



Consejo Económico y Social

Distr. general
7 de mayo de 2018
Español
Original: inglés

Período de sesiones de 2018

27 de julio de 2017 a 26 de julio de 2018

Tema 5 del programa

Serie de sesiones de alto nivel

De lo mundial a lo local: apoyo a sociedades sostenibles y resilientes en las comunidades urbanas y rurales

Informe del Secretario General

Resumen

Contar con sociedades sostenibles y resilientes es fundamental para la aplicación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Para eliminar la pobreza, fomentar la prosperidad compartida y asegurar que nadie se quede atrás, es indispensable crear sociedades sostenibles y resilientes; ello debe lograrse atendiendo de manera integrada a los aspectos económicos, sociales y ambientales del desarrollo sostenible.

Como aportación al examen del tema principal del Consejo Económico y Social en su período de sesiones de 2018, en el presente informe se analizan los retos y oportunidades actuales para promover la sostenibilidad y la resiliencia de las comunidades urbanas y rurales a nivel local, y se examinan las medidas que están adoptando los agentes locales, así como los sectores interesados a nivel nacional, regional e internacional, para facilitar la creación de sociedades sostenibles y resilientes. También se señalan una serie de factores clave que deben recibir atención prioritaria para fomentar la sostenibilidad y la resiliencia: el sentido de propiedad y las capacidades locales, la previsión y la planificación basada en el riesgo, la integración de las políticas y la inclusión.



I. Introducción

1. Fortalecer la sostenibilidad y la resiliencia de las sociedades en todos los países es un compromiso básico integrado en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. En vista de los retos cada vez más complejos que surgen para el desarrollo a nivel mundial, regional, nacional y local, la capacidad de las sociedades de prevenir los cambios y de responder eficazmente a ellos será esencial para avanzar hacia el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Las comunidades urbanas y rurales ocupan una posición de avanzada en la aplicación de la Agenda 2030, y superar los obstáculos a nivel local es una necesidad fundamental y urgente.

2. Las perturbaciones y los desastres económicos, sociales y ambientales plantean enormes obstáculos para la erradicación de la pobreza y el desarrollo sostenible. Megatendencias tales como el cambio climático y los rápidos cambios tecnológicos pueden causar graves trastornos a las economías y las sociedades de todo el mundo, y los efectos de diversas perturbaciones potencialmente menores, como los peligros naturales, los brotes de enfermedades y la inestabilidad económica, pueden extenderse rápidamente a través de las fronteras.

3. Las conmociones repentinas y agudas no solo imponen penurias inmediatas a las sociedades, sino a menudo agravan las dificultades sistémicas subyacentes para el desarrollo sostenible y se transforman en crisis prolongadas. Tales conmociones ponen a prueba a las instituciones nacionales y locales y las debilitan, y representan una carga que afecta de manera desproporcionada a la población más pobre. De hecho, las crisis, las conmociones y los desastres no sólo agudizan la experiencia de la pobreza y el sufrimiento de los pobres sino también arrastran a quienes apenas superan el umbral de pobreza a caer nuevamente en ella. Esos fenómenos pueden dar lugar a un retroceso significativo de los adelantos del desarrollo obtenidos con tanto esfuerzo, incluso en países que se encuentran en etapas de desarrollo avanzadas.

4. El fortalecimiento de las capacidades de prevención y recuperación a nivel nacional y local facilita la creación de sociedades sostenibles y resilientes. Los países deben desarrollar la capacidad de abordar y gestionar los riesgos, reforzar las instituciones y los planes para una respuesta y recuperación eficaz y fortalecer la transición al desarrollo estable después de las crisis. Ese apoyo debe basarse en enfoques incluyentes que promuevan iniciativas dirigidas a asegurar que nadie se quede atrás.

5. Dados los efectos diferenciados de las crisis en las comunidades locales, los gobiernos locales suelen ser los primeros en responder a esos fenómenos. Por tanto, es indispensable fomentar las capacidades de las comunidades urbanas y rurales a nivel local para asegurar que en los esfuerzos en pro del desarrollo sostenible no se deje a nadie atrás. Las comunidades locales están mejor situadas para comprender las necesidades, las capacidades y los retos colectivos y de los diversos grupos; son depositarias de los conocimientos locales y aliadas fundamentales en la formulación de políticas para el cumplimiento de la Agenda 2030.

6. El presente informe se preparó con el ánimo de contribuir al tema principal del período de sesiones de 2018 del Consejo Económico y Social, “De lo mundial a lo local: apoyo a sociedades sostenibles y resilientes en las comunidades urbanas y rurales” (véase la resolución 68/1 de la Asamblea General y la decisión 2017/208 del Consejo)¹. En el documento se presenta información sobre los retos y las oportunidades actuales para el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, especialmente a nivel local, y se analiza el papel que cumplen la sostenibilidad y la

¹ El tema de la reunión del Foro Político de Alto Nivel sobre el Desarrollo Sostenible en 2018 es “La transformación hacia la creación de sociedades sostenibles y resilientes”.

resiliencia en las diversas medidas adoptadas en los ámbitos económico, social y ambiental.

7. En el presente informe se trata la resiliencia como un concepto multifacético y se destacan algunas tendencias fundamentales del riesgo y la vulnerabilidad. En él se combinan las aportaciones analíticas presentadas por conducto del Consejo Económico y Social y del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo, con aportaciones de los interesados derivadas de sus intervenciones en el período de sesiones anual del Consejo, que culmina con la aprobación de una declaración ministerial en la serie de sesiones de alto nivel. Este informe debe considerarse junto con el próximo informe del Secretario General sobre el aprovechamiento de las tecnologías e innovaciones para forjar sociedades sostenibles y resilientes.

II. Compromisos mundiales y enfoques para aumentar la resiliencia y reducir los riesgos

8. La resiliencia se refleja en diversas metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, tanto de manera explícita como implícita. La meta 1.5, que es la meta fundamental relativa a la resiliencia, está dirigida a fomentar la resiliencia de los pobres y las personas que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad y reducir su exposición y vulnerabilidad a los fenómenos extremos relacionados con el clima y otras perturbaciones y desastres económicos, sociales y ambientales. La resiliencia es también un elemento central de la meta 13.1, que consiste en fortalecer la resiliencia y la capacidad de adaptación a los riesgos relacionados con el clima y los desastres naturales en todos los países. La resiliencia sustenta además otros objetivos y metas, incluidos los que se refieren al hambre, la infraestructura y la urbanización.

9. Otros acuerdos mundiales importantes concertados en 2015 y 2016 también incorporan la resiliencia como elemento central. El Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres, 2015-2030, sentó las bases para que se incluyeran en la Agenda 2030 las cuestiones de la sensibilización sobre los riesgos y la resiliencia. La Agenda de Acción de Addis Abeba estableció un marco para la movilización de recursos destinados al desarrollo sostenible y a mejorar la preparación para los riesgos; y en el Acuerdo de París sobre el cambio climático se incorporaron compromisos para reducir la vulnerabilidad ante el clima mediante la adaptación. La Agenda para la Humanidad y la Nueva Agenda Urbana fortalecieron el compromiso de los Estados Miembros de encarar los múltiples riesgos y forjar sociedades sostenibles y resilientes, con especial atención al papel de las comunidades locales y la capacidad local. En cada uno de los acuerdos se destacan los problemas específicos que enfrentan los países más vulnerables.

10. Para crear una mayor resiliencia será preciso adoptar medidas que abarquen los ámbitos del desarrollo, las cuestiones humanitarias, la paz y la seguridad, el clima y la reducción del riesgo de desastres. El apoyo a los esfuerzos más amplios de fomento de la paz y la prosperidad exigirá una mejor coordinación para evitar duplicaciones, obtener máximos beneficios y equilibrar los riesgos y los objetivos de desarrollo de los diversos acuerdos. Esto comprende los enfoques que prevén los factores de riesgo subyacentes que son comunes a las actividades de desarrollo y las actividades humanitarias, las incoherencias entre los donantes y los sistemas de financiación para el desarrollo y para las actividades humanitarias, y la escasa integración de las iniciativas para la reducción del riesgo de desastres y la adaptación al cambio climático en la planificación del desarrollo más amplia.

11. Las Naciones Unidas llegaron recientemente a un entendimiento común y compartido de la resiliencia como objetivo en todos los pilares de su labor. A través de los años, el concepto de resiliencia ha sido utilizado de manera diferente por las

distintas comunidades de expertos del sistema de las Naciones Unidas. Dado el interés de los países por establecer una agenda integrada para el desarrollo sostenible, las inquietudes relativas a la seguridad y estabilidad de los logros del desarrollo han despertado un nuevo interés por la resiliencia y su aplicación en crisis de diversa índole. Reconociendo la importancia central de la resiliencia en la labor de las Naciones Unidas en diversos ámbitos, y considerando el riesgo y la resiliencia desde la perspectiva del desarrollo sostenible, la Junta de los Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación adoptó recientemente un marco analítico sobre el riesgo y la resiliencia (véase [CEB/2017/6](#), anexo III) para asegurar la adopción de medidas más productivas, coordinadas y eficaces por parte de la Organización. El marco analítico se basa en cuatro principios generales: a) el riesgo y la resiliencia son conceptos fundamentales para abordar las crisis de manera más proactiva; b) todo enfoque del riesgo y la resiliencia debe reflejar la realidad de que los riesgos son complejos y están relacionados entre sí y deben entenderse en los diversos niveles de impacto; c) el riesgo y la resiliencia son importantes hilos comunes que enlazan los diversos pilares de las Naciones Unidas y que pueden promover la coherencia; y d) los conceptos básicos deben armonizarse, lo que comprende una definición y un entendimiento común de la resiliencia como la capacidad de los individuos, las familias, las comunidades, las ciudades, las instituciones, los sistemas y las sociedades de prevenir, resistir, asimilar, adaptarse, responder y recuperarse de manera positiva, eficiente y efectiva frente a riesgos de muy diversa índole, manteniendo a la vez un nivel aceptable de funcionamiento y sin comprometer las perspectivas a largo plazo para el desarrollo sostenible, la paz y la seguridad, los derechos humanos y el bienestar para todos.

12. El Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo se encargará de poner en práctica ese marco analítico a nivel de los países. El marco podrá aplicarse a una amplia gama de actividades de todo el sistema para hacer frente a determinados retos, como el cambio climático, o para mejorar la cooperación y la complementariedad entre el desarrollo, la reducción del riesgo de desastres, las actividades humanitarias y el sostenimiento de la paz.

III. Factores de riesgo en las comunidades urbanas y rurales

13. De conformidad con el marco descrito anteriormente, a continuación se indican algunos factores de riesgo de importancia clave en las comunidades urbanas y rurales. Los riesgos señalados no son exhaustivos; se centran primordialmente en algunos aspectos en los que tienen repercusiones significativas a nivel local, y que resultan pertinentes para los Objetivos de Desarrollo Sostenible que se examinarán en profundidad en 2018².

A. Cambio climático

14. Los efectos del cambio climático continuarán planteando riesgos importantes de perturbación de las economías y de la vida de miles de millones de personas en los próximos años. Se ha confirmado que 2015, 2016 y 2017 fueron los tres años más cálidos de los que se tiene registro, y en muchos países ya se observan repercusiones en el desarrollo relacionadas con el clima. Los riesgos para los ecosistemas, las economías y el bienestar humano seguirán aumentado al incrementarse la magnitud del calentamiento.

² Los Objetivos de Desarrollo Sostenible 6, 7, 11, 12 y 15. El Objetivo 17 se examina anualmente.

15. Los fenómenos meteorológicos extremos se hacen más frecuentes y devastadores. La temporada de huracanes muy activa en el Atlántico Norte, las grandes inundaciones relacionadas con los monzones en el subcontinente indio, y la grave sequía que continúa asolando partes de África oriental contribuyeron a que el año 2017 fuera el de más altos costos que se haya registrado hasta la fecha por la intensidad de los fenómenos meteorológicos y climáticos³. Además del costo humano, se estima que las pérdidas económicas anuales debidas a los terremotos, los tsunamis, los ciclones y las inundaciones ascienden a 300.000 millones de dólares en todo el mundo; considerando la catastrófica temporada de huracanes en el Atlántico en 2017, es probable que en 2018 se haya excedido esa cifra. Para los pequeños Estados insulares en desarrollo, las pérdidas anuales debidas a los desastres equivalen, en promedio, a casi el 20% del gasto social total.

16. Por otra parte, las sequías extremas han agravado las penurias y los disturbios sociales a nivel local, especialmente en las regiones áridas y semiáridas donde la escasez de agua y la presión creciente sobre los recursos naturales son la norma. Más del 60% de la humanidad vive actualmente en zonas de estrés hídrico, donde el suministro de agua no basta para satisfacer la demanda. La situación puede agravarse si no mejora la gestión de los recursos hídricos⁴.

17. Los problemas de la inseguridad alimentaria y la malnutrición aguda se agravan debido a peligros naturales como las sequías, las inundaciones, y un número creciente de fenómenos meteorológicos extremos. Es probable que estos aumenten con el cambio climático, hasta amenazar la seguridad alimentaria y nutricional, con las múltiples dificultades que ello supone para las poblaciones urbanas y rurales. En particular, esto afecta de manera desproporcionada a las poblaciones rurales y las que carecen de seguridad alimentaria, y compromete la producción y distribución de alimentos y los medios de vida y, en algunos casos, fomenta la competencia por los escasos recursos.

18. El cambio climático también puede incidir en la migración forzada o involuntaria de la población. En la actualidad se cree que la mayor parte de la migración relacionada con el medio ambiente y el cambio climático abarca distancias relativamente cortas y normalmente no supone desplazamientos transfronterizos. Aunque muchos de esos migrantes pueden regresar a sus hogares en un plazo relativamente corto, en algunos casos la situación puede prolongarse o pueden necesitar reubicación permanente.

B. Pobreza y desigualdad

19. Pese al inmenso progreso logrado, hay muestras de que el riesgo de la pobreza en todo el mundo sigue amenazando el cumplimiento de la meta de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de erradicar la pobreza extrema para 2030. Las estimaciones actuales basadas en proyecciones del aumento del consumo y el crecimiento demográfico indican que, para 2030, puede haber unos 650 millones de personas viviendo en condiciones de pobreza extrema⁵. Según estimaciones, en 2010, el 78% de las personas que se encontraban en situación de pobreza extrema vivían en medios rurales⁶.

³ Organización Meteorológica Mundial, *Declaración sobre el Estado del Clima Mundial en 2017* (Ginebra, 2018).

⁴ Water Aid, *The Water Gap: the State of the World's Water 2018* (marzo de 2018).

⁵ *World Economic Situation and Prospects* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta E.18.II.C.2).

⁶ Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. *El futuro de la alimentación y la agricultura: tendencias y desafíos* (Roma, 2017).

20. El crecimiento constante, inclusivo y sostenible es indispensable para la erradicación de la pobreza y exige la adopción de medidas coherentes a nivel nacional, regional y mundial, en una economía mundial cada vez más interconectada. La constante revitalización de la economía mundial desde la crisis económica y financiera mundial de 2008-2009 es un hecho positivo; sin embargo, el progreso no ha sido uniforme y persisten las vulnerabilidades. Más allá de los países desarrollados y de las grandes economías emergentes, en muchos lugares del mundo no se ha alcanzado aún o no se ha logrado restablecer un ritmo de crecimiento favorable.

21. Según indica la Organización Internacional del Trabajo, se prevé que los niveles y tasas de desempleo mundiales seguirán elevados a corto plazo; en 2017 eran de cerca del 5,8% lo que equivale a un poco más de 201 millones de personas desempleadas. La creación de empleo sigue estancada en muchos países, dado el nuevo panorama laboral surgido después de la crisis financiera mundial de 2008-2009. La recuperación de todos los puestos de trabajo perdidos durante ese periodo sigue representando un desafío, que se agrava como resultado del crecimiento de la población y de las pérdidas de puestos debidas al rápido cambio tecnológico en muchas industrias.

22. La creación de empleo por sí sola resulta insuficiente; también es indispensable abordar la cuestión de la calidad de los puestos. El mercado laboral mundial ha progresado muy poco para eliminar el riesgo de la “pobreza de los trabajadores”, esto es, de vivir en condiciones inferiores al umbral de pobreza, a pesar de estar empleado. Cerca de 780 millones de personas que trabajan no ganan lo suficiente para que ellas y sus familias superen el umbral de dos dólares diarios, y sigue habiendo grandes disparidades entre los distintos grupos, incluidos los de las mujeres y los jóvenes (véase [E/CN.5/2018/3](#)).

23. El riesgo de pobreza se ve agravado por las tendencias dominantes de creciente desigualdad. Aún en aquellos sitios donde se ha reducido la pobreza sigue habiendo una desigualdad generalizada, que obstaculiza la erradicación de la pobreza y aumenta la polarización de la sociedad. Al margen de las cuestiones de equidad y justicia, la creciente desigualdad redundaría en detrimento de las iniciativas dirigidas a ampliar las oportunidades y facilitar la movilidad social, con miras a promover el crecimiento económico. Más aún, las desigualdades socavan la cohesión social y pueden incrementar las tensiones políticas y sociales dentro de los países, y en algunos casos acentúan el riesgo de inestabilidad o conflicto. Entre otras consecuencias, los niveles de riesgo y la vulnerabilidad sistémica que se derivan de esa situación pueden desalentar las inversiones y afectar negativamente el crecimiento.

24. Sigue habiendo inquietud por la proporción del ingreso y de la riqueza que controlan los más adinerados, y por el riesgo de una desigualdad cada vez mayor, en vista de que los rápidos cambios tecnológicos favorecen de manera desproporcionada a los ricos. La naturaleza del trabajo se transforma, porque los adelantos tecnológicos en ámbitos tales como la inteligencia artificial, el aprendizaje automático, la robótica, la nanotecnología, la impresión tridimensional, la genética, la biotecnología y los sistemas inteligentes están cada vez más vinculados entre sí, y entre ellos hay un mutuo aprovechamiento y amplificación. Su poder transformador, a la vez capaz de causar perturbaciones, puede rendir importantes beneficios, aunque también puede plantear múltiples retos de orden ético, técnico y socioeconómico.

25. Por ejemplo, la inteligencia artificial ofrece inmensas posibilidades de transformar las modalidades de producción y de consumo y de reestructurar las interrelaciones sociales, económicas y culturales. La inteligencia artificial puede aumentar y complementar las capacidades humanas. Sus algoritmos informan y facilitan cada vez más la toma de decisiones en los sectores público y privado, por

ejemplo, en la contratación, la concesión de crédito y la prestación de servicios sociales, incluidos los servicios de protección de la infancia, así como en los sistemas de justicia penal. En la agricultura, es posible que un dron fabricado con una impresora tridimensional y dotado de inteligencia artificial pueda muy pronto dispensar una cantidad “inteligente” de semilla, fertilizantes y plaguicidas, teniendo en cuenta los posibles patrones meteorológicos y los niveles de nutrientes y de humedad del terreno. No obstante, el potencial de la inteligencia artificial puede llevar a que muchos puestos de trabajo e incluso profesiones resulten obsoletos, con lo cual aumentaría el desempleo y la desigualdad de salarios y de ingresos. También surgen importantes inquietudes de carácter ético respecto de la adopción de decisiones basada en la inteligencia artificial, ya que ésta puede llevar a que se arraiguen los prejuicios y puede socavar la rendición de cuentas.

C. Gestión inadecuada de la urbanización

26. En 2018, el 55% de toda la humanidad vive en las ciudades y se prevé que, para 2030, la proporción de la población mundial que reside en las zonas urbanas llegará al 60%. El número de ciudades, y en muchos casos también su tamaño, ha aumentado considerablemente en los últimos decenios. Las megaciudades, esto es, las ciudades con más de 10 millones de habitantes, que eran solo 10 en 1990, son actualmente 33 y pueden llegar a ser 41 para 2030.

27. Aunque la rápida urbanización ofrece la posibilidad de transformar las ciudades en ejes singulares para la prestación de servicios, la sostenibilidad y el ofrecimiento de mejores oportunidades sociales y económicas, si no se gestiona debidamente puede generar también estrés ambiental, desigualdad y nuevas formas de vulnerabilidad y exclusión. La expansión urbana no planificada o mal administrada puede socavar la sostenibilidad, como resultado del crecimiento urbano incontrolado, la contaminación y la degradación ambiental. También puede llevar al consumo insostenible de energía. En la actualidad, las zonas urbanas producen el 70% de las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero y de desechos, y aportan el 70% del producto interno bruto mundial. El 60% del consumo mundial de energía se atribuye a las ciudades.

28. El ritmo de la degradación ambiental hace más frecuentes e intensos los desastres naturales y aumenta de manera exponencial la vulnerabilidad de las zonas urbanas debido a las resultantes perturbaciones sociales, económicas y físicas, y a los desplazamientos importantes de la población. Según los pronósticos del Banco Mundial, para 2050 la población urbana expuesta a los ciclones aumentará de 310 millones a 680 millones de personas y la población expuesta a riesgos de terremotos graves aumentará de 370 millones a 870 millones de personas⁷.

29. Las estimaciones indican que para 2030 se invertirán 6 billones de dólares anuales en infraestructura en todo el mundo; sin embargo, casi un 7% de ese monto, 415,000 millones de dólares, se perderá anualmente como resultado de los desastres⁸. Considerando que aún no se ha construido el 60% de lo que serán las zonas urbanas en 2030, el crecimiento urbano ofrece una oportunidad excepcional para reducir los efectos económicos, sociales y ambientales de los desastres⁹.

⁷ Banco Mundial, *Building resilience: integrating climate and disaster risk into development* (Washington, D.C., 2013).

⁸ Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres, “Reducing disaster risk in urban settings”, issue brief (2015).

⁹ Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres, *Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction 2015* (Ginebra, 2015).

D. Degradación ambiental

30. La utilización no sostenible de los recursos socava la resiliencia. Las modalidades de consumo y producción actuales son insostenibles y la creciente demanda de bienes y servicios que exigen una gran cantidad de recursos puede aumentar con la expansión de la clase media mundial. Los recursos del planeta se están consumiendo más rápidamente de lo que pueden reponerse en muchos ecosistemas y la pérdida de diversidad biológica se está acelerando. Una proporción significativa de los ecosistemas sujetos a ordenación y los ecosistemas naturales sufren degradación; en los dos últimos decenios, aproximadamente el 20% de la superficie de la Tierra cubierta de vegetación ha registrado tendencias de productividad decreciente, debido sobre todo al uso inadecuado y la mala gestión de los recursos hídricos y de tierras¹⁰. Esa degradación mengua la salud y la productividad de los recursos ecológicos a largo plazo, y puede llevar a su agotamiento.

31. La erosión de los suelos, la desertificación y la escasez de agua contribuyen a las privaciones y tensiones entre las sociedades, en particular en las comunidades rurales. Más de 1.300 millones de personas se encuentran atrapadas en tierras agrícolas degradadas; los agricultores en tierras marginales tienen pocas opciones de encontrar medios de vida alternativos y a menudo se ven excluidos del desarrollo más amplio de la infraestructura y la economía. En ese contexto, la degradación de los suelos puede considerarse un “amplificador de la amenaza”, sobre todo cuando merma lentamente la capacidad de utilizar la tierra para la producción de alimentos y el almacenamiento de agua, o cuando socava otros servicios vitales de los ecosistemas, lo que a su vez aumenta la vulnerabilidad humana a diversos riesgos.

32. Los océanos del mundo están sometidos a estrés como resultado de la actividad humana, lo que da lugar a una combinación compleja de repercusiones ambientales, sociales y económicas. La pesca excesiva y otras actividades extractivas, el desarrollo de las zonas costeras, la contaminación y el turismo están dañando hábitats naturales esenciales y reduciendo la población de especies marinas a un ritmo alarmante. Esto se ve agravado por el cambio climático y los efectos de las temperaturas más cálidas y la acidificación del agua de los océanos.

IV. Medidas e instrumentos para crear sociedades sostenibles y resilientes a nivel local

33. Las políticas y medidas adoptadas a nivel mundial, regional, nacional y local pueden contribuir a la formación de sociedades sostenibles y resilientes en las comunidades urbanas y rurales. A continuación se indican los aspectos críticos para la aplicación de la Agenda 2030 sobre el terreno, especialmente los que se refieren a la reducción y gestión del riesgo y las inversiones para fomentar la resiliencia.

A. Medios de vida sostenibles y resilientes

34. Múltiples investigaciones han demostrado que el empleo y el desempleo son factores que impulsan, respectivamente, la superación de la pobreza o el ingreso a ella, y las implicaciones que ello tiene en la exposición al riesgo. Para hacer frente a ese reto fundamental del desarrollo se precisan un crecimiento de base amplia y

¹⁰ Secretaría de la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación en los Países Afectados por Sequía Grave o Desertificación, en Particular en África, *Global Land Outlook* (Bonn, Alemania, 2017).

soluciones multisectoriales integradas para proporcionar empleo e ingresos suficientes a las mujeres y los hombres, y eliminar los obstáculos estructurales que se oponen al empoderamiento económico.

35. La sostenibilidad de los medios de vida depende de puestos de empleo de alta calidad y que ofrezcan condiciones de trabajo adecuadas. Para alcanzar la igualdad entre los géneros, el desarrollo sostenible y la inclusión es importante que los titulares de los puestos disfruten de igual remuneración por trabajo de igual valor, salarios mínimos vitales justos, un entorno de trabajo libre de violencia y de acoso, acceso a la protección social y perspectivas de adelanto personal y social. Las mujeres, en particular, enfrentan múltiples formas de discriminación interconectadas en el acceso a los mercados de trabajo y la participación en ellos.

36. La transición demográfica de una población joven a una población mayor dentro de los países también es un aspecto importante que merece la atención de los encargados de formular las políticas. Un aumento inicial de la proporción de personas en edad de trabajar, conocido como “dividendo demográfico”, ofrece la oportunidad de alcanzar un rápido crecimiento económico y el desarrollo sostenible. Muchos países, especialmente los del África subsahariana y los países menos adelantados, pueden aprovechar las ventajas de ese fenómeno en los decenios siguientes, si invierten en el adelanto de los niños y los jóvenes, específicamente mediante políticas que apoyen la creación de una población saludable y educada, ofrezcan empleo decente a las personas en edad de trabajar y creen condiciones propicias para la inversión y el crecimiento. Ese enfoque también puede fomentar la cohesión social y la solidaridad entre generaciones, lo que tiene efectos estabilizadores en los países que salen de un conflicto.

37. Garantizar el acceso universal a los servicios sociales básicos, emprender nuevas intervenciones más directas, como la protección social, y ampliar el acceso a los bienes, son importantes para crear resiliencia, especialmente para los trabajadores pobres. Las políticas sociales de aplicación universal son doblemente efectivas, por cuanto reducen la vulnerabilidad de las personas que experimentan pobreza, desempleo o enfermedades, y ayudan a quienes necesitan asistencia debido a un acontecimiento vital inesperado. Esto último cobra especial importancia en la respuesta a grandes conmociones o crisis perturbadoras que pueden afectar a personas y hogares comúnmente estables.

38. Los sistemas de protección social mitigan los riesgos y protegen a las personas de caer en la pobreza. Una estimación indica que el número de personas que viven en condiciones de pobreza extrema abarcaría entre 136 millones y 165 millones de personas más, sin las transferencias de la protección social. Esa protección ayuda a las personas a equilibrar sus necesidades inmediatas y sus medios de vida futuros, y fomenta la resiliencia al propiciar la acumulación de capital y las inversiones. Se ha demostrado que los programas de protección social ayudan a romper el ciclo de pobreza entre generaciones cuando están dirigidos a mejorar el acceso de los niños a la salud y la educación. La protección social también puede reforzar la resiliencia a través de diversos ciclos económicos y, durante las crisis económicas, el gasto en protección social puede estimular el crecimiento y el empleo.

39. Los programas más eficaces abordan de manera integrada las oportunidades de empleo y la protección social. En la India, muchas personas desempleadas, incluidos los trabajadores migrantes que derivan su ingreso de trabajos esporádicos, han hallado una red de seguridad en el Plan Nacional Mahatma Ghandi de Garantía del Empleo Rural. El Plan ha llegado a cientos de millones de personas que habían sido marginadas tradicionalmente de los mercados de trabajo locales y los programas de protección social, en particular las mujeres, los miembros de castas y tribus

desfavorecidas y los habitantes de las zonas rurales; ha ayudado a reducir el ritmo de la migración del campo a las ciudades y, en algunos casos, a invertirla.

B. Acceso al agua y el saneamiento

40. Contar con infraestructuras y servicios estables y seguros de abastecimiento de agua limpia y de saneamiento reviste especial importancia para la erradicación de la pobreza, la reducción de las desigualdades y el fomento de sociedades sostenibles y resilientes en las comunidades urbanas y rurales. Esa infraestructura es indispensable para avanzar hacia el logro del Objetivo de Desarrollo del Milenio 6, garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos, y exige el cumplimiento de la meta 6b, que consiste en apoyar y fortalecer la participación de las comunidades locales en la mejora de la gestión del agua y el saneamiento.

41. La gestión sostenible del agua también es decisiva para reducir la vulnerabilidad a los desastres y reforzar la resiliencia de las comunidades ante los desastres relacionados con el agua, como las inundaciones, las sequías, los huracanes, las marejadas ciclónicas y los desprendimientos de tierras, que constituyen aproximadamente el 90% de los fenómenos de desastres en todo el mundo. El crecimiento demográfico en zonas propensas a inundaciones y el aumento de la explotación agrícola en tierras marginales intensifican aún más la exposición y la vulnerabilidad a tales riesgos. La gestión firme y sostenible de los recursos hídricos y el fortalecimiento de las iniciativas para incorporar las estrategias de reducción del riesgo de desastres en la gestión de los recursos hídricos contribuirán en gran medida a reducir los efectos de los peligros relacionados con el agua.

42. Asegurar el acceso al agua limpia y el saneamiento es generalmente una responsabilidad de los gobiernos locales, por lo que el acceso depende de la eficacia de la gobernanza local, la gestión de los recursos naturales y la planificación urbana. En las zonas urbanas, la principal dificultad suele ser el escaso acceso a los servicios básicos en los asentamientos informales, o los altos precios y la falta de control de la calidad del agua suministrada por proveedores privados. En las zonas rurales el agua puede ser gratuita, pero el acceso a ella puede suponer largos viajes a la fuente, que puede estar contaminada. A los gobiernos locales les corresponde una función en el mejoramiento de la calidad del agua mediante la adopción de disposiciones para la protección ambiental y la gestión sostenible de los desechos sólidos. La gestión integrada de los recursos hídricos exige una cooperación horizontal en la planificación y la adopción de políticas ambientales a través de las fronteras municipales, regionales e internacionales. Las autoridades locales están bien situadas para incluir a las comunidades en la gestión de los servicios de abastecimiento de agua y saneamiento.

43. La experiencia ha demostrado la eficacia de las comunidades locales para incorporar la gestión integrada de los recursos hídricos y la infraestructura para la mitigación del riesgo en los nuevos proyectos de construcción, y en los ya existentes. Pueden señalarse como ejemplo de esos proyectos el restablecimiento de las zonas verdes urbanas, los humedales y los estanques de estabilización de desechos en Kolkata (India); la construcción de edificios con sistemas eficientes de utilización del agua en la República de Corea; la agricultura vertical en el interior de edificios de varios pisos en diversos países, que ha demostrado un enorme potencial para

contribuir a la seguridad alimentaria; y los sistemas de captación de aguas lluvias, como los utilizados en Kiribati¹¹.

C. Energía asequible, fiable, sostenible y moderna para todos

44. El acceso a energía sostenible es un requisito indispensable para erradicar la pobreza y reforzar la sostenibilidad y la resiliencia de las comunidades, como se esboza en el Objetivo de Desarrollo Sostenible 7, garantizar el acceso a una energía asequible, fiable, sostenible y moderna para todos. El acceso a energía limpia y asequible es un factor clave que facilita el logro del desarrollo sostenible, en lo que concierne a la nutrición, el transporte, la educación y las oportunidades económicas. Reviste importancia prioritaria ampliar el acceso a la energía y promover la energía de fuentes renovables y la eficiencia energética de modo que responda a las necesidades de los diferentes sectores de la población. La transición a la energía limpia y asequible también ayuda a los países a reducir los efectos de la contaminación del aire en exteriores y en lugares cerrados. Puede ayudar a facilitar el acceso a la energía en sitios apartados y remotos, y fortalecer el desarrollo con bajas emisiones de carbono.

45. La transición hacia la energía sostenible avanza a un ritmo pausado, que es necesario acelerar. Las instalaciones de energía limpia, impulsadas por la nueva capacidad de la energía solar y eólica, representan más de la mitad de la capacidad total de energía instalada recientemente, aunque aportan sólo el 11% de la generación mundial de energía. En vista de la rápida disminución de los costos de la tecnología de producción de energía renovable y los nuevos modelos comerciales, las soluciones energéticas descentralizadas ofrecen grandes posibilidades de acelerar el logro del acceso universal a la energía sostenible. La energía renovable ha pasado a ser la fuente de energía más económica para un número creciente de países, y es probable que los costos sigan disminuyendo durante el próximo decenio. Dada su creciente asequibilidad, las aplicaciones y la utilización de la energía renovable se han ampliado y hoy ofrecen nuevas soluciones para la movilidad y la seguridad energética en todo el mundo.

46. Si bien el crecimiento de la infraestructura energética puede impulsar el progreso económico y social, dada la magnitud de las redes eléctricas expuestas a huracanes, terremotos, sequías e inundaciones, la infraestructura energética está expuesta en gran medida a los desastres, lo que causa grandes perturbaciones sociales y económicas. Un requisito indispensable de las medidas encaminadas a asegurar el acceso a la energía para todos es aumentar la resiliencia de la infraestructura energética nueva y de la ya existente, para garantizar que siga siendo segura y eficaz y se mantenga en funcionamiento durante los desastres y después de ellos.

47. La iniciativa Energía Sostenible para Todos ha puesto de relieve el notable progreso logrado en Bangladesh y Kenya para ampliar el acceso a la energía a las comunidades urbanas y rurales, a partir de una serie de políticas y estrategias de electrificación integradas que se basan en una combinación de redes y mini redes eléctricas y de recursos solares descentralizados. Los dos países han formulado también políticas y marcos regulatorios para captar diversas fuentes de financiación públicas y privadas para proyectos relacionados con la energía, y han sido elogiados por las mejoras que han introducido en sus marcos regulatorios para la energía sostenible¹².

¹¹ Programa Mundial de las Naciones Unidas de Evaluación de los Recursos Hídricos, *Informe mundial sobre el desarrollo de los recursos hídricos 2017* (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura: París, 2017).

¹² SE4All (2017), *Energizing Finance*.

48. Los gobiernos locales suelen estar mejor situados para señalar las lagunas en el acceso a energía asequible de los grupos vulnerables dentro de las comunidades. También pueden contribuir directamente a la eficiencia energética con inversiones en edificios eficientes desde el punto de vista energético, el uso de fuentes de energía verdes en las instituciones públicas y la incorporación de criterios de sostenibilidad en las prácticas relativas a las adquisiciones. Esas iniciativas pueden tener la ventaja adicional de reducir el gasto público en energía. En las ciudades, el transporte local y las políticas de planificación urbana, así como las nuevas tecnologías de las “ciudades inteligentes”, pueden tener una repercusión importante en la eficiencia energética y las emisiones de carbono.

D. Ciudades resilientes y vínculos más fuertes entre las zonas urbanas y rurales

49. Las ciudades enfrentan nuevos retos, que van evolucionando como resultado de la rápida urbanización, los cambios del clima y la inestabilidad social. Desde terremotos hasta inundaciones, cambios demográficos rápidos y exclusión social, las ciudades enfrentan diversas formas de perturbaciones y tensiones, tanto naturales como causadas por el hombre. No obstante, las ciudades no planificadas son más vulnerables a esas perturbaciones, ya que, en algunos casos, han sido construidas literalmente sobre fallas geológicas propensas a terremotos.

50. Una ciudad resiliente evalúa, planifica y actúa con el fin de prepararse para afrontar peligros previsible y responder a ellos, ya sean repentinos o de lenta evolución. De esa manera, las ciudades resilientes pueden proteger mejor a sus habitantes y ofrecerles condiciones de vida más favorables, asegurar los adelantos del desarrollo, fomentar un entorno propicio a las inversiones e impulsar cambios positivos. La urbanización promueve el desarrollo debido a la proximidad y aglomeración de oportunidades económicas, la prestación eficiente de servicios y la mayor productividad de la mano de obra. Para cosechar los beneficios de esas ventajas urbanas y reducir a la vez los efectos ambientales y otros efectos adversos del crecimiento urbano, los gobiernos deben adoptar estrategias de planificación de la expansión urbana en el futuro. La adopción de políticas gubernamentales relativas a la planificación y gestión del crecimiento urbano, basadas en datos sólidos y una planificación estratégica, puede ayudar a asegurar que los beneficios de la urbanización se compartan de manera equitativa y sostenible.

51. Conforme a las políticas y prácticas vigentes, la expansión urbana sin precedentes que continuará, según se prevé, hasta después de 2030, tendrá repercusiones significativas en importantes ecosistemas y zonas de diversidad biológica. Por consiguiente, los servicios de los ecosistemas (esto es, las diversas formas en que la naturaleza beneficia a los hogares, comunidades y economías, por ejemplo, mediante la regulación del ciclo natural del agua) y las soluciones naturales deben integrarse en las políticas y la planificación urbanas. Para incorporar en la gobernanza local una consideración más atenta de la diversidad biológica urbana y los servicios de los ecosistemas, pueden integrarse en los planes municipales más amplios los elementos clave de una estrategia y plan de acción sobre la diversidad biológica local, a partir de las directrices preparadas por el ICLEI – Local Governments for Sustainability, el Instituto de la Universidad de las Naciones Unidas para el Estudio Avanzado de la Sostenibilidad y la secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica.

52. Además, las inversiones en infraestructuras como las de transporte, servicios básicos, industria, energía y vivienda, deben tener en cuenta los riesgos de desastres y deben ser resilientes. Esto reviste especial importancia, en vista de la creciente

exposición a los desastres de la población, la infraestructura crítica, y las inversiones económicas, como resultado del cambio climático y la urbanización descontrolada. Para hacer frente a esa situación, los países deben fortalecer las estructuras de gobernanza nacionales y locales y los marcos normativos y regulatorios para reducir los riesgos de desastres en las zonas urbanas, incluso mediante el mejoramiento y la aplicación de los planes de uso de la tierra y los códigos de construcción. La resiliencia de los edificios debe ser asequible y se deben reducir los incentivos económicos para el desarrollo no sostenible. La evaluación de los riesgos de desastres debe ser un requisito indispensable de las nuevas inversiones en infraestructura y vivienda.

53. Es esencial que los gobiernos locales, especialmente en las ciudades más vulnerables, integren la adaptación al cambio climático en la planificación urbana y regional para reducir las emisiones de las ciudades y aumentar su resiliencia a las perturbaciones ambientales. La tecnología es un instrumento clave para asegurar que los servicios urbanos puedan soportar condiciones extremas, y promover la resiliencia de las comunidades urbanas. Por ejemplo, en el sector de la gestión de desechos, las innovaciones tecnológicas pueden ayudar a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero durante el proceso de tratamiento de los desechos, y promover así la resiliencia al clima. Las ciudades también pueden contribuir a las iniciativas de mitigación, convirtiendo los desechos en energía como parte de ese proceso.

54. En el contexto urbano, los grupos vulnerables y los pobres se ven afectados de manera desproporcionada por las perturbaciones y tensiones, pues suelen vivir en situaciones y sitios precarios y carecen de la capacidad o los recursos necesarios para recuperarse. Las autoridades locales deben alentar y apoyar la participación activa de las organizaciones de la sociedad civil, incluidas las que representan a grupos de migrantes, en los esfuerzos dirigidos a mejorar la vivienda, la infraestructura y los servicios sociales para los pobres, y a reducir la vulnerabilidad de los grupos de bajos ingresos a los peligros ambientales.

55. Dada la brecha cada vez mayor que existe entre las zonas urbanas y rurales en lo concerniente a los ingresos y otros indicadores del desarrollo, los gobiernos deberían considerar la posibilidad de una integración rural-urbana en la planificación, la infraestructura y la prestación de servicios públicos, entre otros ámbitos. Una prioridad de las políticas debe ser asegurar el desarrollo complementario de las zonas rurales y urbanas, que se refuerce mutuamente, y reducir al mínimo las diferencias entre estas. El debate sobre la brecha entre las zonas rurales y urbanas también puede ser pertinente en el contexto del populismo, que va en aumento en muchos lugares del mundo, debido en parte a las desigualdades cada vez más amplias que socavan la cohesión social y fomentan el descontento, la inestabilidad y la agitación política.

56. La planificación de la prestación de servicios a los habitantes de las zonas urbanas y rurales debería incluir la consideración de distintas hipótesis para el crecimiento futuro de los centros urbanos y los asentamientos rurales circundantes, teniendo en cuenta las pautas de la migración interna y la movilidad, y la distribución espacial de la población. Por ejemplo, las administraciones regionales y municipales deberían considerar cómo se vincula la infraestructura urbana a los territorios circundantes, para asegurar que las zonas urbanas funcionen en armonía con las zonas rurales de las que dependen para sus alimentos y recursos naturales.

57. Una vinculación crítica entre las zonas rurales y urbanas que debe fortalecerse se refiere a la necesidad de adoptar enfoques más sostenibles y saludables para alimentar a la población creciente. Esto reviste importancia especialmente crítica teniendo en cuenta la inseguridad alimentaria y nutricional y la demanda creciente de alimentos asociada a la rápida urbanización. Incorporar a los pequeños agricultores y los habitantes de las zonas rurales en cadenas de valor alimentarias mejoradas que

abarquen a las comunidades rurales y urbanas podría abrir nuevas posibilidades de medios de vida y resiliencia, siempre que se adopten políticas y se realicen inversiones propicias, integradas e inclusivas. Debe dedicarse especial atención a las comunidades rurales y agrícolas, las mujeres y los jóvenes de las zonas rurales, y los pueblos indígenas.

58. Un ejemplo pertinente señalado por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura y el Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias es el de Vietnam, donde se ha demostrado que la aldea agrícola de Nhat, situada en el delta del río Rojo, se ha beneficiado del fortalecimiento de los vínculos entre las zonas rural y urbana. Hoy disfruta de un mejor sistema de carreteras y de transporte, una infraestructura de comunicaciones adecuada y fuertes vínculos con los proveedores de servicios agrícolas. Con un mayor acceso a los mercados urbanos de las cercanías y a los mercados de exportación, las familias de agricultores de la comunidad consiguieron diversificar las actividades agrícolas, más allá de la producción de subsistencia de arroz, hacia la producción intensiva de frutas y hortalizas de alto valor¹³.

E. Gestión sostenible de los recursos de los ecosistemas, y protección de la diversidad biológica

59. La protección y el restablecimiento de los ecosistemas ofrece soluciones sostenibles y eficaces en función de los costos para reducir el riesgo de desastres. La reducción de ese riesgo representa, por tanto, una contribución decisiva para el logro del Objetivo de Desarrollo Sostenible 15, relativo a la protección, el restablecimiento y la promoción del uso sostenible de los ecosistemas terrestres, en tanto que la protección de los ecosistemas contribuye sustancialmente al aumento de la resiliencia y a la reducción del riesgo de desastres.

60. La gestión y el uso sostenible de los recursos naturales, incluidos la diversidad biológica terrestre y el agua, son decisivos para fomentar la resiliencia y la adaptación a los efectos del cambio climático, y mitigar los factores que lo impulsan. Los hechos indican que el aumento pronunciado de la demanda de ciertos recursos naturales suele tener repercusiones ambientales negativas, como la generación de mayores emisiones de gases de efecto invernadero, que inciden en el cambio climático. Para crear resiliencia también es necesario enfrentar cambios ambientales mundiales más sistémicos, como el agotamiento y la contaminación de las masas de agua, la contaminación química de los suelos y del aire, la pérdida de diversidad biológica, el agotamiento de la capa de ozono atmosférica, la acidificación de los océanos, la alteración de los ciclos del nitrógeno y del fósforo y el cambio del uso de la tierra¹⁴. En consecuencia, la conservación de los ecosistemas y de la diversidad biológica no es sólo una forma de mitigar los riesgos sino también un factor fundamental para mantener los servicios de los ecosistemas que tienen importancia crítica para la calidad de vida y las actividades productivas y reproductivas.

61. Los gobiernos locales se encuentran en una posición idónea para proteger los recursos y los hábitats naturales. Las administraciones locales y subnacionales deberían asegurarse de que la conservación de la diversidad biológica sea parte integrante de la estrategia de planificación y desarrollo urbano. La conservación de la diversidad biológica a menudo exige una cooperación entre los municipios a través de sus

¹³ Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias, *2017 Global Food Policy Report*.

¹⁴ Steffen y otros, "Planetary Boundaries: Guiding human development on a changing planet", *Science*, vol. 347, núm. 6223, 2015.

fronteras, por ejemplo, para crear corredores transfronterizos de diversidad biológica y de flora y fauna silvestres. La participación y la gestión basada en las comunidades, facilitada por los gobiernos locales, es un instrumento eficaz para frenar la pérdida de diversidad biológica y prevenir la extinción de especies en peligro.

62. Es importante observar que, en todo el mundo, algunos grupos, como los pequeños agricultores, incluidos los que se dedican al pastoreo y los pueblos indígenas, administran una parte importante de esos recursos, aunque se cuentan entre los grupos más vulnerables a los efectos del cambio climático, la degradación de los suelos y la pérdida de diversidad biológica. Reviste importancia crucial el hecho de que esos grupos suelen ser depositarios de valiosos sistemas de conocimientos diversos, arraigados en las condiciones locales. Es necesario crear un entorno institucional y normativo propicio para que esos grupos puedan contribuir al logro de una mayor sostenibilidad de las sociedades.

63. Con el fin de fortalecer la resiliencia de las poblaciones rurales y periurbanas vulnerables mediante la gestión sostenible de los recursos, el proyecto de Microfinanzas para la Adaptación Basada en Ecosistemas, del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, colabora con los proveedores locales de microfinanciación en la región andina de Colombia y del Perú para generar servicios y productos de microfinanciación que faciliten la inversión local en servicios de ecosistemas sostenibles. En ese proceso, los participantes idean diversas formas de mejorar sus medios de vida y de aumentar la resiliencia ante los efectos del cambio climático. En un formato singular en el que se vincula la microfinanciación con la adaptación basada en los ecosistemas, el proyecto ofrece productos de microfinanciación que permiten a los pequeños agricultores invertir en actividades de adaptación. Hasta 2017, se habían desembolsado 11.100 créditos, por valor de 14,2 millones de dólares de inversiones privadas para la adaptación basada en los ecosistemas, y más de 7.000 pequeños agricultores habían participado en sesiones de sensibilización y capacitación sobre las medidas de adaptación. El proyecto también ha demostrado posibilidades de aplicación a mayor escala en otras comunidades, lo que tendría repercusiones importantes en la sostenibilidad y la resiliencia.

V. Cooperación internacional y alianzas para fomentar sociedades sostenibles y resilientes

Financiación para el desarrollo sostenible

64. Todas las formas de financiación para el desarrollo, públicas y privadas, internas e internacionales, deben tener debidamente en cuenta el riesgo y la resiliencia. La vulnerabilidad se acentuará, por ejemplo, si los billones de dólares que serán necesarios, según previsiones, para la construcción de infraestructura antes de 2030 no se asignan de conformidad con los parámetros de bajas emisiones de carbono y resiliencia al clima¹⁵. La financiación pública internacional, incluida la asistencia oficial para el desarrollo (AOD), es un complemento decisivo de la movilización de recursos internos, que en su nivel actual siguen siendo insuficientes para satisfacer las necesidades de inversión pública. La AOD y los recursos internos son fundamentales pero no bastan para crear la resiliencia que se precisa ante las diversas conmociones que pueden tener efectos negativos en la aplicación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

¹⁵ Overseas Development Institute y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, “Financing Sustainable Development: the critical role of risk and resilience”, 2016.

65. En 2017, las corrientes de AOD se redujeron levemente en cifras reales, pero se revertió la disminución de esa asistencia a los países menos adelantados. Si bien ese hecho es positivo, se ha estancado el monto total de los desembolsos a los países que más necesitan recursos en condiciones favorables y que son más vulnerables a las conmociones y crisis¹⁶. Gran parte del aumento de la AOD en los últimos años se debió a los recursos destinados a los refugiados en los países de acogida; el leve descenso de la AOD en 2017 refleja la reducción de esos gastos. En la reunión de alto nivel del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos se actualizaron y aclararon las normas de presentación de informes sobre la AOD para la acogida de refugiados, pues las normas empleadas por los proveedores de la asistencia no eran uniformes. La asistencia humanitaria aumentó en un 6,1% en cifras reales en 2017, hasta alcanzar 154,450 millones de dólares. Estos aumentos han suscitado inquietud por el hecho de que los gastos destinados a los refugiados y a la asistencia humanitaria puedan incidir de manera negativa en la financiación para el logro de los objetivos de desarrollo a más largo plazo.

66. Es necesario reconsiderar la forma en que se gasta la asistencia oficial para el desarrollo, a fin de incorporar más eficazmente la reducción de los riesgos y la resiliencia. En la Agenda de Acción de Addis Abeba, los países se comprometieron a asignar recursos en condiciones favorables a los países más necesitados y que tuvieran las menores opciones de movilizar fondos. La AOD cumple funciones importantes que no pueden cumplir otras fuentes de financiación, y es un recurso vital para fomentar la resiliencia, especialmente en los países pobres muy vulnerables. Los países de ingresos medianos y los que se encuentran en situaciones especiales, como los pequeños Estados insulares en desarrollo, también tienen diversas necesidades de desarrollo que deben tenerse en cuenta. Por ejemplo, la ubicación remota, la escasa extensión y la vulnerabilidad de esos Estados a las perturbaciones externas acentúan su dependencia constante de la financiación oficial en condiciones favorables y su escasa capacidad de movilizar recursos internos. La consideración adecuada de los niveles de riesgo y los compromisos contraídos en la Agenda de Acción de Addis Abeba pueden ayudar a asegurar la asignación racional de la asistencia bilateral para el desarrollo a nivel mundial.

67. El costo de los desastres, que aumenta cada año, ha demostrado cada vez más las lagunas que existen en la actual estructura de la financiación internacional para el desarrollo para los países que enfrentan crisis y que procuran lograr una mayor resiliencia. Otro aspecto pertinente es la prontitud de la entrega de los fondos. Además, los países afectados por desastres pueden tener ya altos niveles de endeudamiento; la reconstrucción, que exige una aportación significativa de financiación adicional, puede hacer más onerosos los niveles de la deuda. Podrían considerarse soluciones innovadoras como el canje de deudas de múltiples acreedores a cambio de la adopción de medidas relacionadas con el clima y la resiliencia, aprovechando la labor que realiza en ese ámbito la Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

68. En el Acuerdo de París, las partes se comprometieron a movilizar al menos 100.000 millones de dólares al año para actividades de mitigación y adaptación al cambio climático en los países en desarrollo, con el fin de ayudar a las comunidades a crear resiliencia. Aunque no existe un mecanismo central para contabilizar las corrientes de financiación relacionadas con el clima, la financiación para las actividades de adaptación es claramente insuficiente. Las evaluaciones recientes indican que la financiación para actividades de adaptación, si bien sigue siendo del

¹⁶ *Financing for Development: Progress and Prospects 2018* (publicación de las Naciones Unidas, Número de venta E.18.I.5). Se puede consultar en: https://developmentfinance.un.org/sites/developmentfinance.un.org/files/Report_IATF_2018.pdf.

todo insuficiente, ha aumentado, en parte debido al Fondo Verde para el Clima y en parte a la AOD relacionada con el clima que se destina a la adaptación.

Inversiones en la reducción del riesgo de desastres

69. Los análisis han demostrado que las inversiones anuales de 6.000 millones de dólares para la reducción del riesgo de desastres pueden generar beneficios en ese ámbito hasta por un valor de 360.000 millones de dólares. Por consiguiente, la financiación para la reducción del riesgo de desastres libera recursos que pueden invertirse en el cumplimiento de los distintos Objetivos de Desarrollo Sostenible, y puede ser un factor impulsor de la innovación, el crecimiento verde y otros objetivos. Tales inversiones también son eficaces en función de los costos, pues representan tan solo el 0,1% de los 6 billones de dólares anuales que tendrán que invertirse en infraestructura en todo el mundo hasta 2030¹⁷.

70. Esas estadísticas subrayan la importancia de apoyar la formulación y ejecución de planes nacionales de reducción del riesgo de desastres que abarquen los retos crecientes del cambio climático, la degradación ambiental, la urbanización y el crecimiento demográfico. Es necesario adoptar un enfoque del desarrollo sostenible que tenga en cuenta el riesgo para asegurar que las inversiones destinadas al logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible reduzcan los riesgos de desastre en vez de crear nuevos riesgos. Se debe dar especial atención a los países menos adelantados y más vulnerables, incluso mediante la cooperación Sur-Sur y facilitando el uso de métodos y tecnologías innovadores.

71. La formulación de estrategias y planes para el desarrollo sostenible, la reducción del riesgo de desastres y la adaptación al cambio climático ofrece la oportunidad de lograr una mayor coherencia entre los acuerdos intergubernamentales a nivel nacional y local. En consonancia con el Objetivo de Desarrollo Sostenible 1, que consiste en poner fin a la pobreza, y su meta 5, relativa a la resiliencia, los países deben redoblar sus esfuerzos por integrar la reducción del riesgo de desastres en sus planes y políticas nacionales de desarrollo. Esto incluye la necesidad de adoptar un enfoque que tenga en cuenta los riesgos de desastre en sus estrategias nacionales para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible; implementar los Objetivos con indicadores específicos relativos a la reducción del riesgo de desastres, y promover la integración de las estrategias nacionales y locales de reducción de los desastres. La formulación de planes nacionales de adaptación al cambio climático y de estrategias nacionales de reducción del riesgo de desastres para 2020, conforme a lo previsto en el Acuerdo de París y el Marco de Sendai, es una oportunidad decisiva para lograr una mayor coherencia. La Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres está colaborando con la secretaría de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático en la preparación de orientación técnica para ayudar a los países a establecer planes nacionales integrados de adaptación al cambio climático y estrategias nacionales de reducción del riesgo de desastres.

Comunidades de la diáspora

72. La función positiva que cumplen las inversiones de los migrantes y los miembros de las diásporas en favor del desarrollo sostenible en sus comunidades de origen ha sido bien documentada, y es un recurso importante para fomentar la resiliencia. Se estima que, en 2017, las corrientes de remesas mundiales alcanzaron los 596.000 millones de dólares, dirigidos mayormente hacia los países en desarrollo. Las remesas en general cumplen una función especialmente importante en las economías pobres y pequeñas, y son a menudo el

¹⁷ Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres, “Informe de Evaluación Global sobre la Reducción del Riesgo de Desastres, 2015”. Se puede consultar en https://www.preventionweb.net/english/hyogo/gar/2015/en/gar-pdf/GAR2015_SP.pdf.

medio de sustento principal de las familias en los países afectados por conflictos, o en periodos de penuria económica después de los desastres naturales. Las remesas también tienden a ser relativamente estables y suelen recuperarse rápidamente de los trastornos económicos en los países de acogida. Más allá de los recursos financieros, los migrantes y miembros de la diáspora constituyen también redes de importancia clave para la transmisión de conocimientos y la creación de capacidad en apoyo de las comunidades urbanas y rurales.

Redes urbanas innovadoras

73. En todo el mundo se están creando alianzas prometedoras a nivel local mediante redes de ciudades, muchas de las cuales se basan en las mejores prácticas de desarrollo y de definición de prioridades, con participación comunitaria e impulsadas localmente. El Grupo de Ciudades Líderes del Clima C40, la red mundial de ciudades dedicada a hacer frente al cambio climático, es un buen ejemplo de la colaboración transfronteriza creciente entre las ciudades, que destaca la importancia de enfrentar la degradación ambiental y las emisiones de carbono en las comunidades urbanas. Esa red, que se basa en la colaboración para el intercambio de conocimientos y datos, reviste importancia crítica, en vista de que las zonas urbanas de todo el mundo tendrán que lograr más del 60% de las reducciones necesarias de gases de efecto invernadero para 2050 (en relación con los niveles registrados en 2013), y las zonas no urbanas cerca del 40% de esas reducciones¹⁸.

74. En respuesta a los llamamientos formulados en el Marco de Sendai y el Acuerdo de París, las ciudades están incorporando la resiliencia en la formulación de sus políticas y adoptando medidas transformadoras a través de diversas iniciativas mundiales, entre ellas la campaña Desarrollando Ciudades Resilientes, de la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres, que reúne a ciudades de todo el mundo en torno a asuntos tales como el apoyo para la aplicación, el aprendizaje y la cooperación entre ciudades, la planificación de medidas a nivel local y el seguimiento del progreso alcanzado en las ciudades. La campaña aporta instrumentos para detectar los riesgos y evaluar la resiliencia, incluso mediante un “Sistema de puntuación de la resiliencia de las ciudades ante los desastres”.

Apoyo integrado de las Naciones Unidas para la obtención de resultados colectivos

75. Las Naciones Unidas están fortaleciendo su labor coherente a nivel de los países en apoyo de la aplicación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, a la vez que procuran mejorar la sostenibilidad y la resiliencia en diversos contextos nacionales. Esas iniciativas se llevan a cabo en consonancia con la resolución 71/243 de la Asamblea General, sobre la revisión quadrienal amplia de la política relativa a las actividades operacionales para el desarrollo, y con las deliberaciones en curso sobre las propuestas del Secretario General para el nuevo posicionamiento del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo. También se basan en el marco analítico de las Naciones Unidas relativo al riesgo y la resiliencia (véase la sección II). La Organización está decidida a lograr una mayor coherencia en su apoyo a las iniciativas para afrontar los retos en los ámbitos del desarrollo, la asistencia humanitaria y la consolidación de la paz. También es decisivo a ese respecto el enfoque estratégico de las Naciones Unidas sobre el cambio climático.

76. Para respaldar las iniciativas a nivel de los países será indispensable utilizar más eficazmente los análisis de las entidades de las Naciones Unidas que tienen en cuenta los factores de riesgo, así como una mayor coordinación de esa labor. Por ejemplo, el

¹⁸ New Climate Institute, “Opportunity 2030: benefits of climate action in cities”, 2018. Se puede consultar en: <https://newclimate.org/2018/03/06/opportunity-2030-benefits-of-climate-action-in-cities/>.

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia pondrá en funcionamiento próximamente sus orientaciones para una programación que tenga en cuenta los riesgos, una metodología para analizar los riesgos centrados en los niños, que se complementa con un proceso de colaboración con múltiples entidades interesadas en los derechos del niño, para formular programas o adaptar los ya existentes, con el fin de promover la reducción de los riesgos, la resiliencia y los objetivos de la paz. La programación que tiene en cuenta los riesgos está dirigida a lograr resultados humanitarios o de desarrollo y a salvaguardar el progreso para todos contra los efectos negativos de las conmociones y tensiones.

77. Sigue habiendo grandes lagunas en los datos pertinentes a la sostenibilidad y la resiliencia, que dificultan la evaluación y previsión de los riesgos. Hay vacíos importantes en los datos específicos relativos a las ciudades, la migración interna e internacional, y otras formas de desplazamiento. Sería útil disponer de nuevas fuentes de datos, incluidos datos geoespaciales y macrodatos, para llenar algunas lagunas, pero para ello se necesitará la coordinación y cooperación nacional e internacional. Al construir los sistemas de información necesarios para crear resiliencia a los problemas relacionados con el clima, será preciso contar con la colaboración y coordinación de una amplia gama de elaboradores de datos de distintos sectores, bajo la égida de las oficinas de estadística nacionales.

78. En la Agenda 2030 se reconocieron esas dificultades relativas a la información, que las organizaciones internacionales están abordando actualmente, con el liderazgo de la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas. Para el éxito de esa labor se necesitará una cooperación sin precedentes a nivel mundial y nacional. Es indispensable fortalecer la cooperación internacional para establecer una nueva forma de elaborar los datos, y reforzar la capacidad para su utilización eficaz, incluso en el contexto de las evaluaciones integradas de los efectos climáticos.

VI. Conclusión

79. Este informe presenta argumentos claros a favor del apoyo a la creación de sociedades sostenibles y resilientes, como parte de las iniciativas para el cumplimiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Esta es una agenda universal, acordada por los Estados, pero que depende de todos los interesados para su aplicación eficaz, incluidas las comunidades y las autoridades locales, que suelen ser las primeras en verse afectadas por las dificultades imprevistas o incipientes que se plantean al desarrollo. En el informe se señalan cuatro factores de riesgo fundamentales que inciden en la sostenibilidad y la resiliencia de las comunidades urbanas y rurales, a saber, el cambio climático, la pobreza y la desigualdad, la urbanización mal planificada, y la degradación ambiental. Además, se proponen ámbitos de intervención críticos y posibles instrumentos para fomentar la sostenibilidad y la resiliencia de las comunidades a tales riesgos y a las vulnerabilidades conexas.

80. Varios elementos intersectoriales comunes se desprenden de las iniciativas de apoyo a la creación de sociedades sostenibles y resilientes. Se recomienda a todos los sectores interesados que asignen prioridad a esos elementos en sus contribuciones al cumplimiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Estos son, entre otros, la importancia del sentido de propiedad y de las capacidades locales; la previsión y planificación para enfrentar los riesgos, la integración en materia de políticas, y la inclusión.

81. El sentido de propiedad nacional y local de las estrategias para crear resiliencia cumple una función decisiva en el progreso hacia el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Los enfoques descendentes o únicos tienen más

probabilidades de fracasar que los que se basan en las condiciones locales. Los gobiernos locales revisten importancia decisiva para transformar la visión de la Agenda 2030 en un progreso tangible para las comunidades, las familias y las personas, especialmente las que están en riesgo de quedarse atrás. Las comunidades y los agentes locales están mejor situados para comprender cómo se deben aplicar las metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, según los contextos, las prioridades y las capacidades locales. También suelen tomar en consideración los efectos a largo plazo, la flexibilidad y los aspectos específicos que pueden incidir en la aplicación eficaz.

82. Todos los países deberían velar por el fortalecimiento de las capacidades y los sistemas locales, para asegurar el logro de resultados sostenibles y crear comunidades resilientes. Es necesario que los agentes locales se sitúen a la vanguardia en la adopción de medidas concretas para fortalecer la resiliencia, y en las iniciativas de preparación y respuesta. Esas iniciativas deben ser tan locales como sea posible y tan internacionales como sea necesario. Un primer paso fundamental consiste en evaluar la capacidad existente para prevenir y responder eficazmente a las crisis en las comunidades urbanas y rurales, y trazar a la vez estrategias para suplir los vacíos detectados. En vista de que las capacidades locales varían y las instituciones locales a menudo comparten la responsabilidad con otros niveles de autoridad, el fortalecimiento de las capacidades locales debe llevarse a cabo en consonancia con las iniciativas nacionales de fomento de la capacidad, para asegurar la coherencia.

83. La previsión y la planificación para los riesgos también son necesarias. El pensamiento a corto plazo no permite crear resiliencia y afrontar los riesgos de manera sostenible; sin embargo, a veces no se dispone de la capacidad, los incentivos y los datos necesarios para hacer previsiones. La previsión estratégica asigna prioridad a la resiliencia y se centra en la incertidumbre, utilizando la mejor información empírica disponible para prever cómo pueden experimentar las comunidades locales determinados problemas y qué recursos ya existentes o nuevos recursos podrían emplearse para prevenir o resistir los reveses para el desarrollo. El conocimiento informa la flexibilidad en los planes a largo plazo, lo que permite formular políticas y programas más adaptables.

84. La previsión puede ser también un eficaz impulsor de innovaciones. A este respecto, la migración del campo a las ciudades está interrelacionada con aspectos tales como el uso de la tierra, la inclusión social y el cambio ambiental. Tener la previsión necesaria para anticipar las necesidades y dificultades futuras puede inspirar proyectos empresariales innovadores para afrontar los problemas antes de que causen grandes trastornos. En situaciones de escasa capacidad como las que existen en muchos países en desarrollo, la capacitación, las actividades y los ejercicios prospectivos pueden considerarse ámbitos convenientes para el intercambio de conocimientos y la cooperación para el desarrollo.

85. La sostenibilidad económica, social y ambiental y la resiliencia son interdependientes y exigen un enfoque integrado para la formulación de políticas y la planificación. Pensar de manera sistémica sobre el conjunto de las políticas que reducen la exposición de las personas a los riesgos es decisivo para formar sociedades sostenibles y resilientes, ya que permite adoptar medidas para abordar las interrelaciones complejas entre los riesgos y las oportunidades. También es necesario adoptar enfoques integrales para examinar toda la gama de políticas y medidas con el fin de sopesar las opciones y determinar las estrategias más convenientes para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible. La integración de las respuestas al cambio climático en los procesos de desarrollo es otro objetivo importante, pues es más probable que las medidas relacionadas con el cambio climático resulten eficaces

si se conciben y ejecutan en el contexto de otras intervenciones dirigidas a fomentar la sostenibilidad y la resiliencia.

86. En las medidas que se adopten para fomentar la resiliencia se debe insistir en la participación inclusiva de una amplia gama de interesados. Esto puede contribuir a la consideración del carácter diferenciado de la vulnerabilidad y de los riesgos dentro de las comunidades y entre los diversos grupos de la población. Las mujeres pobres, por ejemplo, suelen contarse entre los grupos más afectados por las conmociones; los fenómenos meteorológicos extremos a menudo causan la muerte de un número desproporcionado de mujeres y niños. Al mismo tiempo, las mujeres suelen ser las primeras en responder a los desastres y tienen amplios conocimientos de las tierras, los recursos y las necesidades locales, pero con frecuencia se ven excluidas de los procesos de toma de decisiones. Su participación, así como la de los jóvenes y otros grupos vulnerables, es decisiva para llevar a las sociedades a adoptar prácticas sostenibles y a lograr una mayor resiliencia, a fin de asegurar que nadie se quede atrás.
