abordar cuestiones que por lo general se tratan mediante planteos sectoriales fragmentados e improductivos; y la producción de respuestas eficaces de los gobiernos y las municipalidades a los nuevos desafíos, como el cambio climático y la inseguridad y en delincuencia urbanas.

IX. Objetivos de la conferencia

68. La conferencia tendrá los cinco objetivos siguientes:

a) Realizar un examen y evaluación críticos y amplios de la ejecución del Programa de Hábitat, la aplicación de Declaración sobre las ciudades y otros asentamientos humanos en el nuevo milenio y el logro de los objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente que guardan relación con los asentamientos humanos;

b) Determinar los principales obstáculos para el logro de los objetivos estipulados en los documentos resultantes del examen y la evaluación mencionados;

c) Encarar los nuevos desafíos y oportunidades que han surgido desde la segunda conferencia, incluido el cambio climático, la proliferación de los barrios marginales y la seguridad urbana;

d) Esbozar un nuevo programa de desarrollo capaz de responder a los nuevos desafíos y fortalecer el nuevo papel de las ciudades y los marcos institucionales pertinentes para el desarrollo sostenible de las ciudades y la vivienda;

e) Evaluar y definir nuevamente la estructura de gobernanza de ONU-Hábitat y de sus asociados estratégicos en el nuevo criterio de desarrollo.

X. Proyecto de calendario de la conferencia

69. Un posible calendario sería comenzar con un período de sesiones de organización del comité preparatorio, que podría realizarse en Nairobi en 2013. El primer período de sesiones del comité preparatorio se celebraría en 2014, después del cual se celebrarían reuniones subregionales; el segundo período de sesiones, en 2015; y la conferencia en sí, en 2016, en un lugar que se decidirá más adelante.

XI. Conclusiones y recomendaciones

70. Han pasado unos 15 años desde la aprobación de la Declaración de Estambul y el Programa de Hábitat y, hoy más que nunca, la comunidad internacional tiene ante sí importantes desafíos y enormes oportunidades en el ámbito urbano. Se han realizado adelantos importantes con miras al logro de los objetivos del Programa de Hábitat y de la Declaración sobre las ciudades y otros asentamientos humanos en el nuevo milenio. No obstante, también ha habido obstáculos y problemas. Han surgido nuevas cuestiones y ha evolucionado la relación entre sectores clave de la sociedad. Es necesario celebrar otra conferencia sobre los asentamientos humanos para evaluar la capacidad de la comunidad internacional para enfrentarse al nuevo futuro urbano, con las dificultades y expectativas que trae aparejadas.

71. Si bien se han celebrado algunas conferencias mundiales en el marco del sistema de las Naciones Unidas para abordar las cuestiones urbanas en los años transcurridos, estas se centraron en aspectos específicos del desarrollo urbano y, por lo general, participaban en ellas representantes de gobiernos nacionales. Actualmente se está reconociendo que se debería incluir la experiencia de los distintos sectores y adoptar un criterio más integral en relación con el desarrollo urbano sostenible. Para lograrlo será necesario establecer un pacto colectivo más sólido.

72. En vista de lo que antecede, se recomienda que la Asamblea General:

a) Inste a los gobiernos, las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y los asociados del Programa de Hábitat a que reconozcan, profundicen y renueven su compromiso con el desarrollo urbano y la urbanización sostenibles redoblando sus esfuerzos por ejecutar el Programa de Hábitat y aplicar la Declaración de Estambul sobre los Asentamientos Humanos y la Declaración sobre las ciudades y otros asentamientos humanos en el nuevo milenio, y lograr otros objetivos internacionales relativos al desarrollo urbano sostenible;

b) Inste a los gobiernos a que sigan prestando apoyo a ONU-Hábitat y, en este sentido, a que aporten contribuciones a la Fundación de las Naciones Unidas para el Hábitat y los Asentamientos Humanos en apoyo de una mejor ejecución del Programa de Hábitat y aplicación de la Declaración de Estambul sobre los Asentamientos Humanos y la Declaración sobre las ciudades y otros asentamientos humanos en el nuevo milenio, y el logro de otros objetivos internacionales relativos al desarrollo urbano sostenible;

c) Invite a los gobiernos a examinar la propuesta de celebrar en 2016 una tercera conferencia de las Naciones Unidas sobre la vivienda y el desarrollo urbano sostenible (Hábitat III) y adoptar una decisión al respecto;

d) También invite a los gobiernos a proporcionar orientación sobre los aspectos sustantivos y las modalidades de organización de la conferencia. También se recomienda que el programa que se examine incluya la forma de fortalecer el marco institucional para el desarrollo sostenible de las ciudades y la vivienda, y evalúe y defina nuevamente la estructura de gobernanza de ONU-Hábitat y de sus asociados estratégicos para el desarrollo en el contexto del nuevo paradigma del pensamiento relativo al desarrollo;

e) Inste a los gobiernos y a todos los asociados del Programa de Hábitat a que promuevan una mayor participación en Hábitat III y sigan aportando contribuciones financieras en apoyo de la participación de representantes de los países en desarrollo;

f) Aliente a los gobiernos a que, en colaboración con los asociados del Programa de Hábitat, incluido el sistema de las Naciones Unidas, consideren la posibilidad de ampliar la aplicación y el examen de los progresos realizados en la ejecución del Programa de Hábitat y la aplicación de Declaración de Estambul sobre los Asentamientos Humanos y la Declaración sobre las ciudades y otros asentamientos humanos en el nuevo milenio, y el logro de otros objetivos internacionales relativos al desarrollo urbano sostenible a nivel nacional, entre otras cosas por medio de marcos de cooperación para el desarrollo y criterios participativos de aprendizaje e intercambio de experiencias;

g) Decida, como seguimiento del párrafo 15 de la resolución 65/165 de la Asamblea General, integrar los dos temas de “los sistemas de financiación de la vivienda” y “la urbanización sostenible”, previamente planteados como temas de dos reuniones de alto nivel de la Asamblea, en el proceso preparatorio de Hábitat III con objeto de ahorrar recursos financieros y evitar duplicaciones.